



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 726/2003
Datum des Entscheids:	4. Juni 2003
Rechtsgebiet:	Gemeinderecht
Stichwort:	Einheitsgemeinde Schulpflege
verwendete Erlasse:	§ 56 Gemeindegesetz § 84 Gemeindegesetz § 151 Gemeindegesetz

Zusammenfassung:

Stellung und Aufgaben der Schulpflege in einer vereinigten Schulgemeinde (E. 8.b–c.).
Funktion und Vorgehen der Gemeindevorsteherschaft bei Anträgen von Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen an die Gemeindeversammlung, kein freier Entscheid über Zeitpunkt und Umfang (E. 8.d–f).
Die Gemeindeversammlung kann über Verpflichtungskredit auch dann beschliessen, wenn keine vorgängige Budgetierung erfolgte (Budgethoheit; E. 8.g).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Am 1. Oktober 2002 reichte die Schulpflege Zollikon dem Gemeinderat Zollikon einen Antrag betreffend Bewilligung eines Wettbewerbs- und Projektierungskredits für die Schulanlage Oescher Trakt B zur Behandlung an der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 ein. Der Gemeinderat Zollikon wies diesen Antrag mit Beschluss vom 2. Oktober 2002 an die Schulpflege zurück und ersuchte sie, ihr Projektierungskreditvorhaben im Rahmen der Masterplanung einzubringen.
- B. Hiergegen erhob die Schulpflege Zollikon am 4. Oktober 2002 Beschwerde beim Bezirksrat Meilen, dem sie beantragte, der Beschluss des Gemeinderats Zollikon vom 2. Oktober 2002 sei aufzuheben.
- C. Der Bezirksrat Meilen fasste am 11. Oktober 2002 den Beschluss, dass der Aufsichtsbeschwerde der Schulpflege Zollikon gegen den angefochtenen Gemeinderatsbeschluss Folge gegeben werde; den Gemeinderat Zollikon forderte er auf, den Antrag der Schulpflege Zollikon betreffend Bewilligung des Wettbewerbs- und Projektierungskredits für die Schulanlage Oescher der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 vorzulegen. Gleichzeitig entzog der Bezirksrat einer allfälligen Beschwerde gegen seinen Beschluss die aufschiebende Wirkung.
- D. Der Gemeinderat Zollikon (nachfolgend: Beschwerdeführer) beschloss am 16. Oktober 2002, den Kreditbewilligungsantrag der Schulpflege Zollikon (nachfolgend: Beschwer-



degegnerin) der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 nicht zu unterbreiten und gegen den Beschluss des Bezirksrats Meilen vom 11. Oktober 2002 und den Entzug der aufschiebenden Wirkung beim Regierungsrat Beschwerde zu erheben.

...

Es kommt in Betracht:

....

8. a) Der Beschwerdeführer bringt eine Reihe materieller Rügen vor. Zunächst macht er geltend, die Schulpflege könne ihr Antragsrecht nur in einer Angelegenheit ausüben, die in ihre Zuständigkeit falle; die Beschwerdegegnerin sei nur zuständig für die Verwaltung der Liegenschaften, die der Schule dienen, nicht jedoch für deren Bau. Das Gemeinderecht enthalte auch keine Frist, die verlangen würde, dass die Anträge der Schulpflege bereits für die nächste Gemeindeversammlung traktandiert werden müssten. Zudem habe die Beschwerdegegnerin ihren Antrag entgegen dem gemeindeinternen Terminkalender zu spät eingereicht; dem Beschwerdeführer sei zu wenig Zeit geblieben für die Begutachtung ihres Antrags und für die Ausarbeitung eines eigenen akzessorischen Antrags. Begutachtung und Gegenantrag wären dem Beschwerdeführer im Übrigen erst möglich, wenn der Masterplan vorliege, mit dem die Raumbedürfnisse für ein Altersheim, die Gemeindeverwaltung und das Projekt Tagesschule auf einem rund 55 000 m² grossen Areal, dem auch die Parzelle Kat.-Nr. 8703 mit Gemeindehaus und Schulhaus Oescher zugehöre, koordiniert werden sollen. Schliesslich bedürften Investitionsprojekte der sorgfältigen Abstimmung mit den Gemeindefinanzen; der Kredit von Fr. 905 000, den die Schulpflege habe beantragen wollen, sei im Vorschlag nicht enthalten.
- b) Gemäss § 82 GG werden die besonderen Aufgaben der Schulpflege durch die Gesetzgebung über das Schulwesen bestimmt (Abs. 1); wo die Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde verschmolzen ist, gehen die Anträge der Schulpflege, welche die Gemeindeversammlung zu behandeln hat, an den Gemeinderat, der sie mit seinem Gutachten weiterleitet (Abs. 2).

In den selbstständigen Schulgemeinden erfüllt die Schulpflege zugleich die Aufgaben der Gemeindevorsteherchaft. Ihre Zuständigkeit umfasst insbesondere die Finanzierung der Schule und die Bereitstellung von Schulbauten. Die Schulgemeinden können gemäss § 16 GG administrative Hilfsaufgaben, wie den Steuerbezug, die Haushaltsführung und den Bau und Unterhalt von Schulbauten, der politischen Gemeinde und damit dem Gemeinderat übertragen. Die Aufgabenübertragung muss in der Gemeindeordnung verankert sein (vgl. Thalmann, a. a. O., § 82, N. 1.1–1.4; § 16, N. 5).

In einer vereinigten Schulgemeinde hat die Schulpflege als Spezialbehörde für das Schulwesen die Stellung einer Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (vgl. § 56 GG). Sie ist von den besonderen Funktionen der Gemeindevorsteherchaft entlastet. Sie besitzt für ihr Aufgabengebiet ein Antragsrecht an die Stimmberechtigten, kann dieses aber nur durch Vermittlung des Gemeinderats (Exekutive) wahrnehmen. Die Aufgaben im Schulwesen sind die gleichen wie diejenigen der Schulpflegen von selbstständigen Schulgemeinden. Auch hier kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass administrative Hilfsfunktionen dem Gemeinderat oder einer



- Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen übertragen werden. Das Mitspracherecht der Schulpflege muss jedoch stets so weit gewährleistet sein, dass die Interessen der Schule berücksichtigt werden (vgl. Thalmann, a. a. O., § 82, N. 2).
- c) In der Gemeinde Zollikon ist die Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde vereinigt (Art. 1 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Zollikon [GO]). In der Gemeindeordnung findet sich keine Bestimmung, die den Bau und Unterhalt von Schulbauten oder andere administrative Hilfsfunktionen im Schulbereich dem Gemeinderat oder einer Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen überträgt. Gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b GO ist die Schulpflege zuständig für die Organisation des Schulwesens der Gemeinde und dessen Verwaltung, einschliesslich der direkt der Schule dienenden Liegenschaften. Diese Kompetenz schliesst den Bau von Schulbauten mit ein. Anders liesse es sich auch nicht erklären, dass der Beschwerdeführer die Beschwerdegegnerin mit Beschluss vom 2. Oktober 2002 ersuchte, den streitigen Antrag später im Rahmen der Masterplanung einzubringen (vgl. act. 3/4). Dies wäre sinnlos, wenn die Beschwerdegegnerin für den Bau von Schulbauten nicht zuständig wäre. Überhaupt scheint die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin für den Bau von Schulbauten bis anhin nicht zweifelhaft gewesen zu sein. Ihre Anträge der für Renovation und Ausbau des Schulhauses Oescher A im Jahr 1985 (vgl. act. 20/24), für Renovation und Ausbau der Schulanlage Rüterwis im Jahr 1987 (vgl. act. 20/25), für den Bau des Kindergartenpavillons in Witellikon im Jahr 1991 (vgl. act. 20/26), für die Sanierung des Zolliker Ferienhauses «Höchi», Wildhaus, im Jahr 1996 (vgl. act. 20/27) und für die Sanierung der Schulanlage Buechholz im Jahr 1997 (vgl. act. 20/28) wurden jedenfalls alle der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt. Dass der Bau von Schulbauten in die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin fällt, kann von daher nicht zweifelhaft sein.
- d) Das Gemeindegesetz legt keine Frist fest, innert deren die Gemeindevorsteherchaft einen Antrag der Schulpflege einer vereinigten Schulgemeinde oder einer anderen Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen der Gemeindeversammlung vorzulegen hat. In der Lehre wird die Auffassung vertreten, die Gemeindevorsteherchaft sei, ausser in dringlichen Fällen, nicht verpflichtet, auf Verlangen der Kommission die Gemeindeversammlung einzuberufen, da dieses Recht den Kommissionen nicht zusteht (vgl. § 42 GG). Soweit es der Zeitbedarf für eine gründliche Prüfung eines Antrags erlaube, sei die Gemeindevorsteherchaft jedoch verpflichtet, einen Kommissionsantrag auf die Traktandenliste der nächsten Gemeindeversammlung zu setzen (vgl. Thalmann, a. a. O., § 56, N. 4.3.1.). Fest steht jedenfalls, dass die Gemeindevorsteherchaft verpflichtet ist, die Kommissionsanträge an die Gemeindeversammlung weiterzuleiten und dazu ebenfalls Antrag zu stellen (vgl. § 56 Satz 3 GG). Auf Grund dieses akzessorischen Antragsrechts kann die Gemeindevorsteherchaft Annahme, Ablehnung, Änderung, aber auch Verschiebung eines Kommissionsantrags vorschlagen (vgl. Thalmann, a. a. O., § 56, N. 4.3.). Einen Verschiebungsantrag zu stellen, ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Gemeindevorsteherchaft nicht selbst entscheiden kann, wann sie einen Kommissionsantrag vor die Gemeindeversammlung bringt. Die Weiterleitung eines Kommissionsantrags in zeitlicher Hinsicht dem Belieben der Gemeindevorsteherchaft zu überlassen, erscheint auch insofern nicht sachgerecht, als eine von einem Sechstel der Stimmberechtigten unterschriftlich unterstützte Initiative



gemäss § 50 Abs. 3 GG der Gemeindeversammlung innert Monatsfrist vorgelegt werden muss. Diese Gesichtspunkte sprechen für die angeführte Lehrmeinung, wonach die Gemeindevorsteherchaft einen Kommissionsantrag unter Vorbehalt der zeitlich möglichen Prüfung grundsätzlich der nächsten Gemeindeversammlung vorzulegen hat. Die vom Beschwerdeführer vertretene Ansicht, es liege in seinem Ermessen, wie er die Traktandenliste (für eine Gemeindeversammlung) zusammenstelle (vgl. act. 1 S. 14), erweist sich somit als verfehlt.

- e) Der Beschwerdeführer beruft sich auf einen gemeindeinternen Terminkalender für die Einreichung von Kommissionsanträgen, den die Schulpflege nicht eingehalten habe. Mit Beschluss vom 30. Mai 2001 legte der Beschwerdeführer die ordentliche Gemeindeversammlung zur Festsetzung der Voranschläge für das Jahr 2003 auf den 4. Dezember 2002; gleichzeitig erklärte er einen Terminkalender als verbindlich, wonach im Gemeinderat am 18. September 2002 die letzte Beratung der Anträge, Weisungen sowie des Voranschlags stattfinden und am 2. Oktober 2002 die Traktandenliste verabschiedet werden sollte (vgl. act. 3/10). Die Beschwerdegegnerin macht ihrerseits geltend, sie habe den streitigen Projektierungskreditantrag sowie einen weiteren Antrag betreffend die freiwillige Tagesschule bereits am 26. September 2002 und damit rechtzeitig für die Sitzung des Gemeinderats an die Gemeinderatskanzlei gesandt; da diese Anträge von Vertretern von Gemeinderat und Schulpflege an gemeinsamen Sitzungen am 10., 16., und 24. September 2002 bereinigt worden seien, habe die Beschwerdegegnerin die revidierten Anträge an ihrer Sitzung vom 1. Oktober 2002 im Sinn einer Wiedererwägung gutgeheissen; nur aus diesem Grund trage der formelle Schulpflegeantrag dieses spätere Datum vom 1. Oktober 2002. Gültig beschlossen hat die Beschwerdegegnerin die beiden revidierten Anträge jedenfalls erst am 1. Oktober 2002, und vor diesem Zeitpunkt konnte sie die noch nicht beschlossenen Anträge auch nicht rechtswirksam dem Gemeinderat einreichen. Allerdings wies der Beschwerdeführer nur den vorliegend streitigen Antrag zurück. Damit hielt offenbar selbst der Gemeinderat nicht unverrückbar an den Ordnungsfristen seines gemeindeinternen Terminkalenders fest. Der zweite Antrag der Beschwerdegegnerin betreffend Errichtung einer freiwilligen Tagesschule in Zollikon wurde der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 vorgelegt (vgl. act. 3/9, act. 20/2). Dieses Verhalten des Beschwerdeführers erscheint widersprüchlich. Vor diesem Hintergrund verliert das Argument, die Beschwerdegegnerin habe den Terminkalender nicht eingehalten, an Gewicht. Von daher kann allein massgebend sein, ob dem Beschwerdeführer bis zur Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 genügend Zeit für eine gründliche Prüfung des streitigen Antrags verblieb (vgl. E. 8d).
- f) Unter Berücksichtigung, dass für die an der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 zu behandelnden Vorlagen die Ankündigungsfrist (vgl. § 43 Abs. 1 GG) zu wahren war, verblieb dem Beschwerdeführer ab dem 2. Oktober 2002 eine Zeitspanne von rund sechs Wochen. Der streitige Antrag betrifft einen Projektierungskredit. Damit zielt der Antrag auf einen Grundsatzentscheid, ob unabhängig von allfälligen späteren Projektierungskrediten im Zusammenhang mit dem Masterplan vorgängig ein separater Projektierungskredit für den Neubau des Schulhauses Oescher Trakt B bewilligt bzw. ob mit der Planung für das Schulhaus vor der Masterplanung begonnen werden soll. Hätte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer einen Antrag auf Bewilligung



eines Kredits für die Realisierung eines bereits ausgearbeiteten Bauprojekts vorgelegt, wäre ihm ein nicht unerheblicher Aufwand angefallen, um die Qualität des Projekts im Detail zu prüfen und zu begutachten. Der Antrag der Beschwerdegegnerin auf Bewilligung eines Projektierungskredits (vgl. act. 3/4) bedingte hingegen keinen besonderen Begutachtungsaufwand. Der Beschwerdeführer erteilte der Liegenschaftenabteilung erst mit Beschluss vom 2. Oktober 2002 den Auftrag, ihm bis Ende Oktober 2002 einen Terminplan für die Masterplanung vorzulegen (vgl. act. 3/4). Der streitige Projektierungskreditantrag der Beschwerdegegnerin brauchte somit nicht auf seine Auswirkungen auf eine bestehende oder auch nur begonnene Masterplanung geprüft und begutachtet zu werden. Aus diesem Grund ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Begutachtung des streitigen Antrags im selben Zeitraum, der dem Beschwerdeführer für die Prüfung des Antrags betreffend Errichtung einer Freiwilligen Tagesschule (vgl. act. 3/9) zur Verfügung stand, nicht hätte möglich sein sollen. Es fällt denn auch auf, dass der Beschwerdeführer als Hauptargument gegen die Traktandierung des streitigen Antrags immer die Notwendigkeit einer Koordination mit dem Masterplan vorbrachte. Auch in seinem Beschluss über die Rückweisung des streitigen Antrags vom 2. Oktober 2002 führte er einzig das Interesse an einer Gesamtplanung an (vgl. act. 3/4). Wenn der Zeitmangel für den Beschwerdeführer eine Rolle gespielt hätte, als er den Antrag der Beschwerdegegnerin am Tag nach der Einreichung zurückwies, hätte er sich dazu wohl auch geäußert; dies wäre nur nahe liegend gewesen und bedurfte keiner juristischen Abklärungen.

Der Beschwerdeführer hätte die Möglichkeit gehabt, der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 die Verschiebung des streitigen Antrags zu beantragen; sein Verschiebungsantrag hätte sich mit dem im Beschwerdeverfahren vorgebrachten Argument begründen lassen, der streitige Antrag der Beschwerdegegnerin solle im Gesamtinteresse der Gemeinde Zollikon zusammen mit dem Masterplan an einer späteren Gemeindeversammlung behandelt werden. Bei diesem Vorgehen hätten die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung darüber beschliessen können, ob sie den Entscheid über den von der Beschwerdegegnerin beantragten Projektierungskredit für das Schulhaus Oescher dem Entscheid über den Masterplan zeitlich vorziehen oder aber beide Vorlagen koordinieren und zusammen an einer späteren Gemeindeversammlung behandeln wollen. Dass ebenso berechnete Interessen an einer vorgezogenen Beschlussfassung über den streitigen Projektierungskredit bestehen können wie an einer Gesamtplanung, ist nicht von der Hand zu weisen, zumal die Chancen und Zeithorizonte für die Verwirklichung von Einzelbauprojekten und ganzen Arealüberbauungen zuweilen sehr unterschiedlich sein dürften. Umgekehrt sind Gründe, die eine vorgängige, gesonderte Beschlussfassung der Gemeindeversammlung über die Grundsatzfrage einer zeitlich vorgezogenen Schulhausplanung ausschliessen würden, nicht auszumachen, zumal der Beschwerdeführer zeitgleich mit der Rückweisung des streitigen Schulpflegeantrags eine Terminplanung für den Masterplan überhaupt erst in Auftrag gegeben hat.

Insgesamt vermögen die Argumente des Beschwerdeführers, die Begutachtung des streitigen Antrags sei in der verbleibenden Zeit und ohne den Masterplan nicht möglich gewesen, nicht durchzudringen.



- g) Für jede neue Ausgabe ist grundsätzlich ein Verpflichtungskredit und ein Voranschlagskredit erforderlich (vgl. Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 34). Gemäss § 24 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) gibt der Verpflichtungskredit die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die Bedeutung des Voranschlagskredits findet sich im sinngemäss auf die Gemeinden anwendbaren § 28 FHG dahin umschrieben, dass der Kantonsrat mit dem Voranschlagskredit den Regierungsrat ermächtigt, die Verwaltungsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten (Abs. 1). Sämtliche Ausgaben, die im Rechnungsjahr getätigt werden dürfen, einschliesslich der gebundenen Ausgaben, der im Rechnungsjahr voraussichtlich zu tätigen Ausgaben aus früher bewilligten Verpflichtungskrediten und der Ausgaben, welche die vollziehenden Behörden selber bewilligen können, müssen im Voranschlag oder einer Ergänzung desselben enthalten sein (vgl. § 23 des Kreisschreibens der Direktion des Innern [heute Direktion der Justiz und des Innern] über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984).

In der Gemeinde Zollikon kommt der Gemeindeversammlung die Budgethoheit zu (vgl. Art. 11 lit. a GO). Die Beschwerdegegnerin wollte mit ihrem streitigen Antrag einen Verpflichtungskredit von Fr. 905 000 der Gemeindeversammlung zur Bewilligung vorlegen, die nach der kommunalen Finanzordnung für Spezialbeschlüsse in dieser Ausgabenhöhe zuständiges Beschlussorgan ist (vgl. Art. 11 lit. b GO). Der streitige Projektierungskredit für das Schulhaus Oescher Trakt B hätte an der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 zunächst mit Spezialbeschluss als Verpflichtungskredit bewilligt und anschliessend als Bestandteil des Voranschlags im Sinn eines Voranschlagskredits beschlossen werden können. Schliesslich ist es gar zulässig, dass der Voranschlagskredit oder zumindest eine erste Tranche davon zeitlich vor dem Verpflichtungskredit – vorsorglich – bewilligt wird; der Voranschlagskredit bleibt in einem solchen Fall bis zum Entscheid über den Verpflichtungskredit gesperrt (vgl. § 28 Abs. 2 FHG; Saile, a. a. O., S. 14 f.).

Vorliegend hat sich genau diese Situation ergeben: Der Betrag von Fr. 905 000 für den Projektierungskredit Schulhaus Oescher war nicht in den Voranschlag 2003 aufgenommen worden, was einen der Stimmberechtigten veranlasste, an der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 die Anträge zu stellen, diesen Betrag darin aufzunehmen oder aber den Voranschlag zurückzuweisen (vgl. Protokoll der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 [act. 20/3], S. 511 ff.). Schliesslich beschloss die Gemeindeversammlung, für die Planung des Schulhauses Oescher Fr. 400 000 in den Voranschlag 2003 aufzunehmen (vgl. act. 20/3, S. 515). Aus dem System der Ausgabenbewilligung, bestehend aus einerseits dem Verpflichtungskredit als der Ermächtigung, eine Verpflichtung einzugehen, und andererseits dem Voranschlagskredit als der Ermächtigung, die laufende Rechnung zu belasten, ergibt sich, dass die fehlende Budgetierung des Projektierungskreditbetrags von Fr. 905 000 die gültige Beschlussfassung der Gemeindeversammlung über den von der Schulpflege beantragten Verpflichtungskredit nicht gehindert hätte. Wäre der Verpflichtungskredit von der Gemeindeversammlung bewilligt worden, hätte er im Gegenteil in den Voranschlag oder eine Ergänzung desselben eingestellt werden müssen. Wenn sich der Beschwerdeführer auf die



- von ihm verbindlich beschlossenen Budgetziele beruft, verkennt er letztlich Ausgabenkompetenz und Budgethoheit der Gemeindeversammlung.
9. Wie sich aus den angeführten Erwägungen ergibt, hätte der Beschwerdeführer den Antrag der Beschwerdegegnerin betreffend Bewilligung eines Projektierungskredits für das Schulhaus Oescher Trakt B der Gemeindeversammlung vom 4. Dezember 2002 zum Beschluss vorlegen müssen. Mit seiner Weigerung hat er einerseits das Recht der Beschwerdegegnerin, dass ihr Antrag vor die nächste Gemeindeversammlung gebracht wird, verletzt; andererseits hat er den Anspruch der Stimmberechtigten, über den Antrag der Beschwerdegegnerin ohne Verschleppung entscheiden und eine allfällige Verschiebung selbst beschliessen zu können, missachtet. Aus diesen Gründen und weil berechnete Interessen an einer gegenüber der Masterplanung vorgezogenen Beschlussfassung über den Projektierungskredit für das Schulhaus Oescher bestehen können (vgl. E. 8f), stellte sich an sich die Frage, ob der Beschwerdeführer anzuweisen wäre, den streitigen Antrag der Beschwerdegegnerin einer innert Frist einzuberufenden ausserordentlichen Gemeindeversammlung zum Beschluss zu unterbreiten. Indessen hat die Beschwerdegegnerin lediglich beantragt, der Beschwerdeführer sei anzuweisen, ihren Antrag betreffend Projektierungskredit Schulhaus Oescher an der nächsten Gemeindeversammlung zur Abstimmung zu bringen (vgl. act. 19 S. 2). Im Sinn der Förderung eines guten Einvernehmens zwischen den Parteien erscheint es im vorliegenden Fall nicht zweckmässig – obwohl verfahrensrechtlich an sich möglich (vgl. § 133 WAG in Verbindung mit § 27 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., Vorbemerkungen zu §§ 19–28, N. 67) –, eine über den Antrag der Beschwerdegegnerin hinaus gehende Anordnung gegenüber dem Beschwerdeführer zu treffen. Demzufolge ist der Beschwerdeführer entsprechend dem Antrag der Beschwerdegegnerin anzuweisen, deren Antrag betreffend Projektierungskredit Schulhaus Oescher der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung zum Beschluss vorzulegen.
 10. Die Beschwerdegegnerin hat vor Regierungsrat zudem den Antrag gestellt, der Beschwerdeführer sei anzuweisen, die von der Schule ausgewiesenen Investitionsanträge in das Investitionsprogramm 2003–2006 aufzunehmen. Damit stellt die Beschwerdegegnerin, anders als noch vor Vorinstanz, wo sie einzig die Traktandierung des von ihr beantragten Verpflichtungskredits beantragte, einen neuen Antrag und erweitert den Streitgegenstand, was grundsätzlich nicht zulässig ist (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., Vorbemerkungen zu §§ 19–28, N. 67). Im Übrigen hat die Gemeindeversammlung am 4. Dezember 2002 im Sinn eines vorsorglich bewilligten Voranschlagskredits ohnehin schon beschlossen, für die Planung des Schulhauses Oescher Fr. 400 000 in den Voranschlag 2003 aufzunehmen (vgl. E. 8g). Sollte der von der Beschwerdegegnerin beantragte Verpflichtungskredit für die Schulhausplanung an der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung, der er vorzulegen ist (vgl. E. 9), von den Stimmberechtigten bewilligt werden, müsste auch der Restbetrag von Fr. 505 000 in den Voranschlag eingestellt werden (vgl. E. 8g). Einen solchen Verlauf vorausgesetzt, dürfte der Voranschlagskredit für den Restbetrag von Fr. 505 000 spätestens beim Beschluss der Gemeindeversammlung über den Voranschlag 2004 bewilligt werden. Damit bleiben die Interessen der Beschwerdegegnerin hinreichend gewahrt, will sie doch nach eigener Aussage damit einverstanden gewesen sein, dass für den Projektierungskredit Schulhaus Oescher ein Betrag von Fr. 400 000 in den Voranschlag 2003 und ein Betrag von



Fr. 505 000 in den Voranschlag 2004 aufgenommen würden (vgl. act. 19 S. 5). Die abschliessende Budgetierung der Projektierungskreditbeträge bedingt einen bewilligten Verpflichtungskredit, weshalb ihr vorzugreifen nicht nur unnötig, sondern auch in der Sache verfehlt wäre.

11. Schliesslich beantragt die Beschwerdegegnerin dem Regierungsrat, es sei im Grundsatz festzustellen, dass der Beschwerdeführer verpflichtet sei, ihre Anträge mit seinem Gutachten an die nächstmögliche Gemeindeversammlung weiterzuleiten.

Nach Praxis und Lehre ist dem Begehren um eine Feststellungsverfügung auch im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung nachweist (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 19, N. 59 f.). Gegenstand der Feststellungsverfügung muss ein konkretes Rechtsverhältnis sein. Ausgeschlossen sind Feststellungsbegehren zur Ermittlung von Tatsachen und zur Klärung theoretischer oder abstrakter Rechtsfragen. Ein Teil der Lehre anerkennt auch zukünftige Rechtsverhältnisse als feststellungswürdig, setzt hierfür aber voraus, dass sich der tatbestandsrelevante Sachverhalt bereits verwirklicht hat und nur noch ein für die Beurteilung der Rechtsfrage nicht unmittelbar bestimmendes Sachverhaltselement aussteht. Schliesslich besteht ein Feststellungsanspruch regelmässig dann nicht, wenn der Gesuchsteller in der betreffenden Angelegenheit eine Gestaltungsverfügung oder ein Gestaltungsurteil erwirken kann; in diesem Sinn ist der Feststellungsanspruch subsidiär (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 19, N. 61 f.).

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ergeht ein Gestaltungsurteil: Entsprechend dem Antrag der Beschwerdegegnerin ist der Beschwerdeführer anzuweisen, deren Antrag betreffend Projektierungskredit für das Schulhaus Oescher der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung zum Beschluss vorzulegen (vgl. E. 9). Mit diesem rechtsgestaltenden Erkenntnis wird das konkrete Rechtsverhältnis betreffend Traktandierung des Projektierungskreditantrags Schulhaus Oescher rechtsgenügend geregelt. Auf eine entsprechende Feststellungsverfügung besteht daneben kein Anspruch. Die Beschwerdegegnerin macht zwar geltend, sie habe nach dem Vorgefallenen ernsthaft zu befürchten, dass sich der Beschwerdeführer künftig wieder weigern werde, ihre Anträge an die Stimmberechtigten weiterzuleiten (vgl. act. 19 S. 10); diesbezüglich ist ihr jedoch entgegenzuhalten, dass sich ihre Bedenken auf künftig mögliche Situationen beziehen, deren tatsächlicher Eintritt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht einmal ansatzweise abzeichnet. Ein allenfalls feststellungswürdiges zukünftiges Rechtsverhältnis, dessen Sachverhalt sich bereits verwirklicht hat, führt die Beschwerdegegnerin nicht an. Ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse der Beschwerdegegnerin ist somit nicht auszumachen.

12. Insgesamt vermag der Beschwerdeführer mit seiner Stimmrechtsbeschwerde nur insofern durchzudringen, als sein Antrag, der Bezirksrat Meilen sei anzuweisen, eine Strafanzeige gegen die Mitglieder des Gemeinderats wegen Verstosses gegen Art. 292 StGB zu unterlassen, gutzuheissen ist. Im Übrigen ist seine Beschwerde abzuweisen.