

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00490 vom 2. Dezember 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00490

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00490 du 2 décembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00490 del 2 dicembre 2015

Regeste

Ungültigerklärung der Initiative "Wasserfuren sinnvoll nutzen" | [Das streitbetroffene Grundstück befindet sich seit Langem im Eigentum einer Schulgemeinde, welche es ursprünglich als Landreserve für allfälligen künftigen Eigenbedarf erworben hatte. Aufgrund von Abklärungen in den letzten Jahren war man jedoch zum Schluss gekommen, dass aufgrund der räumlichen Entwicklung der Gemeinde kein Eigenbedarf bestehe, worauf die Schulgemeinde das Grundstück verkaufen wollte. Der beabsichtigte Verkauf an einen privaten Investor scheiterte jedoch an der Urne. Daraufhin reichten die Beschwerdeführenden eine Initiative (in der Form der allgemeinen Anregung) des Wortlauts ein, das Grundstück solle so genutzt werden, dass ein gemeinnütziger Wohnbauträger dort Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete erstellen und betreiben könne. Die Beschwerdegegnerin erklärte diese Initiative zufolge Verstosses gegen übergeordnetes Recht für ungültig. Die Gemeinde habe sich an ihren Zweck zu halten bzw. die Sekundarstufe der öffentlichen Volksschule zu führen und weitere Aufgaben im Bereich Schule und Bildung wahrzunehmen.] Die Beschwerdeführenden haben bei der Vorinstanz jedenfalls nicht eine raschere Verfahrensabwicklung verlangt, weshalb auf ihr Feststellungsbegehren betreffend Rechtsverzögerung nicht einzutreten ist (E. 2). Das streitbetroffene Grundstück gehört - da damit keine öffentlichen Interessen mehr verfolgt werden - nicht mehr zum Verwaltungs-, sondern zum Finanzvermögen der Gemeinde. Die Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus gehört nicht zu deren Aufgaben, sondern zum Aufgabenbereich der politischen Gemeinden (E. 4.3). Bei der Verwaltung des Finanzvermögens ist die Gemeinde insbesondere an die Schranken der Finanzhaushaltsgesetzgebung bzw. die einschlägigen finanzrechtlichen Bestimmungen gebunden. Hierzu gehören namentlich Art. 122 Abs. 2 KV sowie §§ 2, 7 und 15 Abs. 4 FHG (in Verbindung mit § 165 GG) bzw. die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Pflicht zur Berücksichtigung der wirtschaftlich günstigsten Lösung. Finanzvermögen ist folglich sicher und gewinnorientiert zu bewirtschaften bzw. anzulegen (E. 4.3.1). Eine Veräusserung bzw. eine Abgabe im Baurecht an einen Dritten - auch an einen gemeinnützigen Wohnbauträger - käme somit nur zu einem (mindestens) dem Verkehrswert entsprechenden Preis respektive einem auf dem Verkehrswert beruhenden bzw. am Markt orientierten Baurechtszins infrage. Unter mehreren solchen Angeboten ist zudem das wirtschaftlich günstigste zu berücksichtigen (E. 4.3.2). Im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Verkauf der Parzelle wurde eine breite Ausschreibung durchgeführt, auf die hin 26 Offerten eingingen. Die dabei von gemeinnützigen Wohnbauträgern offerierten Kaufpreise blieben weit unter den seitens privater Investoren gebotenen. Nachweislich sind Erstere somit nicht in der Lage, für die betroffene Parzelle einen dem Verkehrswert entsprechenden Kaufpreis respektive einen marktüblichen Baurechtszins zu bieten. Selbst wenn dies der Fall wäre, wäre die Gemeinde verpflichtet (wie sie dies auch getan bzw.

beabsichtigt hatte), das wirtschaftlich günstigste, mithin das höchste Angebot zu berücksichtigen (E. 4.3.4 f.). Die Initiative verstösst somit gegen übergeordnetes Recht und wurde daher von der Beschwerdegegnerin zu Recht für ungültig erklärt (E. 4.4). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 4

Beim streitbetroffenen Grundstück, welches im Eigentum der Sekundarschulgemeinde steht, handelt es sich um ein solches von 20'219 m² Acker- und Wiesland auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Dübendorf. Die Parzelle ist rechtskräftig der dreigeschossigen Wohnzone zugeordnet, befindet sich jedoch am Rand der Landwirtschaftszone. Der (S-)Bahnhof Stettbach, die Glattalbahn und Tram- und Bushaltestellen befinden sich in der (teils unmittelbaren) Nähe.

E. 4.1

Vermögenswerte des Gemeinwesens werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert. Ersteres dient der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar durch seinen Vermögenswert oder die daraus fliessenden Erträge. Es handelt sich um realisierbare Aktiven des Staats (beispielsweise Wertschriften, Bargeld, Liegenschaften). Sie können veräussert, gepfändet und verpfändet werden. Nicht zum Finanzvermögen gehören daher zum Beispiel Strassen, Schulhäuser oder Verwaltungsgebäude, solange sie ihren Zweck erfüllen und daher nicht veräussert werden können. Im Aussenverhältnis untersteht das Finanzvermögen dem Privatrecht. Zum Verwaltungsvermögen gehören jene Werte, die den Behörden oder einem beschränkten Kreis von privaten Benutzern (beispielsweise bei öffentlichen Anstalten) unmittelbar durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung öffentlicher Aufgaben dienen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2330 ff.). Gemäss § 11 Abs. 2 f. des aufgehobenen Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG [G S

E. 4.2.1

Die Beschwerdeführenden stimmen mit der Beschwerdegegnerin auch darin überein, dass die Aufgaben der Sekundarschulgemeinde eng umschrieben seien und die Wohnbauförderung nicht dazu gehöre. Sie halten jedoch dafür, dass sich die Initiative gerade nicht auf den Aufgabenbereich der Sekundarschulgemeinde, sondern auf die Bewirtschaftung von deren Finanzvermögen beziehe. Hierbei habe sie sich lediglich an die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nach Art. 122 Abs. 2 KV zu halten sowie daran, dass gemäss § 15 Abs. 4 FHG Vermögenswerte nur zum Verkehrswert an Dritte veräussert werden dürften. Weitere Einschränkungen sehe das Gesetz in diesem Zusammenhang nicht vor. Die vorinstanzliche Schlussfolgerung, die Sekundarschulgemeinde habe auch bei der Bewirtschaftung ihres Finanzvermögens innerhalb ihres Aufgabenbereichs gemäss Art. 3 der Gemeindeordnung der Sekundarschule Dübendorf-Schwerzenbach vom 17. Mai 2009 [im Folgenden: GO; vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 1498/2009, unter www.zh.ch > Regierungsratsbeschlüsse]) zu handeln, sei nicht nachvollziehbar. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die Bewirtschaftung des infrage stehenden Grundstücks mit der verlangten Zweckbindung erfolgen könne, sofern dabei der Verkehrswert erzielt werde.

E. 4.2.2

Die Beschwerdegegnerin ihrerseits führt aus, aufgrund des Wortlauts der Initiative wären zwei Szenarien denkbar: Das Grundstück wäre entweder im Baurecht an einen gemeinnützigen Wohnbauträger abzugeben oder – unter entsprechenden Auflagen – an einen solchen zu verkaufen. Beides stelle eben nicht lediglich eine Bewirtschaftung des Finanzvermögens dar, sondern würde zur Übernahme einer neuen öffentlichen Aufgabe, verbunden mit der Subventionierung von Privaten (eines gemeinnützigen Wohnbauträgers) führen. Im einen Fall (der Abgabe im Baurecht) würde das Grundstück zu Verwaltungsvermögen umgewidmet bzw. diesem dauerhaft zugeführt: Dem Willen der Beschwerdeführenden entsprechend wäre es nicht mehr dem Finanzvermögen zuzuordnen (keine gewinnorientierte Anlage, kein frei realisierbares Aktivum mehr), sondern würde der Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus und damit einer nicht der Sekundarschulgemeinde (vgl. Art. 3 GO), sondern der Politischen Gemeinde zukommenden öffentlichen Aufgabe dienen. Im anderen Fall (der Veräusserung) müsste die Sekundarschulgemeinde, um der Initiative Nachachtung zu verschaffen, durch entsprechende vertragliche oder dingliche Auflagen sicherstellen, dass auf dem Grundstück Wohnungen nach dem erwähnten Prinzip der Kostenmiete erstellt und betrieben würden. Im Vergleich zur heute an sich möglichen Nutzung des Grundstücks sei für einen Käufer, der das unter einer solchen Auflage stehende Grundstück erwerbe, lediglich eine eingeschränkte Nutzung möglich. Zudem wäre der Kreis der Bietenden auf gemeinnützige Wohnbauträger beschränkt. Wie die von der Sekundarschulgemeinde Ende 2012/Anfang 2013 durchgeführte Ausschreibung gezeigt habe, seien jedoch die Angebote solcher gemeinnütziger Wohnbauträger bzw. der öffentlichen Hand weit unter denjenigen "des freien Marktes" geblieben (höchstens bzw. ungefähr 50 % des Höchstgebots). Da diese nicht bereit bzw. in der Lage seien, den Marktpreis zu bezahlen, könnte ein solcher Käufer nur zum Zug kommen, wenn er indirekt subventioniert würde. Eine derartige Subventionierung, welche die Initiative mithin verlange, wäre jedoch vom Zweck der Sekundarschulgemeinde nicht gedeckt und folglich rechtswidrig.

E. 4.3

Nach Art. 3 GO führt die Sekundarschulgemeinde die Sekundarstufe der öffentlichen Volksschule und nimmt weitere Aufgaben im Bereich Schule und Bildung wahr. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, gehört die Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus folglich unzweifelhaft nicht zu den Aufgaben der Sekundarschulgemeinde, sondern in den Aufgabenbereich der politischen Gemeinden (vgl. Art. 83 Abs. 2 e contrario sowie Art. 110 KV, § 15 GG).

E. 4.3.1

Auch bei der Verwaltung des Finanzvermögens ist das Gemeinwesen selbstredend an das öffentliche Recht und dabei insbesondere an die Schranken der Finanzhaushaltsgesetzgebung bzw. die einschlägigen finanzrechtlichen Bestimmungen gebunden (vgl. Stefan Vogel, Der Staat als Marktteilnehmer, Zürich 2000, S. 265 f.). Dazu gehören insbesondere folgende Grundsätze: Nach Art. 122 Abs. 2 KV – den, wie angegeben, auch die Beschwerdeführenden erwähnen – haben (auch) die Gemeinden ihren Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen. Gemäss § 165 GG gelten für die Gemeinden zudem folgende – hier interessierende – Bestimmungen des aufgehobenen Finanzhaushaltsgesetzes weiter: Die Gemeinde ist bei der Haushaltsführung namentlich auch den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit verpflichtet (§ 2 FHG). Für jedes Vorhaben ist jene

Variante zu wählen, welche bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet (§ 7 FHG). Nach § 15 Abs. 4 FHG erfolgt die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte sodann zum Verkehrswert, sofern damit keine öffentlichen Interessen verbunden sind. Finanzvermögen ist mithin sicher und gewinnorientiert zu bewirtschaften bzw. anzulegen (vgl. Vogel, S. 65 und 266; VGr, 10. Februar 2011, VK.2010.00002, E. 2.3.1). Handelt es sich nicht um Barmittel, ist erforderlich, dass eine gewinnbringende, wertsteigernde oder jedenfalls werterhaltende Anlage vorliegt. Da das Finanzvermögen definitionsgemäss nicht zur (direkten) Verwirklichung öffentlicher Interessen beiträgt, sondern diesen lediglich mittelbar durch seinen Vermögenswert oder die anfallenden Erträge dient, darf das Gemeinwesen somit nicht aus sozialpolitischen Gründen auf einen Teil eines sich abzeichnenden Gewinns verzichten. Zu weit ginge es auch, eine positive Verpflichtung auf Zielnormen oder Förderungskompetenzen anzunehmen und auf diese Weise öffentliche Interessen ins Finanzvermögen zu "importieren" (zum Ganzen vgl. Vogel, S. 262 ff.).

E. 4.3.2

Aus dem Dargelegten folgt, dass die Sekundarschulgemeinde bei der Bewirtschaftung des streitbetroffenen Grundstücks, mit dem sie nach übereinstimmender Auffassung der Parteien unmittelbar eben keine öffentlichen Interessen (mehr) verfolgt, nicht an den Zweck gebunden ist, den sie im Zusammenhang mit ihrem Verwaltungsvermögen zu verfolgen hat. Beim Finanzvermögen steht vielmehr die gewinnorientierte Anlage bzw. Bewirtschaftung im Vordergrund. Eine Veräusserung des streitbetroffenen Grundstücks bzw. eine Abgabe im Baurecht an einen Dritten – mithin auch an einen gemeinnützigen Wohnbauträger – käme somit nur zu einem (mindestens) dem Verkehrswert entsprechenden Preis respektive einem auf dem Verkehrswert beruhenden bzw. am Markt orientierten Baurechtszins infrage (vgl. im Zusammenhang mit einem solchen bzw. mit einem entsprechenden Baurechtsvertrag VGr, 10. Februar 2011, VK.2010.00002, insbesondere E. 2.3.1 und E. 3.4.1). Unter mehreren Angeboten, die einen dem Verkehrswert mindestens entsprechenden Preis bzw. einen sich am Verkehrswert orientierenden, marktüblichen Baurechtszins bieten, ist sodann das wirtschaftlich günstigste zu berücksichtigen.

E. 4.3.3

Gemäss der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allgemein verwendeten Umschreibung stellt der Verkehrswert den mittleren Preis dar, für den Grundstücke gleicher oder ähnlicher Grösse, Lage und Beschaffenheit wie die streitigen in der betreffenden Gegend unter normalen Verhältnissen zu einem bestimmten Zeitpunkt an einen Dritten verkauft werden können (BGr, 30. Januar 2013, 5A_670/2012, E. 3.2.1.2, mit Verweis auf BGE 103 Ia 103 E. 3a; vgl. Martina Fierz, Der Verkehrswert von Liegenschaften aus rechtlicher Sicht, Zürich 2001, S. 98 ff.; Kaspar Fierz, Immobilienökonomie und Bewertung von Liegenschaften, 6. A., Zürich etc. 2011, S. 256 ff.). Vorliegend wurde keine Schätzung des Verkehrswerts des infrage stehenden Grundstücks vorgenommen. Im Rahmen der Ausschreibung, welche im Hinblick auf den zunächst beabsichtigten Verkauf stattfand, wurden allerdings auch vonseiten zahlreicher privater Investoren Offerten eingereicht. Diese unterscheiden sich zwar sehr wohl hinsichtlich der Höhe des gebotenen Kaufpreises, bewegen sich allerdings dennoch in einer gewissen Bandbreite (wobei namentlich kein Angebot erheblich obenaus schwingt). Daher lässt sich vorliegend nichtsdestotrotz von einem im Hinblick auf die Beurteilung der Beschwerde hinreichend bestimmbareren Verkehrswert des Grundstücks ausgehen.

E. 4.3.4

Anlässlich einer ersten breiten Ausschreibungsrunde Ende 2012 wurden 26 Offerten eingereicht. Diese bewegten sich innerhalb einer Bandbreite von rund Fr. 14 Mio. bis rund Fr. 41 Mio. Zwei Offerten (mindestens) stammten dabei von Wohnbaugenossenschaften: Das eine Angebot belief sich auf rund Fr. 20 Mio., das andere auf rund Fr. 23 Mio. Eine dritte Interessentin – mit einem Angebot in der Höhe von rund Fr. 26 Mio. – plante für ca. 40 % des Mietwohnungsanteils eine Kooperation mit einer gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaft. Die acht Interessenten mit den höchsten Angeboten aus dieser Runde (alle Angebote lagen dabei über Fr. 26 Mio.) sowie die Stadt Dübendorf (mit einem Angebot von lediglich Fr. 20 Mio.) wurden eingeladen, an einer zweiten Runde teilzunehmen. Die daraufhin eingegangenen Angebote beliefen sich – abgesehen von demjenigen der Stadt Dübendorf, die nach wie vor Fr. 20 Mio. bot – auf Beträge wiederum zwischen rund Fr. 26 Mio. und rund Fr. 41 Mio. Die Sekundarschulgemeinde beabsichtigte, mit den Interessentinnen und Interessenten mit den drei höchsten Angeboten (Fr. 41 Mio., Fr. 36 Mio. und Fr. 35 Mio.) in entsprechender Prioritätenfolge Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Den Angaben der Beschwerdegegnerin zufolge gediehen dabei die Verhandlungen mit dem Interessenten mit dem höchsten Angebot deshalb nicht weiter, weil dieser, politischen Widerstand vorausahnend, sein Angebot letztlich zurückzog. Daher kam der Vertrag mit dem Interessenten mit dem dritthöchsten Angebot (Fr. 35 Mio.) zustande, welcher anschliessend am 9. Februar 2014 der Gemeindeversammlung vorgelegt – und von dieser wie erwähnt abgelehnt – wurde.

E. 4.3.5

Die erfolgte Ausschreibung zeigt somit, dass die von gemeinnützigen Wohnbauträgern offerierten Kaufpreise weit unter den seitens privater Investoren gebotenen blieben. Nachweislich sind Erstere somit nicht in der Lage, für die infrage stehende Parzelle einen dem Verkehrswert entsprechenden Kaufpreis respektive einen auf diesem beruhenden, marktüblichen Baurechtszins zu bieten. Im Übrigen ist die Sekundarschulgemeinde, selbst wenn gemeinnützige Wohnbauträger noch ein Angebot in (mindestens) dieser Höhe abgaben, wie dargelegt verpflichtet (wie sie dies auch getan bzw. beabsichtigt hatte), das wirtschaftlich günstigste, mithin das höchste Angebot bzw. den Höchstbietenden zu berücksichtigen.

E. 4.4

Zusammenfassend erweist sich, dass die von den Beschwerdeführenden eingereichte Initiative "Wasserfuren sinnvoll nutzen" gegen übergeordnetes Recht verstösst. Die Beschwerdegegnerin hat sie folglich im Ergebnis zu Recht für ungültig erklärt. 5. 5.1 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. 5.2 Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen. Beschwerdeführende wie Beschwerdegegnerin haben die Zuspreehung einer Parteientschädigung beantragt. 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 Rechtsbeistands rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Gemeinwesen haben jedoch – zumindest im Fall des § 17 Abs. 2 lit. a VRG – in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung; vor allem grössere und leistungsfähigere sind gehalten, sich so zu

organisieren, dass sie Verwaltungsstreitsachen selbst durchfechten können (Plüss, § 17 N. 51). Den Beschwerdeführenden steht somit ausgangsgemäss keine Parteientschädigung zu. Der seitens der Beschwerdegegnerin vor Verwaltungsgericht (noch) zu leistende Aufwand erscheint nicht als aussergewöhnlich. Im Übrigen hätte sie sich auf Darlegungen im Zusammenhang mit der durchgeführten Ausschreibung beschränken können. Dementsprechend ist (auch) ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 6

, 1 93]) , welcher gemäss § 165 GG für die Gemeinden noch gilt , besteht das Finanzvermögen aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können, während das Verwaltungsvermögen jene Vermögenswerte umfasst, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (vgl. den gleichlautenden § 49 Abs. 2 des – das Finanzhaushaltsgesetz ablösenden – Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [LS 611]). Beim infrage stehenden Grundstück, welches – anders als beim Kauf im Jahr 1974 erwartet – aufgrund der seitherigen räumlichen Entwicklung der Gemeinde für Schulraum nicht mehr benötigt wird, handelt es sich nunmehr bzw. aktuell um Finanzvermögen. Hierin stimmen Beschwerdegegnerin und Beschwerdeführende überein.

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