

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00624 vom 18. Februar 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-02-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00624

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00624 du 18 février 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00624 del 18 febbraio 2015

Regeste

Ungültigerklärung einer Initiative | [Die Initiative beantragt den Verkauf eines Schulhauses zum Buchwert an die politische Gemeinde Berg am Irchel.] Es kann offenbleiben, ob es sich um eine sogenannte unterstützende Initiative oder Einzelinitiative handelt, da die Initiative jedenfalls als Einzelinitiative zu behandeln ist (E. 5.1 f.). Gemäss § 15 Abs. 3 FHG, welche Bestimmung weiterhin in Kraft ist (vgl. § 165 GG), sind Vermögenswerte, die für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, zum Restbuchwert vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zu übertragen. Für die Entwidmung braucht es einen Beschluss. Ob für diese Entwidmung nicht nur die Gemeindeexekutive, sondern auch die Gemeindevorsteherchaft zuständig ist, kann offenbleiben, da die Initiative jedenfalls aus einem anderen Grund für ungültig zu erklären ist (E. 5.2 am Ende). Ein Verkauf des Schulhauses zum Buchwert verstösst gegen § 15 Abs. 4 FHG, wonach die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte zum Verkehrswert zu erfolgen hat, sofern damit keine öffentlichen Interessen verbunden sind. Ein öffentliches Interesse wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Ein Verkauf zum Buchwert widerspricht zudem den in Art. 122 Abs. 2 KV verankerten Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung (E. 6). Die Initiative ist zu Recht für ungültig erklärt worden (E. 7). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2014.00624 Urteil der 4. Kammer vom 18. Februar 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Tanja Künzle. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Schulpflege Flaachtal (Rechtsnachfolgerin der Primarschulpflege Berg am Irchel), vertreten durch lic. iur. B, Beschwerdegegnerin, betreffend Ungültigerklärung einer Initiative, hat sich ergeben: I. A. Am 13. Juli 2014 reichte A zusammen mit 109 Mitunterzeichnenden bei der Primarschulpflege Berg am Irchel (nachfolgend Primarschulpflege) eine "Initiative" mit folgendem Wortlaut ein: " Gemäss Art. 8 der Gemeindeordnung der Primarschulpflege [richtig: Primarschulgemeinde vom 17. Juni 2007] und gemäss Art. 42 des Gemeindegesetzes [vom 6. Juni 1926, GG, LS 131.1] können ein Sechstel der Stimmberechtigten die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangen. Beiliegend erhalten Sie das von 109 Stimmberechtigten unterzeichneten Begehren zur Einberufung einer Primarschulgemeindeversammlung. In Berg am Irchel hat es etwa 454 Stimmberechtigte. Der Antrag an die Primarschulgemeindeversammlung lautet: 'Das Schulhaus Gräslikon wird zum Buchwert an die politische Gemeinde Berg am Irchel verkauft.' Begründung: - Das Schulhaus

Gräslikon wird nicht mehr für schulische Zwecke. - Die Wohnung im Schulhaus wird nicht für schulische Zwecke benötigt." Mit Beschluss vom 28. Juli 2014 stellte die Primarschulpflege den Entscheid über die Gültigkeit der Initiative bis zum Vorliegen einer Stellungnahme des Steuerungsausschusses der Schule Flaachtal zurück. Den dagegen erhobenen Stimmrechtsrekurs von A hiess der Bezirksrat Andelfingen mit Beschluss vom 19. August 2014 gut; er hob den Sistierungsentscheid der Primarschulpflege auf und ersuchte diese darum, innert zehn Tagen nach Rechtskraft des Beschlusses über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative zu entscheiden. B. Die Primarschulpflege beschloss in der Folge am 1. September 2014, die Initiative von A und der Mitunterzeichnenden werde für ungültig erklärt. II. A erhob am 3. September 2014 Stimmrechtsrekurs gegen den Beschluss der Primarschulpflege vom 1. September 2014, welchen der Bezirksrat Andelfingen mit Beschluss vom 21. Oktober 2014 abwies. III. Am 27./28. Oktober 2014 erhob A Beschwerde ans Verwaltungsgericht und stellte folgende Anträge: " 1. Es sei der [...] Entscheid des Bezirksamtes aufzuheben; 2. es sei die am 13. Juli 2014 eingereichte Initiative betreffend Verkauf des Schulhauses Gräslikon an die politische Gemeinde Berg am Irchel für gültig zu erklären und umgehend dem hierfür zuständigen Organ zur Abstimmung vorzulegen. 3. unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin oder zulasten der Staatskasse." Der Bezirksrat Andelfingen liess sich am 3. November 2014 mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Die Primarschulpflege liess in ihrer Beschwerdeantwort vom 5. November 2014 beantragen, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (§ 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). In Stimmrechtssachen der Gemeinde steht gemäss §§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 ff. sowie § 19b Abs. 2 lit. c VRG und § 151a Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksamtes die verwaltungsgerichtliche Beschwerde offen. Der Beschwerde in Stimmrechtssachen unterliegen unter anderem Entscheide betreffend die Ungültigerklärung von Initiativen (VGr, 8. Januar 2014, VB.2013.00753, E. 1). Der Beschwerdeführer, dessen Initiative von der Primarschulpflege Berg am Irchel für ungültig erklärt wurde, ist in der betreffenden Gemeinde stimmberechtigt und damit zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG). 2. Der Beschwerdeführer beanstandet, es handle sich bei dem Vertreter der Beschwerdegegnerin um keinen Rechtsanwalt und macht sinngemäss geltend, dieser sei damit nicht zur Vertretung befugt. Das Anwaltsmonopol umfasst nur die berufsmässige Vertretung in Zivil- und Strafprozessen (vgl. § 11 des Anwaltsgesetzes vom 17. November 2003, LS 215.1). Im Verwaltungsverfahren besteht hingegen kein solches Monopol. Demnach ist der Einwand des Beschwerdeführers unbegründet. 3. 3.1 Den Akten lässt sich entnehmen, dass die Primarschulgemeinde Berg am Irchel infolge der Annahme des Zusammenschlussvertrags der Schulgemeinden im Flaachtal durch die Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung vom 22. September 2013 nur noch bis 31. Dezember 2014 Bestand haben und seit dem 1. Januar 2015 die Schulgemeinde Flaachtal die Aufgaben der fusionierten Primarschulgemeinden übernehmen. Dabei gingen per 1. Januar 2015 sämtliche Aktiven und Passiven inklusive Grundstücke der Vertragsgemeinden auf die neue Schulgemeinde über. Folglich ist davon auszugehen, dass das Initiativbegehren nun sinngemäss der Schulgemeindeversammlung Flaachtal zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

E. 4.1

Gemäss Art. 86 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt das Gesetz die Volksrechte in der Gemeinde, wobei es insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorsieht. Die betreffenden Bestimmungen zum Initiativrecht finden sich für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Gemeinden mit Gemeindeversammlung) in den §§ 50–50c GG. Gemäss § 50 Abs. 1 GG kann jeder Stimmberechtigte über einen in die Befugnis der Gemeindeversammlung fallenden Gegenstand eine Initiative stellen. Gemeint sind damit alle Gegenstände, über welche die Stimmberechtigten zu entscheiden haben, sei es in der Gemeindeversammlung oder an der Urne (Verein Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011 [im Folgenden: Ergänzungsband GG-Kommentar], § 50 N. 3.1; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 86 N. 10). Die Initiative gemäss § 50 GG kann Verfassungs- (Änderung der Gemeindeordnung), Rechtsetzungs- oder Verwaltungsinitiative sein (Hans Rudolf Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 50 N. 3 Ingress), das heisst, sich auf generell-abstrakte Akte (kommunale Erlasse) wie auch auf Beschlüsse individuell-konkreter Natur im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung (bzw. der Stimmbürger an der Urne) beziehen (zur Missverständlichkeit des Begriffs der Verwaltungsinitiative, welcher sich gerade nicht auf Einzelakte der Verwaltung, sondern auf solche der Legislativorgane bezieht, Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 50 Rz. 12).

E. 4.2

In Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation obliegt die Prüfung der Initiative der Gemeindevorstanderschaft (§ 50a GG), das heisst bei der Schulgemeinde der Schulpflege (vgl. § 81 GG). Diese hat zu prüfen, ob die Initiative (a) mindestens von einer stimmberechtigten Person unterstützt wird, (b) sie rechtmässig und (c) die Gemeindeversammlung für die Behandlung des Gegenstandes zuständig ist (§ 50a Abs. 1 GG), wobei ein negatives Prüfungsergebnis bzw. eine allfällige Ungültigerklärung der Initiative in einem begründeten Beschluss festzuhalten ist (vgl. § 50a Abs. 2 GG). Das Kriterium der Rechtmässigkeit einer kommunalen Initiative ist anhand der für das kantonale Initiativrecht vorgesehenen (materiellen) Schranken zu beurteilen (vgl. § 50c GG; ferner Ergänzungsband GG-Kommentar, § 50c N. 1.4 und 2). Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 121 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]). Die Voraussetzung der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung (oder der Stimmbürger an der Urne) beurteilt sich anhand des übergeordneten Rechts sowie der Gemeindeordnung (Ergänzungsband GG-Kommentar, § 50a N. 3.1). Diese zusätzliche Schranke soll verhindern, dass mit dem Initiativrecht die Gewaltenteilung bzw. die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen unterlaufen wird (Thalman, § 50 N. 3.2).

E. 5.1

Das Initiativbegehren wurde von 107 Stimmberechtigten der Gemeinde Berg am Irchel mitunterzeichnet. Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob der Beschwerdeführer und die Mitunterzeichnenden nicht einfach die Einberufung Gemeindeversammlung gestützt auf § 42 Ziff. 3 GG beabsichtigten, bei der über den Antrag abgestimmt werden soll. Dass das

Begehren aber eine kurze Begründung enthält, wie es § 50 Abs. 2 GG für eine Initiative verlangt, spricht dafür, es als Initiative zu behandeln.

E. 5.2

Gemäss § 50 Abs. 3 Ziff. 2 GG hat eine sogenannte unterstützende – nämlich eine durch gesammelte Unterschriften begleitete – Initiative eine vorbehaltlose Rückzugsklausel als formelle Anforderung zu enthalten. Damit soll verhindert werden, dass die Gemeindeversammlung über ein Begehren abstimmen muss, von dem sich seine Urheberinnen oder Urheber zwischenzeitlich distanzieren (Ergänzungsband GG-Kommentar, § 50 N. 2 und 5.2). Ob die hier fehlende Rückzugsklausel zur Ungültigkeit als unterstützende Initiative führt, kann offenbleiben, da die Initiative mindestens als Einzelinitiative zu behandeln ist. Zu prüfen bleibt nach dem Dargelegten, ob der eigentliche Gegenstand der Initiative, das heisst der beantragte Verkauf des Schulhauses Gräslikon zum Buchwert an die politische Gemeinde Berg am Irchel, in den Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung fällt. Dabei gilt es zunächst festzustellen, welcher Vermögensmasse das Schulhaus zuzuordnen ist. Zum Verwaltungsvermögen gehören jene Werte, die den Behörden oder einem bestimmten Kreis von privaten Benutzern unmittelbar durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung öffentlicher Aufgaben dienen. Darunter fallen namentlich Schulhäuser (Ulrich Häfelin/ Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2332 ff.). Das Finanzvermögen dient demgegenüber staatlichen Aufgaben nur mittelbar, durch seinen Vermögenswert oder seine Erträge. Es handelt sich um realisierbare Aktiven. Sie können veräussert, gepfändet und verpfändet werden. Nicht zum Finanzvermögen gehören deshalb Schulhäuser, die solange nicht veräussert werden können, als sie ihren Zweck erfüllen (zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2330 f.). Hinsichtlich der möglichen Nutzungen von Verwaltungsvermögen wird zwischen ordentlicher Nutzung (Gemeingebrauch), Randnutzung oder ausserordentlicher Nutzung und Sondernutzung unterschieden. Sondernutzung an Verwaltungsvermögen bedeutet, dass Private von Verwaltungsvermögen längerfristig exklusiv Gebrauch machen können (zum Beispiel Miete von Geschäftslokalitäten in Verwaltungsgebäuden; zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2335 ff.). Den Akten lässt sich entnehmen, dass sich das Schulhaus Gräslikon derzeit im Verwaltungsvermögen zu einem Buchwert von Fr. 7'000.- befindet. Dies wird im Übrigen vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten. Folglich ist davon auszugehen, dass das Schulhaus nach wie vor öffentlichen Aufgaben gewidmet ist. Nach Angaben des Beschwerdeführers wird es zwar seit August 2013 nicht mehr für den schulischen Unterricht verwendet. In seiner Rekursschrift räumt der Beschwerdeführer jedoch selbst ein, dass das zukünftige Nutzungskonzept für das Schulhaus Gräslikon noch nicht klar ist und zum Beispiel eine Nutzung als private Tagesschule vorgeschlagen wurde. Ein solches Konzept käme nach dem Gesagten einer Sondernutzung von Verwaltungsvermögen gleich. Folglich ist davon auszugehen, dass die Nutzung des Schulhauses Gräslikon noch gar nicht geklärt ist. Gemäss § 165 GG gilt unter anderem § 15 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG) weiter. Nach § 15 Abs. 3 FHG sind Vermögenswerte, die für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden, zum Restbuchwert vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zu übertragen. Wenn das Schulhaus tatsächlich nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt werden sollte, hätte mithin eine Übertragung mit dem Restbuchwert ins Finanzvermögen zu erfolgen. Für diese Überführung braucht es einen Beschluss, dass die Liegenschaft keine öffentliche Aufgabe mehr erfüllte. Ob für diese Entwidmung nicht nur die

Gemeindevorstehererschaft, sondern auch die Gemeindeversammlung zuständig ist, kann hier offenbleiben, da – wie nachfolgend dargelegt – die Initiative jedenfalls aus einem anderen Grund ungültig ist.

E. 6

Der Beschwerdegegnerin ist darin beizupflichten, dass ein Verkauf des Schulhauses zum Buchwert von Fr. 7'000.- gar nicht zulässig ist. Gemäss § 15 Abs. 4 FHG erfolgt die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte zum Verkehrswert, sofern damit keine öffentlichen Interessen verbunden sind. Der Gebäudeversicherungswert des Schulhauses beträgt Fr. 1'700'000.-. Der Verkehrswert ohne Land dürfte sich auch in etwa in dieser Höhe bewegen. Die Liegenschaft soll an die politische Gemeinde Berg am Irchel verkauft werden und damit an eine Dritte, das heisst an eine von der Schulgemeinde Berg am Irchel bzw. Flaachtal verschiedene (hier: öffentlichrechtliche juristische) Person. Ein öffentliches Interesse an diesem Verkauf wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr ist von rein finanziellen Interessen der politischen Gemeinde Berg am Irchel auszugehen. Ein Verkauf zum Buchwert widerspricht überdies den in Art. 122 Abs. 2 KV verankerten Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Gemeinden (vgl. Ulrich Hubler/Michael Beusch in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Art. 122 N. 16 f.; § 2 FHG). Eine Initiative, die eine Veräusserung zum Buchwert vorsieht, verstösst damit gegen übergeordnetes kantonales Recht (vgl. Thalmann, § 50 N. 3.3). Die umstrittene Initiative ist aus diesem Grund für ungültig zu erklären.

E. 7

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin die umstrittene Initiative zu Recht als ungültig erklärte. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 8.1

Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen. Als unterliegende r Partei bleibt dem Beschwerdeführer die Zuspreehung einer Parteientschädigung versagt (Art. 17 Abs. 2 VRG).

E. 8.2

Die Beschwerdegegnerin ersucht ebenfalls um Zuspreehung einer Parteientschädigung. Nach § 17 Abs. 2 VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Gemeinwesen besitzen in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung; vor allem grössere und leistungsfähigere haben sich so zu organisieren, dass sie Verwaltungstreitsachen selbst durchfechten können (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 50 ff.). Denn die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den angestammten amtlichen Aufgaben bzw. zur üblichen Amtstätigkeit. Der in einem Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand übersteigt vielfach jenen nicht wesentlich, der im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin erbracht werden musste. Der im vorliegenden Fall zu leistende Aufwand erscheint nicht als aussergewöhnlich; er liegt

vielmehr im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit, weshalb der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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