

# BGer 1C 24/2025 vom 24. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_24\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_24_2025)

FR: TF 1C 24/2025 du 24 avril 2025

IT: TF 1C 24/2025 del 24 aprile 2025

## Regeste

Neubau einer Asylunterkunft | Politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seiner politischen Rechte, indem er geltend macht, über den Ausgabenbeschluss hätte eine Urnenabstimmung durchgeführt werden müssen. Es handelt sich insoweit um eine Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG (vgl. Urteil 1C\_887/2013 vom 15. April 2015 E. 1, nicht publ. in BGE 141 I 130 ). Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde Zumikon stimmberechtigt und damit zur Beschwerdeführung legitimiert ( Art. 89 Abs. 3 BGG ). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Stimmrechtsbeschwerde ist einzutreten.

### E. 2

Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit dem Stimm- und Wahlrecht in engem Zusammenhang steht ( Art. 95 lit. d BGG ). Dazu zählt auch kantonales und kommunales Recht, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonalen und kommunaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es hingegen lediglich auf Willkür ( BGE 149 I 291 E. 3.1; zur Publ. vorgesehenes Urteil 1C\_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.4; je mit Hinweisen).

### E. 3.1

Gestützt auf § 107 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) bestimmt die Gemeindeordnung anhand von Betragsgrenzen die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten (Abs. 1), wobei die Betragsgrenzen so festzulegen sind, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Tragweite an der Urne entscheiden (Abs. 1; vgl. auch Art. 86 Abs. 2 lit. a KV/ZH [SR 131.211]). In der Gemeinde Zumikon liegt die betreffende Betragsgrenze bei Fr. 5'000'000.--: Art. 11 Ziff. 2 der Gemeindeordnung vom 10. Juni 2018 (GO) sieht vor, dass die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck bzw. von Einnahmehausfällen und von Zusatzkrediten für die Erhöhung von einmaligen Ausgaben, die diesen Betrag überschreiten, der Urnenabstimmung zu unterbreiten ist.

### E. 3.2

Das Verwaltungsgericht erwog, falls der strittige Zusatzkredit von Fr. 498'108.60 als neue Ausgabe zu qualifizieren sei, unterläge dessen Bewilligung der Urnenabstimmung, weil die

Summe aus Verpflichtungs- und Zusatzkredit den Betrag von Fr. 5'000'000.-- überschreite. Allerdings handle es sich hier nicht um eine neue, sondern um eine gebundene Ausgabe. Angesichts der Bauteuerung zwischen April 2023 und April 2024 lasse sich eine Kostensteigerung von 0,5 % erklären. Was die weiteren Mehrkosten betreffe, sei es notorisch, dass aktuell die Nachfrage nach Baudienstleistungen, wie sie die Gemeinde für die Erstellung der Asylunterkunft benötige, das diesbezügliche Angebot erheblich übersteige. Das erschwere die genaue Kalkulation eines Kostenvoranschlags. Der Kostenvoranschlag vom 14. März 2023 sei zudem nach fachlichen Kriterien erstellt worden. Projekterweiterungen habe es nicht gegeben. Die Gemeindeversammlung habe mit ihrer Kreditbewilligung vom 13. Juni 2023 die Verwirklichung des ihr unterbreiteten Bauprojekts für eine Asylunterkunft befürwortet und damit grundsätzlich auch das Einverständnis für allfällig notwendige Mehrkosten erteilt. Schliesslich bestünden auch keine Hinweise dafür, dass der Gemeinderat den Verpflichtungskredit bewusst tief gehalten hätte.

### **E. 3.3**

Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, es sei angesichts der Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung ausgeschlossen, dass ein Gesamtbetrag von Fr. 5'038'108.60 als von ihr gebilligt gelten könne. Auf diesen Einwand betreffend die Zuständigkeit sei das Verwaltungsgericht mit keinem Wort eingegangen. Hinzu komme, dass das Argument der Vorinstanz zur angeblichen Notorietät der Nachfrage nach Baudienstleistungen widersprüchlich sei. Wäre der diesbezügliche Nachfrageüberhang im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Urteils tatsächlich notorisch gewesen, so hätten die Fachleute der Gemeinde davon schon im ersten Halbjahr 2023 Kenntnis haben müssen. Das Verwaltungsgericht habe diese Frage nicht geprüft und deshalb das Willkürverbot verletzt.

### **E. 3.4**

Es ist zutreffend, dass das Verwaltungsgericht nicht auf die zentrale Frage eingegangen ist, ob die Gemeindeversammlung ihr Einverständnis für allfällig notwendige Mehrkosten erteilen kann, wenn die daraus resultierenden Gesamtkosten gar nicht mehr in ihre Kompetenz fallen. Allerdings kann der angefochtene Entscheid im Ergebnis nur so verstanden werden, dass dieser Umstand nach Auffassung des Verwaltungsgerichts keine Rolle spielen soll. Da dem Beschwerdeführer eine sachgerechte Anfechtung des angefochtenen Entscheids dadurch nicht verunmöglicht wurde, erweist sich die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht ( Art. 29 Abs. 2 BV ) insofern als unbegründet (vgl. BGE 150 V 474 E. 4.1; 143 III 65 E. 5.2; je mit Hinweisen). Es handelt sich allerdings um einen Grenzfall, da von einer Behörde zu erwarten ist, dass sie auf die zentralen Argumente in einer Beschwerdeschrift explizit eingeht und diese nicht lediglich implizit verwirft. Wie es sich mit der Notorietät (d.h. der allgemeinen Bekanntheit) der Kostenentwicklung bei den Baudienstleistungen verhält, kann mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

### **E. 4.1**

Laut § 103 GG gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt (Abs. 1). Im Übrigen gelten die Ausgaben als neu (Abs. 2). Neue Ausgaben setzen einen

Verpflichtungskredit voraus, während dies bei gebundenen Ausgaben nicht der Fall ist (vgl. §§ 104 f. GG). Wenn der Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist ein Zusatzkredit einzuholen (§ 108 Abs. 1 GG). Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten ist in § 109 GG geregelt. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung richtet sie sich nach der Höhe des Gesamtbetrags von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit, wenn der Gesamtbetrag die Zuständigkeit jenes Organs überschreitet, das den Verpflichtungskredit beschloss.

#### **E. 4.2**

Nach dem Wortlaut der genannten Bestimmungen wäre in einem Fall wie dem vorliegenden ein Zusatzkredit einzuholen, weil der Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Zudem würde sich die Zuständigkeit nach der Höhe des Gesamtbetrags richten, weil dieser gemäss Art. 11 Ziff. 2 GO die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung überschreitet. Die Literatur zum Zürcher Gemeindegesetz geht indessen davon aus, ein Zusatzkredit sei bei gebundenen Ausgaben nicht erforderlich (PATRIZIA KAUFMANN, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, N. 4 f. zu § 108 GG). Dies entspricht insofern der Gesetzessystematik, als der Zusatzkredit in §§ 108 f. GG und damit unter dem Titel "Verpflichtungskredit" (§§ 106-112 GG) geregelt wird. Damit liesse sich argumentieren, dass der Zusatzkredit im Sinne des Zürcher Gemeindegesetzes eine Unterkategorie des Verpflichtungskredits darstellt, der gemäss §§ 103-105 GG bei gebundenen Ausgaben entbehrlich ist.

#### **E. 4.3**

Die Begriffsverwendung durch das Verwaltungsgericht, das in Bezug auf die umstrittenen Mehrkosten wiederholt von "Zusatzkredit" spricht, ist insofern allerdings widersprüchlich. Denn würde es sich tatsächlich um einen Zusatzkredit im Sinne des Gemeindegesetzes handeln, wäre nach dem klaren Wortlaut von § 109 Abs. 2 GG automatisch eine Urnenabstimmung erforderlich, was nach dem angefochtenen Urteil aber ja gerade nicht der Fall sein soll. Eine insofern unzutreffende Bezeichnung ist indessen nicht ausschlaggebend ( BGE 99 Ia 716 E. 3; s. zur Terminologie im Kanton Zürich auch SAILE/BURGHERR/LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, 2009, Rz. 713)

#### **E. 4.4**

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Finanzreferendum Kriterien gebildet, um zu beurteilen, wann eine beabsichtigte Ausgabe gebunden ist und wann sie als neue Ausgabe dem Referendum zu unterstellen ist. Danach gelten Ausgaben als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Steht der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zu, ist eine neue Ausgabe anzunehmen ( BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Mit Blick auf Modifikationen am Projekt, die nach diesem Massstab zu gebundenen Mehrausgaben führen, hat das Bundesgericht zudem einschränkend

festgehalten, dass trotzdem von einer neuen Ausgabe auszugehen sei, wenn die zuständige Behörde den ursprünglichen Kredit bewusst zu niedrig gehalten hat, um die Vorlage eher durchzubringen oder der Volksabstimmung überhaupt zu entziehen ( BGE 99 Ia 716 E. 2 S. 721; Urteil 1C\_402/2024 vom 18. Februar 2025 E. 5.2). Die Literatur verweist in dieser Hinsicht auf das Verbot des Rechtsmissbrauchs (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/ GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, Rz. 1833). Die Kantone sind zwar grundsätzlich frei, von dieser Begrifflichkeit abzuweichen, da ihnen diese nicht bundesrechtlich verbindlich vorgegeben ist ( BGE 141 I 130 E. 4.3 mit Hinweisen; zu den Grenzen dieser Freiheit s. Urteil 1P.59/2004 vom 17. August 2004 E. 3.2 mit Hinweisen; vgl. auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 1758 ff.). Allerdings bestehen im vorliegenden Zusammenhang keine Anzeichen für eine derartige Abweichung. Das Verwaltungsgericht hielt dementsprechend fest, die Definition der gebundenen Ausgaben in § 103 Abs. 1 GG entspreche im Wesentlichen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. auch Urteil 1C\_402/2024 vom 18. Februar 2025 E. 3.2 mit Hinweisen).

#### **E. 4.5**

Dass der Gemeinderat den ursprünglichen Kredit geradezu bewusst zu niedrig gehalten hätte, um eine Urnenabstimmung zu vermeiden, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Vor dem Hintergrund der dargelegten Grundsätze ist damit vorab die Frage zu beantworten, ob unabhängig hiervon eine Urnenabstimmung erforderlich wird, wenn die Mehrkosten zusammen mit den bereits bewilligten Kosten die massgebliche Schwelle überschreiten. Die Literatur ist in diesem Punkt uneinheitlich, wobei oft unklar ist, ob die betreffenden Auffassungen gesamtschweizerisch oder nur kantonal Gültigkeit beanspruchen sollen und ob sie eigentliche Rechtsauffassungen darstellen oder lediglich Ausdruck davon sind, was als sinnvoll erachtet wird. SAILE, BURGHERR und LORETAN weisen in allgemeiner Weise darauf hin, dass bei Mehrkosten, die Folge kleinerer Projektmodifikationen seien, keine Bewilligungsergänzung erforderlich sei (a.a.O., Rz. 727). Ähnlich hält auch THALMANN fest, dass eine Bewilligung nötig sei bei Vorliegen einer neuen Ausgabe. Für den Fall, dass eine neue Ausgabe vorliege, sei allerdings auf die Gesamtsumme von Hauptkredit und Zusatzkredit abzustellen, sofern sich dadurch eine Änderung der Bewilligungszuständigkeit ergebe: Es lasse sich nicht begründen, das primär bewilligende Organ habe stillschweigend eine mässige Kostenüberschreitung in Kauf genommen, da es dazu gar nicht zuständig gewesen sei (HANSRUDOLF THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, S. 354 f. und 357 f.). Gemäss LAUR kann das Parlament mässige Mehrkosten zu den von den Stimmberechtigten genehmigten Projektkosten beschliessen, ohne den Volkswillen zu missachten (ERNST MARTIN LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, 1966, S. 123). Allerdings hält er an anderer Stelle auch fest, dass auf den Ergänzungskredit die Formvorschriften anzuwenden sind, die angewandt worden wären, wenn Haupt- und Nebenkredit zusammen bewilligt worden wären, falls die Summe in eine höhere Ausgabenkategorie falle als der Hauptkredit allein (a.a.O., S. 127). HANGARTNER, KLEY, BRAUN BINDER und GLASER gehen davon aus, dass es keine Rolle spiele, wenn der ursprüngliche Beschluss nicht vom Volk, sondern vom Parlament getroffen worden sei. Diese Regelung entspreche auch dem Umstand, dass i.d.R. mit dem Projekt bereits begonnen worden sei und es nicht sinnvoll wäre, nachträglich über ein bereits teilweise verwirklichtes Gesamtprojekt abzustimmen. Der Nachtrag unterstehe nur dann dem Ausgabenreferendum, wenn er eine wesentliche

Projektänderung bewirke und wenn die durch ihn bewirkten Mehrausgaben - und nur diese Ausgaben - den für das Ausgabenreferendum massgeblichen Grenzwert erreichten (a.a.O., Rz. 1832). KÄLIN und SALADIN sind der Auffassung, die Zusammenrechnungspflicht entfalle, wenn im Zeitpunkt der Ausgabenbewilligung noch nicht mit ziemlicher Sicherheit festgestanden habe, dass Folgekosten entstehen würden, die den Gesamtbetrag über die Referendumsschwelle hinaus anheben würden; der Nachkredit brauche dem Volk nur vorgelegt zu werden, falls er ausnahmsweise für sich allein in die Kompetenz des Soveräns falle. Allerdings machen sie zusammen mit SCHÄR eine Ausnahme, wenn nach der Ausgabenbewilligung, aber vor der Projektverwirklichung festgestellt wird, dass die Gesamtkosten den Kompetenzbereich des Parlaments übersteigen (KÄLIN/SALADIN, Rechtsfrage der Ausgabenbewilligung im Kanton Bern, Gutachten vom 22. Dezember 1986, S. 175; MARKUS SCHÄR, Die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen der Staatsorgane im Kanton Bern, 1961, S. 89 f.). Dieselbe Ausnahme bezeichnet auch SAILE als "unter Umständen" sinnvoll (PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, 1991, S. 181).

#### **E. 4.6**

Damit die Gemeinde durch einen früheren Beschluss zur Vornahme einer Ausgabe verpflichtet ist, sodass diese als gebunden zu qualifizieren ist, verlangt § 103 Abs. 1 GG ausdrücklich, dass der Beschluss vom zuständigen Organ bzw. der zuständigen Behörde gefällt wurde. Auch die dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung basiert auf dem Grundgedanken, dass der ursprüngliche Beschluss vom zuständigen Organ bzw. der zuständigen Behörde stammt. Denn nur in diesem Fall kann sich ein erneuter Entscheid als überflüssig erweisen. Zeigt sich dagegen im Nachhinein, dass von einer unzutreffenden Zuständigkeit ausgegangen worden war, ist ein neuer Beschluss erforderlich. Das zitierte Argument THALMANNS, es lasse sich nicht begründen, das primär bewilligende Organ habe stillschweigend eine mässige Kostenüberschreitung in Kauf genommen, da es dazu gar nicht zuständig gewesen sei, erweist sich insofern als zutreffend. Es muss allerdings unabhängig von der Höhe der Kostenüberschreitung gelten und zudem auch unabhängig von der Vorhersehbarkeit und von allfälligen subjektiven Gesichtspunkten. Ob der Gemeinderat den ursprünglichen Verpflichtungskredit sorgfaltspflichtwidrig oder gar bewusst zu tief angesetzt hat, kann in dieser Hinsicht keine Rolle spielen. Ebenso wenig ist mit Blick auf die Gewährleistung der politischen Rechte von Belang, ob die ausführenden Organe einen direkten Einfluss auf die kostensteigernden Faktoren hatten.

#### **E. 4.7**

Der Zweckgedanke, welcher der Definition der gebundenen Ausgaben in § 103 Abs. 1 GG und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zugrunde liegt, spricht damit gegen eine Bindungswirkung von Beschlüssen unzuständiger Organe oder Behörden. Hinzu kommt, dass es angesichts der Begründung des angefochtenen Urteils offenbar keine kantonale Rechtsprechung gibt, die vom Gegenteil ausginge. § 103 Abs. 1 GG ist deshalb so auszulegen, dass keine gebundene Ausgabe vorliegt, wenn aufgrund von Mehrkosten der Kompetenzbereich des ursprünglich entscheidenden Organs bzw. der ursprünglich entscheidenden Behörde überschritten wird. Die Rüge des Beschwerdeführers, dass im vorliegenden Fall der Ausgabenbeschluss in Missachtung der im Gemeindegesetz und der Gemeindeordnung verankerten Zuständigkeitsordnung der Urnenabstimmung entzogen wurde, erweist sich damit als begründet.

## **E. 5**

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen gutzuheissen und das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Der Beschluss des Gemeinderats vom 18. März 2024 fällt damit automatisch dahin (sog. Devolutiveffekt, s. BGE 146 II 335 E. 1.1.2 mit Hinweisen). Falls für die Erstellung der Asylunterkunft Mehrausgaben getätigt werden sollen, die zusammen mit dem Verpflichtungskredit vom 13. Juni 2023 die Schwelle von Fr. 5'000'000.-- überschreiten, ist gemäss den obigen Darlegungen eine Urnenabstimmung durchzuführen. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ). Der Beschwerdeführer ist nicht anwaltlich vertreten und hat deshalb keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 f. BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.