

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00266 vom 20. Dezember 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-12-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00266

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00266 du 20 décembre 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00266 del 20 dicembre 2017

Regeste

Kredit von Fr. 1'420'000.- für den Neubau eines Kiosks/Bistros am Seequai | [Rügeflicht bei Verletzung des Ausgabenreferendums durch die Gemeindeversammlung / Berechnung eines Verpflichtungskredits (Zuweisung von Bauland zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen)] Verletzungen politischer Rechte sind stets mit Rekurs bzw. Beschwerde in Stimmrechtssachen zu rügen, da dieses Rechtsmittel das speziellere ist (E. 2.2). Die Anordnung einer Gemeindeversammlungsabstimmung durch den Gemeinderat (anstatt einer Vorberatung für die anschliessende Urnenabstimmung) gehört nicht zu den Mängeln bei der Vorbereitung einer Gemeindeversammlung, die sofort zu rügen sind (E. 3.3). Das Unterlassen einer Urnenabstimmung gehört auch nicht zu den Mängeln bei der Durchführung der Gemeindeversammlung, die während dieser zu rügen sind (E. 3.4). Die fünfzügige Rekursfrist beginnt mit der amtlichen Veröffentlichung des Gemeindeversammlungsbeschlusses zu laufen (E. 4). Ein Verpflichtungskredit umfasst alle Aufwendungen von der Projektierung bis zum Eintritt der Nutzung einschliesslich der wesentlichen Eigenleistungen der Gemeinde. Darunter fällt auch die Übertragung von Liegenschaften des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen (E. 6.1). Ob ein Grundstück dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen ist, bestimmt sich danach, ob die Liegenschaft der Kapitalanlage dient oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Vordergrund steht (E. 6.2). Der Bau des Kiosks/Bistros dient hier primär nicht einem Anlageinteresse, sondern der Wahrnehmung der Interessen der Bevölkerung und damit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (E. 6.7). Der Gemeinde hätten keine Verfahrenskosten auferlegt werden dürfen (E. 8). In Bezug auf die Verfahrenskosten teilweise Gutheissung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird. Im Übrigen Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2017.00266 Urteil der 4. Kammer vom 20. Dezember 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller. In Sachen Gemeinderat Pfäffikon, Beschwerdeführer, gegen 1. A, 2. B, Beschwerdegegner, betreffend Kredit von Fr. 1'420'000.- für den Neubau eines Kiosks/Bistros am Seequai, hat sich ergeben: I. Am 13. Juni 2016 genehmigte Pfäffikons Gemeindeversammlung ein "Projekt Kiosk/Bistro am Seequai" und bewilligte hierfür einen Kredit von Fr. 1'420'000.- (Kostengenauigkeit +/- 10 %), wobei sich der Kredit im Rahmen der Baukostenentwicklung seit der Aufstellung des Kostenvoranschlags bis zur Bauvollendung erhöhe und reduziere. Am 17. Juni 2016 wurde der Beschluss der Gemeindeversammlung im Zürcher Oberländer

amtlich veröffentlicht. II. A. A erhob gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung am 21. Juni 2016 "Stimmrechtsrekurs" beim Bezirksrat Pfäffikon. Er machte im Wesentlichen geltend, der Verpflichtungskredit sei nicht korrekt berechnet und als Folge davon die gemäss Gemeindeordnung vorgesehene Zuständigkeitsregelung für die Kreditbewilligung verletzt worden. Er beantragte, die Abstimmung an der Gemeindeversammlung sei als Konsultativabstimmung während einer Vorberatung zu deklarieren und es solle zu einem späteren Zeitpunkt über das Projekt an der Urne abgestimmt werden. B. Gleichentags erhob auch B "Stimmrechtsrekurs" beim Bezirksrat Pfäffikon. Auch er beantragte mit ähnlicher Begründung, dass über das Projekt an der Urne abgestimmt werde. C. Der Bezirksrat Pfäffikon nahm die Rechtsmittel als Rekurse in Stimmrechtssachen sowie als Gemeindebeschwerden entgegen, vereinigte mit Beschluss vom 27. März 2017 die beiden Rechtsmittel (Dispositiv-Ziff. I) und trat auf die Rekurse in Stimmrechtssachen nicht ein (Dispositiv-Ziff. II). Die Gemeindebeschwerden hiess er hingegen gut (Dispositiv-Ziff. III) und hob den Beschluss der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2016 betreffend Kreditbewilligung auf (Dispositiv-Ziff. IV). Der Gemeinderat Pfäffikon wurde angewiesen, bei einer Neuberechnung des Verpflichtungskredits die Liegenschaft ebenfalls miteinzurechnen und sie vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen zu übertragen (Dispositiv-Ziff. V). Bezüglich der Rekurse in Stimmrechtssachen erhob er keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. VI). Die Verfahrenskosten für die Gemeindebeschwerden in der Höhe von insgesamt Fr. 1'270.- auferlegte er schliesslich der Gemeinde Pfäffikon (Dispositiv-Ziff. VII). III. Der Gemeinderat Pfäffikon führte am 24. April 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen die Aufhebung der Dispositiv-Ziff. III, IV, V und VII des Bezirksratsbeschlusses vom 27. März 2017 sowie die Feststellung, dass er das Grundstück für den Bau des Kiosks bzw. des Bistros am Seequai zu Recht dem Finanzvermögen zugeteilt habe. Der Bezirksrat Pfäffikon verwies am 10. Mai 2017 auf die Begründung seines Beschlusses und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. A und B verzichteten stillschweigend auf Beschwerdebeantwortung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amts wegen. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheide eines Bezirksrats etwa über Rekurse in Stimmrechtssachen oder Gemeindebeschwerden nach § 41 VRG in Verbindung mit §§ 151 Abs. 2 und 151a Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sowie §§ 19 Abs. 1 lit. a sowie c und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG zuständig. 1.2 Gemäss § 151 Abs. 1 Ingress GG können Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderats von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die gemäss § 21 VRG dazu berechtigt sind, mit Gemeindebeschwerde (an den Bezirksrat) angefochten werden. Diese erweiterte Legitimation gilt gemäss ständiger Praxis jedenfalls für Stimmberechtigte auch beim Weiterzug eines solchen Entscheids ans Verwaltungsgericht (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 21 N. 92 mit Hinweisen in Fn. 309). Gleiches muss entsprechend auch bezüglich der Legitimation einer Gemeindebehörde gelten. Der Bezirksrat hat die Rechtsmittel – wie sich alsbald zeigen wird (vgl. hinten 2) – jedoch zu Unrecht (auch) als Gemeindebeschwerden im Sinn von § 151 GG anstatt (nur) als Rekurse in Stimmrechtssachen im Sinn von § 151a GG aufgefasst. Bezüglich der Beschwerdelegitimation greift hierfür § 151a Abs. 1 GG in Verbindung mit § 49 und § 21a

lit. c VRG, wonach betroffene Gemeindebehörden zur Erhebung von Rechtsmitteln in Stimmrechtssachen berechtigt sind (vgl. Bertschi, § 21a N. 18 f.). Der Gemeinderat ist damit legitimiert, Beschwerde gegen den Beschluss des Bezirksrats zu führen. 1.3 Weil der Bezirksrat die Rechtsmittel auch als Gemeindebeschwerden behandelt hat, hat er für den Weiterzug ans Verwaltungsgericht diesbezüglich eine dreissigtägige Frist angegeben, innert welcher der Beschwerdeführer seine Beschwerde denn auch erhoben hat. Dem Beschwerdeführer darf aus der Rechtsmittelbelehrung des Bezirksrats indes kein Nachteil erwachsen, da er sich in guten Treuen darauf verlassen konnte (Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 10 N. 51, 53).

1.4 Bezüglich des Antrags des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass dieser das Grundstück für den Bau des Kiosks bzw. des Bistros am Seequai zu Recht dem Finanzvermögen zugeteilt habe, 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 die Frage, ob die Vorinstanz den Gemeindeversammlungsbeschluss zu Recht wegen Verletzung der kommunalen Zuständigkeitsordnung aufgehoben hat, bedingt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Grundstück, auf welchem der Kiosk bzw. das Bistro gebaut werden soll, dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zuzuweisen ist. Insofern bestehen keine rechtlichen Unklarheiten, welche mit einem Feststellungsbegehren beseitigt werden müssten. Auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers ist daher mangels schutzwürdigen Feststellungsinteresses nicht einzutreten.

1.5 Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist mit der erwähnten Einschränkung auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Das Verwaltungsgericht prüft auch von Amts wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der Vorinstanz erfüllt waren (vgl. Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57).

2.2 Gemäss § 151 Abs. 1 GG können mit Gemeindebeschwerde Beschlüsse der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderats angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Ziff. 1) oder offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben oder wenn sie in ungebührlicher Weise gegen Grundsätze der Billigkeit verstossen (Ziff. 2). Verletzungen politischer Rechte sind indessen stets mit Rekurs bzw. Beschwerde in Stimmrechtssachen zu rügen, da dieses Rechtsmittel das speziellere ist (vgl. VGr, 24. Juni 2009, VB.2009.00081, E. 2.1; Marco Donatsch, VRG-Kommentar, § 20 N. 110; Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [im Folgenden Ergänzungsband], Zürich 2011, § 151 N. 3.1).

2.3 Mit Rekurs bzw. Beschwerde in Stimmrechtssachen kann die Verletzung der politischen Rechte oder von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden (§ 151a Abs. 1 GG). Die politischen Rechte gewährleisten unter anderem das Stimm- sowie das aktive und passive Wahlrecht, das Verfahren bei Abstimmungen und Wahlen, das Initiativ- und Referendumsrecht, das Recht, an Gemeindeversammlungen teilzunehmen, sowie die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Die Einhaltung der kommunalen Kompetenzordnung gemäss Gemeindeordnung wird durch den Grundsatz der Gewaltenteilung geschützt. Dieser Grundsatz sieht vor, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür

zuständigen Form zu erlassen sind (vgl. Donatsch, § 20 N. 109 ff.). Wird in diesem Zusammenhang eine Verletzung des Stimmrechts gerügt und bezweckt, eine Abstimmung herbeizuführen, so hat dies mit Stimmrechtsrekurs zu geschehen (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 284; vgl. Hans Rudolph Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 152 N. 2.1 sowie § 151 N. 4.2.3.4; Ergänzungsband, § 151a N. 3.1; ferner BGE 105 Ia 349 E. 4b; BGr, 17. August 2004, 1P.59/2004, E. 1.1; VGr, 6. Dezember 2017, VB.2017.00530, E. 2.2 – 21. Oktober 2015, VB.2015.00356, E. 2.1 – 2. September 2015, VB.2015.00354, E. 2.3 – 30. Juni 2010, VB.2010.00291, E. 1.4.4 [Letzteres nicht auf www.vgrzh.ch]).

2.4 Beide Beschwerdegegner rügen, dass der Verpflichtungskredit für den Bau des Kiosks bzw. des Bistros am Seequai über Fr. 1'420'000.- nicht korrekt berechnet worden sei. Sie führen dies unter anderem auf eine Verletzung von § 2 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (VGH, LS 133.1) zurück. Gemäss dieser Bestimmung umfasst ein Verpflichtungskredit alle Aufwendungen von der Projektierung bis zum Eintritt der Nutzung einschliesslich der wesentlichen Eigenleistungen der Gemeinde. Darunter fällt neben den Projektierungskosten des Ausführungsprojekts, dem Landerwerb, den gesamten Baukosten, den Kosten für Provisionen und den für den Sachgebrauch erforderlichen Erstausrüstungen insbesondere auch die Übertragung von Liegenschaften des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen. Als Folge der Nichtberücksichtigung verschiedener Aufwendungen bei der Kreditberechnung habe die Gemeindeversammlung über die Bewilligung des Kredits entschieden. Die Gemeindeordnung sehe bei Kreditbegehren für neue, einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 1'500'000.- jedoch zwingend eine Abstimmung an der Urne vor (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 der Gemeindeordnung der Gemeinde Pfäffikon vom 10. Juni 2001 [unter www.pfaeffikon.ch]; sogenanntes Ausgaben- oder Finanzreferendum [Art. 86 Abs. 2 lit. a der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]; § 91 Ziff. 2 GG]). Weil der Verpflichtungskredit über dieser Schwelle liege, sei über das Projekt an der Urne abzustimmen.

2.5 Die Beschwerdegegner machen nach dem Gesagten in erster Linie einen Verstoß gegen die kommunale Zuständigkeitsordnung bzw. die Bestimmung zum (obligatorischen) Ausgabenreferendum geltend. Sie streben mit dieser Rüge die Durchführung einer Urnenabstimmung an. Zwar rügen sie auch die Verletzung der Verordnung über den Gemeindehaushalt – und damit übergeordneten kantonalen Rechts –, weshalb mit der Vorinstanz argumentiert werden könnte, dieser inhaltliche Mangel sei im Rahmen einer Gemeindebeschwerde vorzubringen. Die gerügte Berechnung des Verpflichtungskredits steht indes vorliegend in unmittelbarem Zusammenhang mit der im Vordergrund stehenden Frage einer Verletzung der politischen Rechte bzw. ist bejahendenfalls Ursache davon. Korrekterweise ist damit der Rekurs in Stimmrechtssachen als das speziellere Rechtsmittel zu ergreifen (die Rechtsmittel wurden von den Beschwerdegegnern denn auch zutreffend als Stimmrechtsreklame bezeichnet). Die Vorinstanz hätte damit auf die Reklame in Stimmrechtssachen eintreten müssen. Wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt, hat dies im Ergebnis jedoch keinen entscheidenden Einfluss. Dem Beschwerdeführer sind dadurch – abgesehen von der Kostenaufgabe – keine Nachteile erwachsen.

3. 3.1 Richtet sich die Stimmrechtsbeschwerde gegen eine Vorbereitungshandlung für eine Wahl oder Abstimmung, müssen die Mängel nach der Rechtsprechung sofort gerügt werden; es darf nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (BGr, 20. Dezember 2010, 1C_127/2010 und 1C_491/2010, E. 3.1; BGE 121 I 1 E. 3b, 118 Ia 271

E. 1d, 110 Ia 176 E. 2a; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2). Damit soll – wenn immer möglich – verhindert werden, dass eine Abstimmung kassiert werden muss. Dass Mängel im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen gerügt werden müssen, ergibt sich überdies aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Nach Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gilt dieser Rechtsgrundsatz nicht nur für staatliche Organe, sondern auch für Privatpersonen bezüglich ihres Verhaltens gegenüber dem Staat. Als Stimmbürgerin oder Stimmbürger soll man nicht zuerst den Ausgang der Abstimmung abwarten und dann gegen die Unregelmässigkeiten vorgehen können, wenn das Abstimmungsresultat nicht den eigenen Erwartungen entspricht (BGE 118 Ia 271 E. 1d; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 324, mit Hinweisen auf die ältere Literatur und langjährige bundesgerichtliche Rechtsprechung). Versäumt es die stimmberechtigte Person, den Mangel unverzüglich zu rügen, obwohl ein sofortiges Handeln nach den Verhältnissen geboten und zumutbar war, so verwirkt sie ihr Recht zur Anfechtung des Abstimmungsergebnisses. Vom Grundsatz, dass gegen Vorbereitungshandlungen sofort nach deren Anordnung innert der Rechtsmittelfrist Rekurs in Stimmrechtssachen erhoben werden muss, ist nur abzuweichen, "wenn die Frist nach dem Abstimmungstermin abläuft [...] oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen lassen" (BGE 110 Ia 176 E. 2a; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00590, E. 3.2).

3.2 Die gleichen Grundsätze gelten auch, wenn beanstandet wird, im Rahmen einer Gemeindeversammlung seien Vorschriften über die politischen Rechte der Stimmberechtigten oder ihre Ausübung verletzt worden. Eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat, kann Rekurs in Stimmrechtssachen nur dann erheben, wenn sie die Verletzung schon in der Versammlung gerügt hat (§ 151a Abs. 2 GG; Ergänzungsband, § 151a N. 5.1). Die Pflicht zur sofortigen Rüge bezieht sich insbesondere auf Verfahrensfehler wie die Unterdrückung von Voten und Anträgen, Unklarheiten oder andere Fehler im Abstimmungsverfahren (Ergänzungsband, § 151a N. 5.2). Das Erfordernis soll der raschen Klarstellung der Förmlichkeiten dienen, eine allfällige Korrektur des Verfahrens ermöglichen und damit zur Vermeidung einer allfälligen Wiederholung der Gemeindeversammlung beitragen. Unterlassen Stimmberechtigte eine Beanstandung, obwohl eine entsprechende Intervention nach den Umständen als zumutbar erscheint, so können sie sich in der Folge nach Treu und Glauben nicht mehr darauf berufen, dass die Abstimmung oder Wahl nicht richtig zustande gekommen ist (BGr, 22. Januar 2007, 1P.750/2006, E. 2.2; Hangartner/Kley, N. 2706, mit weiteren Hinweisen). Eine Ausnahme von der Pflicht sofortiger Rüge besteht dann, wenn eine Person einen Verfahrensfehler trotz Anwendung gebührender Sorgfalt nicht (leicht) erkennen konnte (Ergänzungsband, § 151a GG N. 5.3).

3.3 Die Anordnung einer Gemeindeversammlungsabstimmung durch den Gemeinderat (anstatt einer Vorberatung für die anschliessende Urnenabstimmung; vgl. Art. 7 Abs. 2 Gemeindeordnung) gehört nicht zu den Mängeln bei der Vorbereitung einer Gemeindeversammlung, die sofort zu rügen sind. Die politischen Rechte der Stimmbürger werden nicht etwa durch den traktandierenden Gemeinderat verletzt, sondern erst durch die Gemeindeversammlung, welche im Fall einer Annahme der Vorlage eine Urnenabstimmung vereitelt. Ob eine Verletzung der Bestimmung zum Ausgabenreferendum durch die Gemeindeversammlung erfolgen wird, kann vor der Versammlung denn auch nicht abschliessend beurteilt werden (ein Verpflichtungskredit kann beispielsweise an der Gemeindeversammlung noch gekürzt werden). Entsprechend haben Stimmbürger nicht schon vor der Versammlung ein Rechtsmittel gegen eine (allfällige) Verletzung des Rechts auf eine Urnenabstimmung zu

ergreifen. 3.4 Das Unterlassen einer Urnenabstimmung gehört auch nicht zu den Mängeln bei der Durchführung der Gemeindeversammlung, die während dieser zu rügen sind. Die Pflicht zur sofortigen Rüge bezieht sich auf Vorschriften, welche die politischen Rechte der Stimmbürger an der Gemeindeversammlung gewährleisten (beispielsweise das Antragsrecht [§ 46a GG] oder das Äusserungsrecht der Stimmberechtigten [§ 46d Abs. 1 GG]). Das Ausgabenreferendum gewährleistet demgegenüber die Durchführung einer Urnenabstimmung zur Erhöhung der politischen Legitimation einer Ausgabe von finanzieller Bedeutung (vgl. auch § 107 Abs. 3 des am 1. Januar 2018 in Kraft tretenden Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [LS 31.1] ; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 86 N. 19 ff.). Bei der Vereitelung einer Urnenabstimmung durch die Gemeindeversammlung werden folglich die politischen Rechte der Urnengänger verletzt und nicht diejenigen der Gemeindeversammlungsteilnehmer (auch wenn theoretisch dieselbe Organzusammensetzung besteht). Entsprechend muss jeder Stimmbürger und jede Stimmbürgerin in der Eigenschaft als Urnengänger bzw. Urnengängerin unabhängig von einer Teilnahme an der Gemeindeversammlung die Verletzung des Referendumsrechts geltend machen können. Dies spricht gegen eine Anwendung des Rügeerfordernisses gemäss § 151a Abs. 2 GG in solchen Konstellationen. 3.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Rügeerfordernis vorliegend kein Hindernis für Rekurse in Stimmrechtssachen bildete.

E. 4.1

Es bleibt zu prüfen, ob die Beschwerdegegner die fünftägige Rekursfrist für Rechtsmittel in Stimmrechtssachen eingehalten haben (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die fragliche Gemeindeversammlung fand am 13. Juni 2016 statt. Am 17. Juni 2016 wurde der Beschluss der Gemeindeversammlung im Zürcher Oberländer amtlich veröffentlicht. Die Beschwerdegegner erhoben je am 21. Juni 2016 Rekurse in Stimmrechtssachen an den Bezirksrat Pfäffikon. Massgeblich ist demnach, ob für die Beschwerdegegner die Rechtsmittelfrist schon am 13. Juni 2016 mit Kenntnisnahme des Beschlusses an der Gemeindeversammlung oder erst am 17. Juni 2016 mit der amtlichen Veröffentlichung zu laufen begonnen hat.

E. 4.2

Die auf fünf Tage verkürzte Rekursfrist in Stimmrechtssachen beginnt gemäss Kaskadenordnung in § 22 Abs. 2 VRG am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Akts zu laufen, bei Fehlen einer solchen Mitteilung am Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Anordnung; fehlt es auch an einer amtlichen Veröffentlichung, beginnt der Fristenlauf nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung. Der Zeitpunkt der tatsächlichen Kenntnisnahme des Beschlusses der Gemeindeversammlung gilt folglich lediglich bei Fehlen einer rechtsgenügenden Mitteilung sowie einer amtlichen Veröffentlichung als fristauslösend (VGr, 21. Oktober 2015, VB.2015.00356, E. 2.2.1; Alain Griffel, VRG-Kommentar, § 22 N. 14 und 20). Eine Mitteilung des Beschlusses der Gemeindeversammlung, das heisst eine rechtsgenügende Zustellung an die einzelnen Adressaten erfolgte vorliegend nicht (vgl. Griffel, § 22 N. 16). Doch wurde der Beschluss offiziell publiziert. Die fünftägige Rekursfrist fing deshalb am 18. Juni 2016 – und nicht etwa am 13. Juni 2016 – zu laufen an und wurde demnach mit den Eingaben vom 21. Juni 2016 gewahrt (vgl. § 68a GG).

E. 5

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz auf die Rekurse der Beschwerdegegner in Stimmrechtssachen hätte eintreten müssen. Da sie die von den Beschwerdegegnern vorgebrachten Rügen jedoch materiell im Rahmen der Gemeindebeschwerden behandelt hat, kann von einer Rückweisung der Sache abgesehen werden.

E. 6.1

Gemäss § 2 VGH umfasst ein Verpflichtungskredit alle Aufwendungen von der Projektierung bis zum Eintritt der Nutzung einschliesslich der wesentlichen Eigenleistungen der Gemeinde. Darunter fällt unter anderem auch die Übertragung von Liegenschaften des Finanzvermögens ins Verwaltungsvermögen.

E. 6.2

Das Gemeindevermögen setzt sich aus Verwaltungsvermögen, Finanzvermögen und – den hier nicht weiter relevanten – Sachen im Gemeingebrauch zusammen (Tobias Jaag/ Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 2703). Zum Verwaltungsvermögen gehören diejenigen Werte, die den Behörden oder einem beschränkten Kreis privater Benutzer (als Betriebs- oder Anstaltsvermögen) durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung der öffentlichen Aufgabe dienen (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 48 Rz. 14; Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/ St. Gallen 2010, Rz. 2205; vgl. § 11 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 [FHG, GS IV 193 ff.]; gemäss § 165 GG gelten für den Finanzhaushalt der Gemeinden bis zum Erlass einer neuen gesetzlichen Regelung weiterhin ausgewählte Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes). Es ist nicht ohne Weiteres verwert- und pfändbar (Art. 7 ff. des Bundesgesetzes 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom [SR 282.11]). Das Finanzvermögen umfasst demgegenüber diejenigen Vermögenswerte, welche das Gemeinwesen ihres Geldwerts wegen besitzt und die es nicht unmittelbar zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben benötigt (VGr, 27. Juli 2016, VB.2016.154, E. 3.2 f. auch zum Folgenden und nächsten Absatz; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 48 Rz. 12). Es besteht aus Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert, ge- und verpfändet werden können (§ 11 Abs. 2 FHG). Zum Grundeigentum des Finanzvermögens gehören unüberbaute Liegenschaften, welche Landreserven der Gemeinde darstellen, sowie überbaute, jederzeit veräusserbare Liegenschaften wie Wohnungsbauten, Angestellten- und Lehrerwohnhäuser usw. Im Zweifelsfall ist entscheidend, ob der Vermögenswert in seinem Schwerpunkt der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient oder tatsächlich eine Kapitalanlage darstellt (vgl. Direktion der Justiz und des Innern, Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984, Stand 1. Oktober 2013, § 41 Abs. 2, www.gaz.zh.ch). Ob ein Grundstück dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen ist, bestimmt sich in diesem Sinn danach, ob für die Gemeinde das Anlageziel oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Vordergrund steht. Anschaffungen für das Finanzvermögen dienen der Kapitalanlage und sind daher in der Regel keine Ausgaben, die der Bewilligung durch die Stimmberechtigten unterliegen (Jaag/Rüssli, Rz. 2704). Die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gilt hingegen als Ausgabe (§ 16 Abs. 2 FHG).

E. 6.3

Der Beschwerdeführer hat das Land für den Bau des Kiosks/Bistros am Seequai dem Finanzvermögen zugeteilt mit dem Argument, der Vermögenswert diene nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die Gemeinde plane auf dem Grundstück in der Kernzone den Bau eines Gastronomiebetriebs, welcher anschliessend verpachtet werden solle. Es sei nicht beabsichtigt, dass die Gemeinde den Kiosk bzw. das Bistro selber betreibe. Mit dem Bau des Kiosks/Bistros werde deshalb keine öffentliche Aufgabe übernommen, auch wenn die Gemeinde dem Pächter betriebliche Vorgaben machen wolle und das Projekt einem Wunsch der Bevölkerung entspreche. Der Gemeinde stehe "in der Definition und in der Zuteilung [des Finanzvermögens] ein Ermessenspielraum" zu, welcher durch die Gemeindeautonomie geschützt sei. Folglich hat der Gemeinderat den Wert des Baulands – wie in den Unterlagen zur Gemeindeversammlung transparent dargelegt – nicht in den Verpflichtungskredit miteingerechnet.

E. 6.4

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (zum Ganzen BGE 141 I 36 E. 5.3). Ein geschützter Autonomiebereich kann nach der Rechtsprechung auch bei der Anwendung kantonalen Rechts bestehen, wenn dieses der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt und der bestehende Spielraum "gemeindefreiheitsbezogen", das heisst, auch auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse in den jeweiligen Gemeinden ausgerichtet ist (BGE 118 Ia E. 3a und d f.).

E. 6.5

Die Aufgaben einer Gemeinde sind im kantonalen Recht nicht abschliessend aufgezählt. Die politischen Gemeinden sind deshalb befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, um welche sich Kanton oder Bund nicht umfassend kümmern (Jaag/Rüssli, Rz. 2635). Voraussetzung ist, dass die Aufgabenerfüllung auf einer vom zuständigen Gemeindeorgan erlassenen hinreichenden Rechtsgrundlage beruht; in Betracht fallen neben generell-abstrakten Normen, auch – wie vorliegend – Ausgabenbeschlüsse (Peter Saile/Marc Burgherr/Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 48, N. 578 ff.). Die Übernahme einer solchen freiwilligen Aufgabe fällt in den autonomen Wirkungsbereich einer Gemeinde (vgl. BGE 100 Ia 287 E. 2 zur Regelung des Betriebs und der Benützung der von der Gemeinde errichteten Anstalten). Keine Autonomie besteht hingegen bezüglich des Entscheids, ob ein Vermögenswert zum Finanzvermögen oder zum Verwaltungsvermögen zu zählen ist. Zwar steht der Gemeinde dabei durchaus ein gewisser Entscheidungsspielraum zu. Dieser Spielraum ist jedoch keineswegs "gemeindefreiheitsbezogen". Das heisst, es geht nicht darum, auf besondere lokale Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, sondern unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu eruieren, ob ein Vermögenswert schwerpunktmässig der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient oder vielmehr eine Kapitalanlage darstellt. Steht fest, dass ein

Vermögenswert der Besorgung einer öffentlichen Aufgabe dient, gehört er folglich zum Verwaltungsvermögen; stellt er eine Kapitalanlage dar, handelt es sich um Finanzvermögen. Die Gemeinde ist mit anderen Worten autonom im Entscheid, einen Vermögenswert als Kapitalanlage zu verwenden oder ihn für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe einzusetzen. Die sich daraus ergebende Klassifizierung als Finanz- oder Verwaltungsvermögen ist hingegen nicht mehr durch die Gemeindeautonomie geschützt. Die Einordnung kann deshalb von den Rechtsmittelinstanzen mit voller Kognition überprüft werden (vgl. Donatsch, § 20 N. 62 f.)

E. 6.6

Wie aus den Ausführungen zum Projekt geschlossen werden kann, sollen mit dem Bau des Kiosks/Bistros "[i]n erster Line die Bedürfnisse der Pfäffiker Bevölkerung" abgedeckt werden. Um dies zu gewährleisten, werde in Kauf genommen, dass die "Investition [...] nur bescheiden verzinst" werde. Weiter ist den Unterlagen zur Gemeindeversammlung zu entnehmen, dass es nicht sein könne, "dass der Betrieb nur bei gutem Wetter geöffnet ist, wenn ohnehin schon sehr viele – auch auswärtige – Besucher/innen sich am Seequai aufhalten. Deshalb muss ein Ganzjahresbetrieb gewährleistet sein. Aus den Rückmeldungen der Bevölkerung schliesst der Gemeinderat auch, dass kein 'Schnellimbiss' gewünscht wird." Es solle "ein verhältnismässig einfaches, aber qualitativ gutes Angebot bereitstehen". Dem Businessplan eines zu Rate gezogenen Beratungsunternehmens könne zudem entnommen werden, dass eine Abgabe der bebaubaren Fläche im Baurecht nicht realistisch sei. Auf der Basis des gemeinderätlichen Projekts lasse sich gemäss Berechnung dieses Unternehmens kein Gastrobetrieb mit der Investition von Fr. 1'420'000.- rentabel bewirtschaften.

E. 6.7

Damit dient das Bauland primär nicht einem Anlageinteresse, sondern der Wahrnehmung der Interessen der Pfäffiker Bevölkerung. Zwar muss beim Finanzvermögen die Anlagestrategie nicht zwingend auf eine Gewinnmaximierung hinauslaufen. Eine Gemeinde darf bei der Anlage ihres Finanzvermögens durchaus auch die Interessen ihrer Bevölkerung oder beispielsweise ethische oder ökologische Aspekte berücksichtigen. Tätigt sie indes Investitionen für eine bestimmte Nutzung eines Grundstücks – hier für den Bau des Kiosks/Bistros – und dient dieses in der Folge durch die Modalitäten der Verpachtung nicht mehr blossen Anlagezwecken, so begründet der Ausgabenbeschluss eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde (siehe vorn 6.5). Die Argumentation des Beschwerdeführers, es sei Aufgabe der Behörden, sich für die Attraktivität einer Gemeinde zu engagieren, und es käme niemandem in den Sinn, bei einem diesbezüglichen Engagement der Gemeindebehörde von der Übernahme einer Gemeindeaufgabe zu sprechen, geht fehl. Die Förderung der Attraktivität einer Gemeinde beispielsweise durch Errichtung und Betrieb kommunaler Einrichtungen wie Parkhäusern, Hallen- oder Schwimmbädern ist durchaus eine öffentliche Aufgabe (vgl. Jaag/Rüssli, Rz. 2637). Bei Investitionen von über Fr. 1'420'000.- kann auch nicht mehr lediglich von einem "Engagement" der Gemeinde gesprochen werden. Allein daraus, dass die Gemeinde nicht auch Betreiberin des Kiosks/Bistros ist, kann noch nicht geschlossen werden, der Bau diene nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

E. 6.8

Wie die Vorinstanz damit zu Recht geschlossen hat, ist das Baugrundstück, auf welchem der Kiosk bzw. das Bistro gebaut werden soll, dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen.

E. 7.1

Nach dem Gesagten muss der Verpflichtungskredit für das Vorhaben gemäss § 2 VGH die Kosten der Übertragung des Grundstücks vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen umfassen. Da der Verpflichtungskredit damit klarerweise über Fr. 1'500'000.- zu liegen kommt, muss darüber eine Urnenabstimmung durchgeführt werden (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 der Gemeindeordnung). Die Vorinstanz hat folglich den Beschluss der Gemeindeversammlung vom 13. Juni 2016 zu Recht aufgehoben und die Gemeinde angewiesen, bei der Neuberechnung des Verpflichtungskredits das Grundstück bzw. die Übertragung des Grundstücks vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen ebenfalls miteinzurechnen.

E. 7.2

Die Beschwerde ist damit in diesem Punkt abzuweisen.

E. 8.1

Die Vorinstanz auferlegt der Gemeinde Kosten, soweit sie die Rechtsmittel der Beschwerdegegner als Gemeindebeschwerden entgegengenommen hat. Verfahren betreffend eine Gemeindebeschwerde sind grundsätzlich kostenpflichtig (VGr, 23. Januar 2013, VB.2012.00665, E. 3 mit Hinweisen). Da es sich wie dargelegt jedoch um Rekurse in Stimmrechtssachen handelt, hätten keine Verfahrenskosten auferlegt werden dürfen (§ 13 Abs. 4 VRG). In diesem Punkt ist die Beschwerde gutzuheissen.

E. 9

Zusammenfassend ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird, und sind in Abänderung der Dispositiv-Ziff. VII des vorinstanzlichen Entscheids die Verfahrenskosten des Rekursverfahrens auf die Staatskasse zu nehmen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 10

Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG werden in Stimmrechtssachen grundsätzlich keine Verfahrenskosten erhoben. Diese sind deshalb auf die Gerichtskasse zu nehmen.

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