

LU_GERICHTE RRE Nr. 595 vom 22. Mai 2007

LU Gerichte, 2007-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._595

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 595 du 22 mai 2007

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 595 del 22 maggio 2007

Regeste

Kommunales Finanzreferendum. Freibestimmbare und gebundene Ausgaben. §§ 10 Unterabsatz c Ziffer 2 und 81 GG. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums der Gemeinde mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe betragsmässig festgelegt ist. Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-)Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde. - Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist zulässig. | Volksrechte

Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 22.05.2007 RRE Nr. 595 (2007 III Nr. 5)

Kommunales Finanzreferendum. Freibestimmbare und gebundene Ausgaben. §§ 10 Unterabsatz c Ziffer 2 und 81 GG. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums der Gemeinde mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe betragsmässig festgelegt ist. Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-)Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde. - Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist zulässig. | Volksrechte

Rechtsprechung Luzern Instanz: Regierungsrat Abteilung: - Rechtsgebiet: Volksrechte
Entscheiddatum: 22.05.2007 Fallnummer: RRE Nr. 595 LGVE: 2007 III Nr. 5 Leitsatz:
Kommunales Finanzreferendum. Freibestimmbare und gebundene Ausgaben. §§ 10 Unterabsatz c Ziffer 2 und 81 GG. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums der Gemeinde mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe betragsmässig festgelegt ist. Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-)Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde. - Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist zulässig. Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig.
Entscheid: Am 1. Februar 2006 bewilligte der Stadtrat von Luzern für die Erstellung der Informatikinfrastruktur und für die Einführung von Computern an der Primarschule in der Stadt Luzern einen Kredit von 1896900 Franken. Gegen diesen Beschluss erhob ein Stimmberechtigter Stimmrechtsbeschwerde. Er machte geltend, dass der Stadtrat für die Bewilligung des Kredits nicht zuständig sei, weil der Kredit nicht eine gebundene Ausgabe,

sondern eine freibestimmbare Ausgabe betreffe, die dem Grossen Stadtrat - unter Wahrung des fakultativen Referendums der Stimmberechtigten - hätte zur Bewilligung vorgelegt werden müssen. Der Regierungsrat wies die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Aus den Erwägungen: 3. Gemäss § 81 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG) sind ein Aufwand oder eine Ausgabe freibestimmbar, wenn die entscheidende Behörde bezüglich Umfang des Aufwandes oder der Ausgabe, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat. Dagegen sind ein Aufwand oder eine Ausgabe dann gebunden, wenn sie nicht in diesem Sinn freibestimmbar sind (§ 81 Abs. 2 GG). Als gebunden gelten gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichtes jene Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind (wie etwa Besoldungen und gewisse Subventionen) oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden (BGE 102 Ia 457 E. 3a S. 459). Es kann aber selbst dann, wenn die Frage, "ob" eine mit Ausgaben verbundene Aufgabe zu erfüllen ist, die weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, 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 ein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum zusteht, ist von einer freibestimmbaren Ausgabe auszugehen. Von diesen Grundsätzen darf dort abgewichen werden, wo sich bei Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt (vgl. BGE 125 I 87 E. 3b S. 90f.; LGVE 1984 III Nr. 32). 4. Das Ausmass der Handlungsfreiheit einer Gemeinde bezüglich einer konkreten Ausgabe richtet sich nach dem übergeordneten Bundesrecht und dem ebenfalls übergeordneten kantonalen Recht sowie dem Gemeinderecht. Das Bundesrecht und das kantonale Recht können den Gemeinden bezüglich einzelner Gemeindeaufgaben eine mehr oder weniger grosse Handlungsfreiheit belassen (Daniel Schmitz, Die Ausgabenbindung beim Finanzreferendum, Bern 1991, S. 192). Der Entscheidungsspielraum der Gemeinde kann tatsächlich oder rechtlich begründet sein, und zwar hinsichtlich der Grundlagen und der konkreten Verhältnisse des einzelnen Falles; er fehlt, wenn ein unabwendbarer Sachzwang oder eine abschliessende rechtliche Bindung besteht. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums der Gemeinde mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe betragsmässig festgelegt ist. Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-)Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde. Zweimalige Abstimmungen über dieselbe Frage sind zu vermeiden. Sinnvoll ist die Volksabstimmung, wenn nicht nur Details, sondern im Licht der staatspolitischen Funktion des Ausgabenreferendums wesentliche Fragen offen sind (BGE 115 Ia 139 E. 3a S. 142f. mit Hinweisen). 5.3 Der Kanton setzt nach § 29 Absatz 3 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG) die von der Volksschule zu erreichenden Ziele fest und kontrolliert sie, sorgt für ein in allen Gemeinden vergleichbares, gutes Volksschulangebot und entwickelt das Bildungssystem laufend weiter. Gemäss § 29 Absatz

4 VBG sind die Gemeinden für die Gestaltung und den Vollzug des kommunalen Volksschulangebots gemäss kantonalen Vorgaben verantwortlich. Der Regierungsrat erlässt gemäss § 37 VBG die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Regelungen sowie die Leitideen und Lehrpläne für die einzelnen Stufen, Unterrichtsbereiche und Fächer. Ein Ziel der Volksschule ist es, den Lernenden jene Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, die es ihnen ermöglichen, ihre Lebenssituationen zu gestalten und zu bewältigen sowie die Grundlage für die spätere berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und die persönliche Lebensgestaltung zu schaffen (§ 5 Abs. 2d VBG). Der Unterricht und die Erziehung orientieren sich an zeitgemässen Unterrichts- und Lernformen (§ 15 Abs. 1b VBG). Als Antwort auf die sich immer schneller verbreitende Anwendung der Informationstechnologien im Lebensalltag und in der Berufswelt hat auch die Primarschule Fertigkeiten in diesem Bereich zu vermitteln. Die Einführung von Computern an der Primarschule ist damit zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Volksschule nötig. Dementsprechend hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. Februar 2000 die Zielsetzungen für den Computereinsatz in der Volksschule für die Jahre 2000 bis 2005 festgesetzt. Der Personalcomputer (PC) sollte danach in Zukunft in der Primarschule als Werkzeug dienen und in die Fächer integriert werden. In den 1. und 2. Primarklassen sollten einzelne Schülerarbeiten am PC durchgeführt werden, in den weiteren Primarklassen sollten das Tastaturschreiben, der Einsatz von Lernprogrammen und die Informationsbeschaffung mit dem PC geübt werden. Bis Ende Schuljahr 2004/2005 sollten in den Klassenzimmern der Primarschule ab der 3. Klasse zwei bis vier PCs zur Verfügung stehen, in der 1. und 2. Primarklasse könnten einzelne Geräte als Einzelarbeitsplätze angeschafft werden. Im Anschluss an diesen Beschluss verlangte der Grosse Rat des Kantons Luzern vom Regierungsrat mit der Erheblicherklärung der Motion M 159 von Erna Müller vom 4. Juli 2000 einen Planungsbericht zu dieser Thematik. Ein erster Planungsbericht - der Planungsbericht über die zukünftige Entwicklung der Informatik an den Volksschulen und den Schulen der Sekundarstufe II vom 13. März 2001 - wurde vom Grossen Rat am 21. Juni 2001 an den Regierungsrat zur Überarbeitung zurückgewiesen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001, S. 1108-1139). Am 17. Juni 2005 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat in der Folge nach vertieften Abklärungen über die zukünftige Ausgestaltung der Volksschule den "Planungsbericht zum Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien an den Volksschulen und den Schulen der Sekundarstufe II des Kantons Luzern" vor (vgl. GR 2005, S. 1363ff.). Darin wurde am Ziel, dass die Primarschulen eine ausreichende Infrastruktur für den integrierten Computereinsatz im Unterricht aufzuweisen haben, festgehalten. Als Regel bezüglich Infrastruktur hielt der Regierungsrat fest, dass vom dritten bis zum sechsten Schuljahr pro Klasse mindestens drei multimediataugliche Computer zur Verfügung ständen. Sofern die Möglichkeit bestehe, könnten bereits vor dem dritten Schuljahr erste Erfahrungen mit dem Computer vermittelt werden. Die Computer könnten in Klassenzimmern oder Spezialräumen platziert werden. Sie könnten auch mobil sein (Notebooks). In der Regel sollten die Geräte über Internetanschluss verfügen. Daneben ständen eine angemessene Anzahl Peripheriegeräte (Laserdrucker, Scanner, evtl. Digitalkamera) zur Verfügung. Am 4. Juli 2006 erklärte der Regierungsrat die Lehrplanergänzung ICT (Information and Communication Technologies) ab Schuljahr 2007/2008 für verbindlich. ICT setzt verschiedene Lernziele (Benutzung von ICT-Geräten und Lernprogrammen, Dokumente erstellen, Information beziehen usw.) fest, die im vierten, sechsten und neunten Schuljahr im Bereich Informatik und Kommunikation erreicht werden sollten. 5.4 Mit der Ausrüstung

mit Computern sollen die Schulhäuser einem modernen Schulunterricht genügen können. Aufgrund der kantonalen Vorgaben wurde die Ausrüstung mit Computern, jedenfalls ab der 3. Primarklasse, nötig. In dieser Hinsicht hat die Vorinstanz beim "Ob" keinen Spielraum gehabt. Fraglich ist, ob das "Wie" der Vorinstanz genügend Ermessensspielraum gelassen hat, um die Ausgabe als freibestimmbare Ausgabe zu qualifizieren. Mit der vom Regierungsrat vorgenommenen Lehrplanergänzung ICT vom 4. Juli 2006 hat der Kanton den Gemeinden verbindlich vorgegeben, dass gewisse Fertigkeiten im Umgang mit den modernen Kommunikationsmitteln bis zur 4. Klasse gefordert werden müssen, und im Planungsbericht des Regierungsrates vom 17. Juni 2005, auf den in der Lehrplanergänzung Bezug genommen wurde, ist umschrieben, mit welchen Mitteln dies zu erreichen ist, ist doch dort ausgeführt, dass pro 3. bis 6. Primarklasse im Minimum drei multimediataugliche Computer vorhanden sein müssen. Damit war der Umfang der Computerisierung der Schulhäuser mehr oder weniger bereits vorgegeben, und den Gemeinden verblieb bei der Umsetzung kein grosser Spielraum mehr. Was den zeitlichen Ermessensspielraum betrifft, so ist festzuhalten, dass die Anschaffung der Computer bis Anfang Schuljahr 2007/08 zu erfolgen hat, damit die vom Regierungsrat beschlossene Lehrplanergänzung ICT umgesetzt werden kann. Die Vorinstanz hat diesbezüglich angeführt, dass die Umsetzungsarbeiten und die Anschaffungen teilweise bereits im Jahr 2006 hätten erfolgen müssen, damit alle Schulhäuser rechtzeitig ausgerüstet werden könnten; in diesem Punkt habe sie kein Ermessen gehabt. Zudem sei die Einführung auch mit den laufenden Sanierungen der Schulhäuser abgestimmt worden, damit Kosten gespart und Störungen des Schulbetriebes hätten minimiert werden können. Gemäss diesen Ausführungen war der Zeitpunkt der vorinstanzlichen Beschlussfassung weitgehend vorgegeben. Nachdem die Vorinstanz die organisatorischen Belange weit besser kennt als die Rechtsmittelinstanz und der Beschwerdeführer keine Gründe dafür anführt, dass der Beschluss später hätte gefällt werden können, ist aufgrund dieser Ausführungen davon auszugehen, dass der Vorinstanz in zeitlicher Hinsicht kein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum zustand, der eine Volksabstimmung gerechtfertigt hätte.

5.5 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die Anschaffung von mindestens drei multimediatauglichen Computern pro Klasse für die 3. bis 6. Primarklasse bis zum Schuljahr 2007/08 vom Kanton vorgeschrieben ist und für die Gemeinden kein Ermessensspielraum besteht, weshalb die Ausgabe für die erwähnte Anzahl Computer als gebunden anzusehen ist. Dass der Regierungsrat den Lehrplan erst nach dem angefochtenen Stadtratbeschluss ergänzt hat, ändert daran nichts, sind doch für den vorliegenden Entscheid gemäss § 146 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) die heutigen Verhältnisse massgebend.

6.1 Die Anschaffung von Computern für die 1. und 2. Primarklassen ist kantonal nicht vorgeschrieben. Aus der Kostenrechnung für die Infrastruktur zeigt sich, dass für die 1. und 2. Primarklassen 73 Computer angeschafft werden sollen, nämlich 49 fest installierte Tischcomputer (je einer pro Klasse) und 24 Laptops. Dazu ist pro Klasse ein Tisch für den fest installierten Computer vorgesehen. Die Gesamtkosten für diesen Teil der Anschaffung belaufen sich auf 143600 Franken. Die weiteren Kosten für die Grundinfrastruktur, Computer für die Lehrerzimmer, Verkabelung usw., würden auch anfallen, wenn die 1. und 2. Primarklassen nicht mit Computern ausgerüstet würden.

6.2 Der von der Vorinstanz gesprochene Kredit von 1836680 Franken ist folglich in Höhe von 1693080 Franken für gebundene Ausgaben und in Höhe von 143600 Franken für freibestimmbare Ausgaben bestimmt. Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig (vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 27. März 1985, in: ZBI

1985, S. 460ff.). Nachdem die Ausgaben für die 3. bis 6. Primarklassen als gebunden zu betrachten sind (vgl. E. 5), ist es zulässig, den dafür vorgesehenen Anteil der Gesamtausgabe bei der Abklärung der Frage, ob der Beschluss des Stadtrates dem Finanzreferendum zu unterstellen ist, in Abzug zu bringen. Es ist nicht sinnvoll, die Gesamtausgabe den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen, nachdem die Anschaffung von Computern für die 3. bis 6. Primarklassen kantonal vorgegeben ist. Eine Abstimmung ist nur dann durchzuführen, wenn der Entscheid rechtlich noch offen ist und den Stimmberechtigten eine echte Entscheidungsmöglichkeit bleibt. Sollten die Stimmberechtigten in einer Abstimmung über die Gesamtausgabe die Vorlage ablehnen, würde sich zudem die Frage stellen, wie bezüglich der vom Kanton Luzern aus vorgeschriebenen Anschaffung von Computern für die 3. bis 6. Primarklassen und des Erreichens der ICT-Lernziele ab dem Schuljahr 2007/2008 in den Primarschulen der Stadt Luzern vorzugehen ist. 6.3 Der freibestimmbare Teil der Ausgaben umfasst die 143600 Franken für die Anschaffung der Computer für die 1. und 2. Primarklassen. Freibestimmbare Ausgaben in dieser Höhe darf der Stadtrat in eigener Kompetenz bewilligen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich im Grossen Stadtrat bei der Behandlung des Voranschlages 2007, in dem die Investition ausgewiesen war, bis auf den Beschwerdeführer niemand der Ausgabe widersetzte und dass der Grosse Stadtrat Investitionen für die Anschaffung von Computern in der Primarschule in Höhe von 800000 Franken für das Jahr 2007 bewilligte (Regierungsrat, 22. Mai 2007, Nr. 595; das Bundesgericht wies die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde mit Urteil 1C_175/2007 vom 13. November 2007 ab, soweit darauf einzutreten war und sie nicht gegenstandslos geworden war.)

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