

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00504 vom 2. Dezember 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00504

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00504 du 2 décembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00504 del 2 dicembre 2015

Regeste

Stimmrechtsbeschwerde | [Der Beschwerdeführer rekurrierte gegen einen Beschluss der Delegiertenversammlung des Beschwerdegegners, mit welchem diese einen rund ein Jahr zuvor von ihr gefassten Ausgabenbeschluss aufhob, hinsichtlich dessen das Referendum gültig zustande gekommen war. Die Vorinstanz nahm das Rechtsmittel als Stimmrechtsrekurs entgegen und wies es unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers ab.] Eintretensvoraussetzungen (E. 1). Abweisung des Gesuchs um Ansetzung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung (E. 2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ein Beschluss, hinsichtlich dessen das Referendum zustande gekommen war, die Volksabstimmung aber noch nicht stattfand, von der zuständigen Behörde jederzeit wieder zurückgenommen werden, wenn sich erweist, dass es angesichts der veränderten Verhältnisse keinen Sinn mehr hat, ihn dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Vorliegend wurde der Ausgabenbeschluss der Delegiertenversammlung des Beschwerdegegners nach Einreichung des Referendums gegenstandslos. Das damit verfolgte Projekt liess sich nicht mehr in seiner ursprünglichen, sondern nur noch in reduzierter Form verwirklichen. Mit dem angefochtenen Beschluss geht daher kein unzulässiger Eingriff in das Stimm- bzw. Referendumsrecht des Beschwerdeführers einher (E. 3). Der Beschwerdeführer hat zudem kein aktuelles, praktisches Interesse an der Feststellung, dass gegen den ursprünglichen Ausgabenbeschluss gültig das Referendum ergriffen worden sei und die Betriebskommission des Beschwerdegegners mit der eigenmächtigen Umsetzung eines gegenüber diesem reduzierten Projekts ihre Finanzkompetenz überschritten habe (E. 4.1). Die Vorinstanz war in Anbetracht der konkreten Umstände auch nicht gehalten, dem Begehren des Beschwerdeführers, es sei ein Überschreiten der Finanzkompetenz durch die Betriebskommission festzustellen, die Bedeutung eines Leistungsbegehrens zuzumessen (E. 4.2). In Stimmrechtssachen werden nur dann Verfahrenskosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist. Dies trifft auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht zu, weshalb ihm die Vorinstanz zu Unrecht die Kosten des Rekursverfahrens auferlegt hat (E. 5). Teilweise Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2015.00504 Urteil der 4. Kammer vom 2. Dezember 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Zweckverband Bezirksspital Affoltern, Beschwerdegegner, betreffend Stimmrechtsbeschwerde, hat sich ergeben: I. Am 30. Januar 2014 genehmigte die Delegiertenversammlung des Zweckverbands Spital Affoltern einen Ausgabenbeschluss

der Betriebskommission des Zweckverbands im Zusammenhang mit der Miete von insgesamt 480 m² Gewerbefläche auf dem ehemaligen OVA-Areal und deren Ausbau zu Praxisräumlichkeiten zur Aufnahme eines eigenen Praxisbetriebs in einem Teil der Anlage (130 m²) sowie zur Untervermietung des anderen Teils. Dagegen wurde von A bzw. dem von ihm präsierten Verein B das Referendum ergriffen. Am 19. August 2014 wurde im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde Affoltern, dem Anzeiger aus dem Bezirk Affoltern, das Zustandekommen des Referendums sowie die vorläufige Aufhebung des Beschlusses vom 30. Januar 2014 bekannt gegeben. Inzwischen hatte die Betriebskommission des Zweckverbands Spital Affoltern am 10. April 2014 eine reduzierte Vorlage über die Miete von rund 130 m² Gewerbefläche auf dem ehemaligen OVA-Areal genehmigt und wurde am 29. April 2014 ein entsprechender Mietvertrag abgeschlossen. Die Delegiertenversammlung des Zweckverbands Spital Affoltern kam am 27. November 2014 – wie im Vorfeld anlässlich einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung am 10. Juli 2014 angekündigt – auf ihren Beschluss vom 30. Januar 2014 zurück und schrieb diesen mit der Begründung ab, die ins Auge gefassten Untermieter seien inzwischen direkt mit dem Vermieter Mietverhältnisse eingegangen, sodass das ursprünglich genehmigte Projekt hinfällig geworden sei. II. Hiergegen erhob A am 12. Dezember 2014 in eigenem Namen sowie namens und im Auftrag des Vereins B "Beschwerde" beim Bezirksrat Affoltern und beantragte neben der Feststellung, dass gegen den Beschluss vom 30. Januar 2014 von über 1'000 Stimmberechtigten gültig das Referendum ergriffen worden sei und die Betriebskommission mit Abschluss des Mietvertrags vom 29. April 2014 ihre Finanzkompetenz überschritten sowie das Referendum unterlaufen habe, die Aufhebung des Beschlusses vom 27. November 2014 und die unverzügliche Abhaltung des Referendums. Der Bezirksrat nahm das Rechtsmittel als Stimmrechtsrekurs entgegen und trat mit Beschluss vom 18. August 2015 auf den Rekurs des Vereins B nicht ein. Unter demselben Datum wies er den Rekurs von A vollumfänglich ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte ihm die Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. III) und hielt die Betriebskommission des Zweckverbands Spital Affoltern aufsichtsrechtlich dazu an, ihren Beschluss vom 10. April 2014 und den entsprechend abgeschlossenen Mietvertrag vom 29. April 2014 an der nächsten ordentlichen Delegiertenversammlung den Delegierten des Zweckverbands zur Genehmigung vorzulegen. III. Am 27. August 2015 reichte A Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein mit den folgenden Anträgen: "1. Der Beschluss des Bezirkesrates vom 18.8.15 sei vollumfänglich aufzuheben. 2. In Anbetracht der Einigkeit zwischen Rekurrent und Rekursgegnerin punkto Aufhebung des Beschlusses vom 30.1.14 am 27.11.14 sei festzustellen, dass der Bezirksrat unnötigerweise Zwietracht sät und zu Unrecht den Rekurrenten abblitzen lässt 3. Demnach seien die Kosten nicht dem Rekurrenten anzulasten. 4. Es sei festzustellen, dass das zustande gekommene Referendum widerrechtlich nicht durchgeführt worden ist. 5. Der Rekurrent wurde dadurch um sein Stimmrecht gebracht. Er und sein Verein haben ein kostenintensives Referendumsverfahren erfolgreich durchgeführt. Demnach sei dem Rekurrenten eine Kostenentschädigung von 20'000 Franken zu Lasten der Spitalbehörden zu zuzusprechen. 6. Es sei festzustellen, dass der Statthalter sein Amt unvollständig ausgeführt habe (mehrfache Verletzung seiner Kontroll- und Aufsichtspflicht in den verschiedenen Phasen dieses erwähnten Vorganges) wodurch eine Konfusion bei den Spitalbehörden entstanden ist bzw. diese wurden in ihrem mehrfachen rechtswidrigen Tun bestärkt. 7. Es wird um eine sachgerechte Nachfrist für den Rekurs gebeten, weil innerhalb 5 Tagen keine umfassende Entgegnung im Rahmen eines Rekurses in diesem Umfang von einem Laien

verfasst werden kann. 8. Ausserdem sei zu klären, ob es sich um eine Stimmrechtsbeschwerde handle. 9. Es seien die Akten vom Bezirksrat und die Sitzungsprotokolle der BK und der Delegiertenversammlung, diese Angelegenheit betreffend in dieser Periode beizuziehen. 10. Es seien die in den Begründungen erwähnten Zeugen zu befragen und die erwähnten Berichte bzw. Gutachten beizuziehen." Am 8. September 2015 verzichtete der Bezirksrat Affoltern unter Verweis auf die Begründung seines Beschlusses vom 18. August 2015 ausdrücklich auf Vernehmlassung. Der Zweckverband Spital Affoltern verzichtete stillschweigend auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 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]). Nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 1 und 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG und § 151a Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) ist es für die Beurteilung von Beschwerden unter anderem gegen erstinstanzliche bezirksrätliche Rekursentscheide in Stimmrechtssachen zuständig. 1.2 Der Beschwerdeführer ist in der (Verbands-)Gemeinde Affoltern am Albis stimmberechtigt und damit ohne zusätzliche Voraussetzungen zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21a lit. a VRG und Art. 10 der Statuten des Zweckverbands Spital Affoltern vom September 2014 [abrufbar unter www.spitalaffoltern.ch > Über uns/Publikationen > Trägerschaft]; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21a N. 4 und insbesondere N. 7). Ob dies auch auf den vom Beschwerdeführer präsidierten Verein zutrifft oder die Vorinstanz diesem die Beschwerdelegitimation im Rekursverfahren zu Recht abgesprochen hat (vgl. zur Beschwerdelegitimation politischer Vereinigungen BGE 111 Ia 115 E. 1a; ferner zur Legitimation juristischer Personen ohne politischen Charakter Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 296 ff, insbesondere S. 306 ff.), kann an dieser Stelle offengelassen werden, da der Beschwerdeführer anders als noch vor Vorinstanz ausschliesslich in eigenem Namen Beschwerde führt ("erhebe ich") und dieser entsprechend auch lediglich den ihn betreffenden Entscheid beilegte. 1.3 Bezüglich der Anträge des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz unnötigerweise Zwietracht säe und ihn zu Unrecht habe "abblitzen" lassen (Antrag 2) sowie dass das zustande gekommene Referendum "widerrechtlich nicht durchgeführt worden" sei (Antrag 4), ist Folgendes festzuhalten: Feststellungsbegehren setzen ein spezifisches schutzwürdiges Interesse voraus. Ein solches ist gegeben, wenn der Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten unklar ist. Kein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht jedoch, wenn der Gesuchsteller das mit dem Feststellungsbegehren bezweckte Ziel auch mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren erreichen könnte; insofern sind Feststellungsbegehren subsidiär (vgl. zum Ganzen VGr, 18. Dezember 2013, VB.2013.00731, E. 1.2 mit Hinweisen). Der Entscheid über den Antrag, den Beschluss der Vorinstanz vom 18. August 2015 vollumfänglich aufzuheben, bedingt bereits die Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Vorinstanz den Rekursanträgen des Beschwerdeführers zu Recht nicht gefolgt ist bzw. sie ihn "zu Unrecht hat abblitzen lassen". Bei einer vollumfänglichen Gutheissung der Beschwerde wäre zudem der Beschluss des Beschwerdegegners vom 27. November 2014 aufzuheben und das gegen den mit diesem Entscheid aufgehobenen Beschluss vom 30. Januar 2014 ergriffene Referendum durchzuführen. Der mit der Beschwerdeerhebung verfolgten Absicht des Beschwerdeführers wäre mithin Genüge getan. Auf die Feststellungsbegehren des

Beschwerdeführers ist daher mangels schutzwürdigen Feststellungsinteresses nicht einzutreten. Nicht einzutreten ist auch auf das erstmals im Beschwerdeverfahren gestellte Begehren um Zusprechung einer Kostenentschädigung von Fr. 20'000.- zulasten der Spitalbehörden (Antrag 5). Mit diesem Antrag geht nicht nur eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands einher (vgl. dazu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 11 in Verbindung mit § 20a N. 10); die Zuständigkeit für die Beurteilung von Schadenersatzansprüchen Privater gegen Staat und Gemeinden wie dem vorliegend geltend gemachten läge auch nicht beim Verwaltungsgericht. Sie ist vielmehr unabhängig von der Rechtsnatur der Streitsache den Zivilgerichten zugewiesen (§ 2 Abs. 1 VRG; vgl. dazu Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 2 N. 1 ff.). Insofern bedarf es keiner Weiterleitung nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 1 VRG (siehe Plüss, § 5 N. 54 ff.). Soweit der Beschwerdeführer allgemeine Kritik an der Amtsführung des Statthalters sowie der Vorinstanz und der von ihr angeordneten aufsichtsrechtlichen Massnahme anbringt und damit sinngemäss eine Aufsichtsbeschwerde (besser: Aufsichtsanzeige) erhebt, ist darauf mangels Zuständigkeit des Gerichts ebenfalls nicht einzutreten. Zuständig für die Behandlung dieses Rechtsbehelfs ist grundsätzlich die der Vorinstanz hierarchisch übergeordnete Behörde (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 72 ff.). Von einer Überweisung der Eingabe an diese kann indes abgesehen werden, ist die Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde doch nicht fristgebunden, weshalb die Pflicht zu deren Weiterleitung nach § 5 Abs. 2 VRG auch insoweit entfällt (Plüss, § 5 N. 48). Damit erübrigt sich auch die im Zusammenhang mit der behaupteten hoffnungslosen Überforderung des Statthalters und der Vorinstanz bzw. der Verletzung ihrer Aufsichtspflicht beantragte Beweisabnahme. 1.4 Da die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde mit den genannten Einschränkungen einzutreten. 2. Die Beschwerde muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 54 Abs. 1 VRG). Nach Ablauf der Beschwerdefrist können grundsätzlich weder Antrag noch Begründung erweitert werden (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 23, auch zum Folgenden). Im Beschwerdeverfahren nach Verwaltungsrechtspflegegesetz besteht insofern auch keine Möglichkeit, die Begründung bei aussergewöhnlichem Umfang oder besonderer Schwierigkeit der Streitsache innert einer angemessenen Nachfrist zu ergänzen. Dem Gesuch des Beschwerdeführers um Ansetzung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung ist daher nicht stattzugeben (Antrag 7). 3. 3.1 Nach § 19 Abs. 1 lit. c VRG können Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung oder Volkswahlen und -abstimmungen betreffen, mit Rekurs angefochten werden (Stimmrechtssachen ; vgl. ferner § 151a Abs. 1 GG). Der Beschwerdeführer rügte bei der Vorinstanz der Sache nach, durch den Beschluss des Beschwerdegegners vom 27. November 2014 über die Rücknahme des Entscheids vom 30. Januar 2014 werde die Wirkung des von ihm unterzeichneten und eingereichten Referendums unterlaufen und damit in rechtswidriger Weise in sein Referendumsrecht eingegriffen. Eingriffe in das direktdemokratische Institut des Referendums – wie der vom Beschwerdeführer geltend gemachte – können grundsätzlich mit einem Rekurs in Stimmrechtssachen im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. c VRG gerügt werden (vgl. Hiller, S. 115 mit Hinweis auf BGE 98 Ia 290; ferner BGr, 2. Oktober 2013, 1C_577/2013, E. 2.1). Die Vorinstanz hat das Rechtsmittel des Beschwerdeführers daher zu Recht als Stimmrechtsrekurs entgegengenommen. 3.2 Zweckverbände wie der Beschwerdegegner sind demokratisch zu organisieren (Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Nach Art. 93 Abs. 2 KV gelten die Volksrechte in der Gemeinde sinngemäss auch für sie und stehen den Stimmberechtigten im gesamten

Verbandsgebiet das Initiativ- und das Referendumsrecht zu. Gemäss Art. 10 der bis 1. Januar 2015 gültigen Statuten des Beschwerdegegners vom September 2009 (Statuten, abrufbar unter www.spitalaffoltern.ch/tl_files/contents/files/ueber%20uns/Behoerden/1.1.11%20Statuten%20Zweckverband%202010.pdf) sind die in kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten aller Verbandsgemeinden gleichzeitig die Stimmberechtigten des Beschwerdegegners. Ihnen steht unter anderem die Möglichkeit offen, ein fakultatives Referendum gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung zu ergreifen (Art. 12 lit. b in Verbindung mit Art. 16 lit. b der Statuten, auch zum Folgenden). So ist an der Urne über Versammlungsbeschlüsse abzustimmen, wenn binnen 60 Tagen von deren Bekanntmachung an 500 Stimmberechtigte bei der Betriebskommission das schriftliche Begehren um Anordnung einer Urnenabstimmung einreichen und keine der in Art. 17 der Statuten genannten Geschäfte betroffen sind. Gegen den Beschluss des Beschwerdegegners vom 30. Januar 2014 kam vorliegend unstreitig das Referendum zustande. Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdegegner vor diesem Hintergrund auf seinen Beschluss vom 30. Januar 2014 zurückkommen und ihn vor Durchführung der Volksabstimmung aufheben durfte oder ob er mit Blick auf die politischen Rechte der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden anzuweisen ist, über den Beschluss eine Urnenabstimmung durchzuführen.

3.3 Das Bundesgericht entschied bereits im Jahr 1972 in einem ähnlich gelagerten Fall in Bezug auf einen Beschluss, hinsichtlich dessen das Referendum zustande gekommen war, die Volksabstimmung aber noch nicht stattgefunden hatte, es sei nicht einzusehen, "weshalb ein solcher Beschluss in dieser Phase von der zuständigen Behörde nicht jederzeit wieder sollte zurückgenommen werden können, wenn sich erweist, dass es angesichts der veränderten Verhältnisse keinen Sinn mehr hat, ihn dem Volk zur Abstimmung vorzulegen" (BGE 98 Ia 290 E. 5; vgl. auch Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 352 und 1735). Entsprechendes hat auch vorliegend zu gelten, zumal sich weder im kantonalen Recht noch in den Statuten des Beschwerdegegners eine Bestimmung finden lässt, welche einem solchen Vorgehen von vornherein entgegenstünde. Ein Verbot, auf einen einmal gefassten Entscheid zurückzukommen, liefe denn auch den Interessen sowohl der beschlussfassenden Körperschaft als auch der Stimmberechtigten offensichtlich zuwider, wäre damit doch auch die Korrektur übereilter oder unbedachter Fehlentscheide ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist es Behörden im Kanton Zürich nach § 49 GG sogar erlaubt, in der Gemeindeversammlung bzw. der Urnenabstimmung verworfene Anträge einer späteren Versammlung respektive späteren Urnenabstimmung erneut zu unterbreiten bzw. zu unterstellen (vgl. auch bezüglich Wiedererwägungsinitiativen BGE 100 Ia 378 E. 2). Das kann unter Umständen zur Folge haben, dass erfolgreiche Initianten oder Initiantinnen bzw. Referendumsführer oder Referendumsführerinnen gezwungen werden, ihre Anliegen in einem zweiten, unerwünschten Abstimmungskampf abermals zu vertreten. Auf den vorliegenden Fall bezogen bedeutet dies, dass der Beschluss des Beschwerdegegners, mit welchem er auf denjenigen vom 30. Januar 2014 zurückkam und ihn aufhob, das Stimmrecht des Beschwerdeführers nicht verletzt, sofern damit insbesondere keine missbräuchliche Umgehung der Urnenabstimmung einhergeht.

3.4 Der Beschwerdegegner begründet die Rücknahme des Beschlusses vom 30. Januar 2014 damit, dass das mit diesem Beschluss genehmigte Projekt über die Miete und den Ausbau einer Fläche von 480 m² auf dem ehemaligen OVA-Areal hinfällig geworden sei. Der Eigenbedarf des Spitals betrage lediglich ungefähr 130 m², die restlichen 350 m² seien ursprünglich zur Untervermietung

vorgesehen gewesen. Nachdem die ins Auge gefassten beiden Untermieter jedoch nach Zustandekommen des Referendums ihre Absichtserklärungen zurückgezogen sowie "aus zeitlichen Gründen" direkt mit C als Vermieterin Mietverhältnisse eingegangen seien und die Betriebskommission in der Folge "in eigener Regie" beschlossen habe, das ursprüngliche Projekt in reduzierter Form umzusetzen, das heisst, lediglich noch die für den eigenen Spitalbetrieb erforderlichen Räumlichkeiten zu mieten sowie auszubauen, könne der Beschluss vom 30. Januar 2014 selbst bei einer Annahme durch die Stimmbevölkerung nicht mehr umgesetzt werden. Gestützt auf den Beschluss der Betriebskommission des Beschwerdegegners vom 10. April 2014 wurde entsprechend bereits am 29. April 2014 – ohne die Volksabstimmung abzuwarten – ein auf zehn Jahre befristeter Vertrag eingegangen über die Miete von 130 m² Gewerbefläche auf dem ehemaligen OVA-Areal statt der ursprünglich geplanten 480 m². Mit dem Beschwerdegegner ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass es angesichts der veränderten Verhältnisse offensichtlich keinen Sinn mehr ergibt, den Beschluss vom 30. Januar 2014 dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Er wurde in dem Zeitpunkt gegenstandslos, als die potenziellen Untermieter auf ihre Absichtserklärungen zurückkamen und Hauptmietverhältnisse mit C eingingen. Das Projekt liess sich von da an nicht mehr in seiner ursprünglichen Form verwirklichen. Mit Umsetzung des am 10. April 2014 beschlossenen redimensionierten Projekts wird nur noch der vom Beschwerdegegner geltend gemachte Eigenbedarf an Praxisräumlichkeiten gedeckt und fallen damit namentlich die mit einem Untermietverhältnis für den Untervermieter regelmässig einhergehenden Risiken (Mietzinsausfall, Abnutzung der untervermieteten Sache etc.) weg. Es handelt sich dabei nicht bloss um eine unwesentliche Abänderung des ursprünglichen Projekts oder gar dessen (rechtsmissbräuchliche) Aufspaltung in zwei Teilprojekte. Mit dem Beschluss vom 27. November 2014 geht daher kein unzulässiger Eingriff in das Stimm- bzw. Referendumsrecht des Beschwerdeführers einher. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer beantragte im Rekursverfahren weiter die Feststellung, dass gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung vom 30. Januar 2014 von über 1'000 Stimmberechtigten gültig das Referendum ergriffen worden sei und die Betriebskommission des Beschwerdegegners mit dem Mietvertrag vom 29. April 2014 die Finanzkompetenz überschritten habe. Weder das Zustandekommen des Referendums noch der Umstand, dass die Betriebskommission vor Abschluss des Mietvertrags eine Kreditbewilligung der Delegiertenversammlung hätte einholen müssen, wird seitens des Beschwerdegegners bestritten (siehe Art. 31 der Statuten). Das mit dem Begehren der Feststellung einer Überschreitung der Finanzkompetenz durch die Betriebskommission bezweckte Ziel hätte der Beschwerdeführer daneben auch mit einem solchen der Aufhebung des Beschlusses vom 10. April 2014 betreffend die Bewilligung zum Abschluss des Mietvertrags vom 29. April 2014 wegen der Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung erreichen können. Anders als Akte der Betriebskommission unterliegen solche der Delegiertenversammlung prinzipiell dem fakultativen Referendum (Art. 16 der Statuten). Mit Beschlussfassung der Betriebskommission als unzuständiger Behörde wurde der Ausgabenbeschluss vom 10. April 2014 der Volksabstimmung entzogen, wogegen sich die gemäss Art. 10 der Statuten Stimmberechtigten des Beschwerdegegners mit Stimmrechtsrekurs zur Wehr setzen können (vgl. Donatsch, § 20 N. 111; Hans Rudolph Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 151

N. 4.2.3.4 ; vgl. ferner BGr, 17. August 2004, 1P.59/2004, E. 1.1). Ihre Legitimation liesse sich vorliegend auch nicht etwa mit der Begründung verneinen, dass der mit Beschluss vom 10. April 2014 genehmigte Mietvertrag bereits ohne Vorbehalt der Genehmigung durch die Delegiertenversammlung auf zehn Jahre abgeschlossen wurde und die Stimmberechtigten daher daran, dass der Vertrag der Delegiertenversammlung zur Genehmigung unterbreitet werde, kein aktuelles praktisches Interesse mehr hätten. Daran, dass die Ergreifung des Referendums ermöglicht werde, haben sie als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein Interesse, das unabhängig ist von den zivilrechtlichen Folgen, die eine allfällige Verweigerung der Genehmigung durch die Delegiertenversammlung oder, nach Zustandekommen des Referendums, durch die Urnenabstimmung hätte (vgl. zum Ganzen BGE 89 I 253 E. 5). Mit der Vorinstanz ist daher davon auszugehen, dass es dem Beschwerdeführer im Urteilszeitpunkt bezüglich der beiden genannten Tatsachen an einem aktuellen Feststellungsinteresse fehlte; auf die Feststellungsanträge wäre nicht einzutreten gewesen.

E. 4.2

Es fragt sich indes, ob der Beschwerdeführer als Laie von der Vorinstanz auf der Formulierung seines Rechtsbegehrens, die Überschreitung der Finanzkompetenz durch die Betriebskommission sei festzustellen, behaftet werden durfte oder diesem die Bedeutung eines Leistungsbegehrens im Sinn der vorstehenden Erwägungen hätte zugemessen werden müssen. Es wäre überspitzt formalistisch, eine Partei auf der unglücklichen Formulierung oder beim unbestimmten Wortlaut ihres Rechtsbegehrens zu behaften, wenn sich dessen Sinn unter Berücksichtigung der Rechtsmittelbegründung, der Umstände des zu beurteilenden Falls oder der Rechtsnatur des betreffenden Rechtsmittels ohne Weiteres ermitteln liesse (vgl. BGr, 4. Mai 2005, 5P.35/2005, E. 1.1). Auch aus der Begründung des Rekurses des Beschwerdeführers vom 12. Dezember 2014 geht allerdings hervor, dass es darum ging, "durch die Beschwerdeinstanz" feststellen zu lassen, dass die Betriebskommission des Beschwerdegegners über den beanstandeten Mietvertrag das ehemalige OVA-Areal betreffend nicht gültig "alleine" hätte beschliessen dürfen. Explizit ersucht wird – den Rekursanträgen folgend – lediglich um Aufhebung des Beschlusses vom 27. November 2014 ("Ist festgestellt, dass die BK gar keine Kompetenz hatte, den Mietvertrag abzuschliessen, so ist gemäss Statuten die DV für das Geschäft zuständig. Die DV hat nun aber nicht den Vertrag genehmigt, sondern ihren eigenen Beschluss zur Genehmigung dieses Vertrages vom 30.1.2014 aufgehoben – eine wahrhaft skurrile Handlung! [...] Der Beschluss ist wegen Verstosses gegen die Zweckverbandsstatuten aufzuheben [...]"). Wesentlich ist für den Beschwerdeführer offensichtlich, dass der Beschluss des Beschwerdegegners vom 30. Januar 2014 der Urnenabstimmung unterbreitet wird, zumal er eigenen Angaben zufolge "ein kostenintensives Referendumsverfahren erfolgreich durchgeführt" hat. In der behaupteten Unterwanderung bzw. Umgehung des auf seine Initiative hin zustande gekommenen Referendums sieht er eine Verletzung seines Stimmrechts, welche er mit Stimmrechtsrekurs zu korrigieren sucht, nicht in der unbestrittenen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch die Betriebskommission sowie der damit einhergehenden Vereitelung seines Rechts auf Mitwirkung bei der verbandsinternen Willensbildung. An der Feststellung, dass die Betriebskommission mit dem Mietvertrag vom 29. April 2014 ihre Finanzkompetenz überschritten habe, scheint ihm nur insofern gelegen, als er davon ausgeht, dass "Referendum nicht gegenstandslos werden" könne, wenn der Mietvertrag keine Wirkung entfalte. Er verkennt dabei, dass der Ausgabenbeschluss des Beschwerdegegners vom

30. Januar 2014 bereits mit der Vermietung der ursprünglich für die Untervermietung vorgesehenen Fläche von rund 350 m² gegenstandslos wurde, nicht erst mit dem Mietvertrag über die verbleibende Fläche (oben 3.4). Es ist demzufolge anzunehmen, dass selbst die Entgegennahme des Feststellungsbegehrens als ein solches auf positive Leistung und dessen Gutheissung im Rekursverfahren dem Beschwerdeführer nicht den erwünschten praktischen Nutzen zu verschaffen vermöchte. Letztlich kann die Frage, ob die Vorinstanz das besagte Feststellungsbegehren des Beschwerdegegners in ein Leistungsbegehren hätte umdeuten müssen, aber offengelassen werden. Aus der Korrektur des Rekursentscheids dahingehend, dass die Vorinstanz den Stimmrechtsrekurs des Beschwerdeführers vom 12. Dezember 2014 auch als einen solchen gegen den Beschluss der Betriebskommission vom 10. April 2014 entgegenzunehmen und – unter Vorbehalt der Rechtzeitigkeit der Rekurerhebung – materiell zu behandeln hätte, resultierte nämlich ebenfalls kein aktueller praktischer Nutzen für den Beschwerdeführer (bezüglich der Kostenfolge siehe unten 5). So wies die Vorinstanz die Betriebskommission des Beschwerdegegners mit Beschluss vom 18. August 2015 bereits aufsichtsrechtlich an, "ihren Beschluss vom 10. April 2014 betreffend Projekt Praxisräume OVA-Areal und de[n] entsprechend abgeschlosse[n] Mietvertrag vom 29. April 2014 an der nächsten ordentlichen Versammlung den Delegierten des Zweckverbandes Spital Affoltern zur Genehmigung vorzulegen". Die mit der Kompetenzüberschreitung durch die Betriebskommission verbundene Verletzung des Stimmrechts des Beschwerdeführers ist daher auch ohne entsprechende Leistungsklage nachträglich zu korrigieren .

E. 4.3

Was wiederum die beantragte Feststellung anbelangt, mit dem Mietvertrag vom 29. April 2014 habe die Betriebskommission das (zustande gekommene) Referendum unterlaufen, ist grundsätzlich ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers zu bejahen. Nachdem die Urnenabstimmung über den Versammlungsbeschluss vom 30. Januar 2014 aber – wie oben festgestellt (3.4) – schon vor Abschluss dieses Mietvertrags bzw. dem Genehmigungsbeschluss hierzu hinfällig wurde und es dem Beschwerdegegner vor diesem Hintergrund offenstand, trotz Zustandekommen des Referendums auf seinen Beschluss zurückzukommen, ist dieses Feststellungsbegehren abzuweisen. Es liegt keine unzulässige Umgehung des Referendumsrechts vor. Es ist dem Beschwerdeführer unbenommen, gegen den nunmehr aufsichtsrechtlich angeordneten nachträglichen Beschluss der Delegiertenversammlung über die Kreditbewilligung erneut das Referendum zu ergreifen. Er ist so gestellt, wie wenn die Delegiertenversammlung des Beschwerdegegners nach Eintritt der Undurchführbarkeit des ursprünglichen Projekts – auf ihren Beschluss vom 30. Januar 2014 zurückkommend – von Anfang an einen den veränderten tatsächlichen Gegebenheiten angepassten (reduzierten) Ausgabenbeschluss gefasst hätte. Allein darin, dass der Beschwerdeführer so unter Umständen gezwungen ist, seine Anliegen in einem zweiten Referendumsverfahren zu vertreten, ist keine Behinderung bzw. unzulässige Umgehung des Referendumsrechts zu sehen. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine unvermeidliche Konsequenz der den Behörden eingeräumten Möglichkeit, bei Vorliegen sachlicher Gründe auf einen Beschluss zurückzukommen.

E. 5.1

Gemäss § 13 Abs. 4 VRG werden in Stimmrechtssachen nur dann Verfahrenskosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist. Als offensichtlich aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart

viel kleiner erscheinen als jene auf Abweisung, dass sie kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (vgl. Plüss, § 13 N. 90 in Verbindung mit § 16 N. 46 ff.). Massgebend ist, ob der Beschwerdeführer das grundsätzlich kostenlose Verfahren bei vernünftiger Überlegung und Abwägung der Aussichten auch dann eingeleitet hätte, wenn dieses kostenpflichtig wäre (vgl. VGr, 17. Januar 2012, VB.2011.00796, E. 5). Die prinzipielle Kostenlosigkeit rechtfertigt sich damit, dass das allgemeine Interesse an der Verwirklichung des objektiven Rechts im Bereich von Stimmrechtssachen von grosser Bedeutung ist (Plüss, § 13 N. 90).

E. 5.2

Diesen Grundsatz unberücksichtigt lassend, auferlegte die Vorinstanz dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ohne nähere Begründung die Kosten des Rekursverfahrens. Angesichts der Eigenart des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 27. November 2014 sowie der durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich anlässlich der aufsichtsrechtlichen Überprüfung des Finanzhaushalts des Beschwerdegegners festgestellten wiederholten Überschreitungen der Finanzkompetenzen in Zusammenhang mit Ausgaben- bzw. Kreditbeschlüssen war der Rekurs des Beschwerdeführers nicht als offensichtlich aussichtslos zu qualifizieren. Die Vorinstanz nahm das Rechtsmittel immerhin zum Anlass, zugunsten der Verwirklichung des objektiven Rechts gegenüber dem Beschwerdegegner eine aufsichtsrechtliche Massnahme anzuordnen. Damit hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zu Unrecht die Kosten für das Rekursverfahren auferlegt. Die Beschwerde ist insoweit gutzuheissen.

E. 6

Die Beschwerde ist nach dem Gesagten teilweise gutzuheissen. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. III des bezirksrätlichen Beschlusses vom 18. August 2015 sind die Rekurskosten in Höhe von Fr. 1'042.- auf die Staatskasse zu nehmen. In der Sache selber ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 7

Gestützt auf § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen.

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