

# **BGer 1C\_402/2024 vom 18. Februar 2025**

Bundesgericht, 2025-02-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_402\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_402_2024)

FR: TF 1C\_402/2024 du 18 février 2025

IT: TF 1C\_402/2024 del 18 febbraio 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Davon werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst ( Art. 88 Abs. 1 BGG ; BGE 138 I 171 E. 1.1; Urteil 1C\_468/2021 vom 17. Juni 2022 E. 1.1). Im vorliegenden Fall richtet sich die Beschwerde gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts, welches die Auffassung des Bezirksrats Meilen bestätigte, dass für die Folgekosten der Kündigung des Pachtverhältnisses mit der Zentrumscafé Zumikon AG kein Verpflichtungskredit eingeholt werden müsse. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht offen, soweit die Beschwerdeführer - wie vorliegend - rügen, der Beschluss sei zu Unrecht nicht mit einem Verpflichtungskredit den Stimmberechtigten unterbreitet worden (vgl. Urteil 1C\_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 1). Der kantonale Instanzenzug gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG ist sodann ausgeschöpft. Die Beschwerdeführer sind in der Gemeinde Zumikon in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

### **E. 2**

Mit freier Kognition prüft das Bundesgericht die Auslegung und Anwendung der kantonalen verfassungsmässigen Rechte ( Art. 95 lit. c BGG ) sowie 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 solches, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es lediglich auf Willkür ( BGE 150 I 204 E. 6.2 ; 149 I 291 E. 3.1; Urteil 1C\_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.4, zur Publikation vorgesehen; je mit Hinweisen).

### **E. 3**

Strittig ist, ob es sich bei der mit der Kündigung des Pachtvertrags verbundenen Entschädigung für die Zentrumscafé Zumikon AG um eine gebundene Ausgabe handelt oder ob von einer neuen Ausgabe auszugehen ist, für die ein Verpflichtungskredit hätte beantragt werden müssen. Dies prüft das Bundesgericht frei; in ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an ( BGE 141 I 130 E. 4 ; 129 I 392 E. 2.1 mit Hinweisen).

#### **E. 3.1**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann 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. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen ( BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor ( BGE 123 I 78 E. 3b; Urteile 1C\_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 5.1; 1C\_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.1, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der den Bürgerinnen und Bürgern durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird ( BGE 141 I 130 E. 4.3 ; 125 I 87 E. 3b; Urteile 1C\_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 5.1; 1C\_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.2, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Im Kanton Zürich wird die Bewilligung von Ausgaben in § 103 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG/ZH; LS 131.1) geregelt. Ausgaben gelten demnach 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 Ermessensspielraum bleibt. Im Übrigen gelten die Ausgaben als neu (§ 103 Abs. 1 und 2 GG/ZH). Im Unterschied zu gebundenen Ausgaben setzen neue Ausgaben einen Verpflichtungskredit voraus (vgl. § 104 und 105 GG/ZH). Die kantonale Begriffsbestimmung entspricht im Wesentlichen derjenigen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ( BGE 115 Ia 139 E. 2c; Urteil 1C\_467/2008 vom 12. März 2009 E. 2.3)

### **E. 3.3**

Die Abstimmungsfrage für die vorliegend strittige Vorlage 1 lautete wie folgt:

"Wollen Sie für die Erneuerung des Dorfplatzes einen Verpflichtungskredit von CHF 6'760'000.00 genehmigen und der Auflösung des Pachtvertrags und der anschliessenden

Liquidation der nicht mehr benötigten Zentrumscafé Zumikon AG zustimmen?"

Im Rahmen der Erläuterung der Vorlage 1 wurde zudem nach der Abstimmungsfrage unter dem Titel "Kenntnisnahme" Folgendes festgehalten (vgl. S. 3 des Beleuchtenden Berichts vom 21. August 2023; nachfolgend auszugsweise aufgeführt) :

"Mit der Zustimmung zur Vorlage wird davon Kenntnis genommen,

a) [...]

b) dass mit der Kündigung des Pachtvertrags mit der Zentrumscafé Zumikon AG (ZCZ AG) seitens Gemeinde formal eine Entschädigung von CHF 1'039'461.00 fällig wird,

c) dass mit der Liquidation der ZCZ AG das ausstehende Darlehen von CHF 850'000.00 an die Gemeinde rückvergütet wird,

d) dass die Gemeinde aus der Liquidation der ZCZ AG ca. CHF 465'000.00 erhält.

e) [...]"

### **E. 3.4**

Die Vorinstanz legt im angefochtenen Urteil dar, die vorzeitige Auflösung des Pachtvertrags habe zur Folge, dass die Gemeinde der Pächterin eine vertraglich festgelegte Entschädigung leisten müsse. Mit der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Kündigung des Pachtvertrags werde diese Entschädigungszahlung zu einer gebundenen Ausgabe, da der Gemeinde diesbezüglich kein erheblicher Spielraum mehr bleibe. Dass über die Höhe der Entschädigung allenfalls ein Verhandlungsspielraum bestehe, ändere daran nichts, weil die Höhe der Entschädigung im Streitfall nicht im Belieben der Gemeinde stehe, sondern bei fehlender Einigung gerichtlich geklärt würde. Insofern sei den Stimmberechtigten die damit verbundene Ausgabe nicht als Verpflichtungskredit zu unterbreiten gewesen.

### **E. 3.5**

Die Beschwerdeführer halten dem zunächst entgegen, die unter "Kenntnisnahme" aufgeführten Punkte a-e im Beleuchtenden Bericht hätten nicht Gegenstand der Abstimmungsfrage gebildet. Die Vorinstanz suggeriere im angefochtenen Urteil das Gegenteil und verhalte sich insofern aktenwidrig und willkürlich.

Soweit die Beschwerdeführer damit sinngemäss eine offensichtlich unrichtige bzw. willkürliche Sachverhaltsfeststellung im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG geltend machen, dringen sie nicht durch. Ungeachtet dessen, dass sie nicht aufzeigen, inwieweit die geltend gemachte unrichtige Sachverhaltsfeststellung einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben sollte, trifft der Vorwurf nicht zu. Die Vorinstanz hat nicht behauptet, dass die Ausführungen zu den Entschädigungsfolgen einer vorzeitigen Kündigung des Pachtvertrags mit der Zentrumscafé Zumikon AG Bestandteil der Abstimmungsfrage bildete. Sie hat lediglich den Wortlaut des Beleuchtenden Berichts übernommen, wonach mit der Zustimmung der Vorlage von den entsprechenden Konsequenzen Kenntnis genommen wird. Diese Darlegung ist zutreffend. Soweit die Rüge der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht daher überhaupt den qualifizierten Begründungsanforderungen entspricht (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 148 IV 356 E. 2.1; Urteil 1C\_531/2023 vom 10. Dezember 2024 E. 1.3), erweist sie sich als unbegründet.

### **E. 3.6**

Weiter widersprechen die Beschwerdeführer der Auffassung der Vorinstanz, wonach die Entschädigungszahlung an die Zentrumscafé Zumikon AG mit der Zustimmung zur Kündigung des Pachtvertrags durch die Stimmberechtigten zu einer gebundenen Ausgabe werde. Das Gesetz verlange klar, dass nur ein "früherer Beschluss des zuständigen Organs" zur Annahme einer gebundenen Ausgabe führen könne. Die Zustimmung zur Vertragsauflösung innerhalb der Vorlage 1, welche die Entschädigungszahlung erst auslöse, sei kein "früherer Beschluss". Würde dies anders beurteilt, werde das gesamte Kreditrecht aus den Angeln gehoben. Die Vorinstanz habe daher § 103 GG/ZH willkürlich angewendet, was auch zu einem völlig unhaltbaren Ergebnis führe.

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Wie sich aus der oben dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt (E. 3.1), ist für die Annahme einer gebundenen Ausgabe insbesondere von Bedeutung, ob die Stimmberechtigten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt haben. Es geht darum, der Bürgerin und dem Bürger ein Mitspracherecht über Beschlüsse einzuräumen, die zu zusätzlichen Abgaben führen oder führen können. Das Volk soll jedoch nicht zweimal in der gleichen Sache entscheiden (vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, Rz. 1786 f.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, Rz. 1181; BGE 95 I 213 E. 3 ; 93 I 620 E. 5). Wie gross die Zeitspanne zwischen dem vorausgehenden Grunderlass und der späteren Ausgabe ist, ist hierzu grundsätzlich nicht massgebend. Bestandteil der Abstimmungsfrage zur Vorlage 1 an der Volksabstimmung vom 19. November 2023 war, ob der betreffende Pachtvertrag gekündigt werden soll. Aus dem Beleuchtenden Bericht ging zudem hervor, dass bei einer Kündigung des Pachtvertrags unter anderem eine Entschädigung im Umfang von Fr. 1'039'461.-- zu Gunsten der Zentrumscafé Zumikon AG fällig werde. Diese Pflicht zur Zahlung einer Entschädigung und die Kriterien für deren Bemessung wurden bereits in Ziff. VI.6 des Pachtvertrags vom 31. März 1981 festgelegt. Der Pachtvertrag mit der Regelung der Folgekosten im Falle einer Kündigung wurde seinerzeit von der Gemeindeversammlung bewilligt und die Kündigung des Pachtvertrages nun an der Volksabstimmung vom 19. November 2023 durch die Stimmbevölkerung mit einer deutlichen Mehrheit beschlossen. Insofern haben die Stimmberechtigten mit den der Entschädigung zeitlich vorgelagerten Beschlüssen die daraus folgende Aufwendung gebilligt. Sie konnten somit ihr Mitspracherecht sowohl betreffend das "Ob" als auch betreffend das "Wie" der Ausgabe wahrnehmen. Für die Gemeinde bestand hingegen nach den Volksentscheiden für die Ausrichtung der Entschädigungszahlung an die Zentrumscafé Zumikon AG in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein Handlungsspielraum mehr.

Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz davon ausging, es handle sich bei der aufgrund der vorzeitigen Kündigung des Pachtvertrags geschuldeten Entschädigung um eine gebundene Ausgabe.

### **E. 3.7**

Soweit die Beschwerdeführer eine Rechtsverweigerung geltend machen, weil die Vorinstanz nicht auf all ihre Vorbringen eingegangen sei, sprechen sie wohl die aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 2 BV ) fliessende Begründungspflicht an. Dabei verkennen die Beschwerdeführer jedoch, dass sich die Vorinstanz nicht mit jedem einzelnen Argument umfassend befassen muss. Die Begründung muss so abgefasst sein,

dass sich die betroffene Person über die Tragweise des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann ( BGE 148 III 30 E. 3.1). Dies war anhand der vorinstanzlichen Begründung ohne Weiteres möglich, sodass eine Verletzung von Bundesrecht in dieser Hinsicht nicht auszumachen ist.

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig ( Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG ). Es sind keine Parteienschädigungen zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG ).

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