ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00564 vom 12. Oktober 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-10-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00564

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00564 du 12 octobre 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00564 del 12 ottobre 2023

Regeste

Kostenbeteiligung Neubau Personenüberführung/Passerelle | [Der Gemeinderat Dietlikon bewilligte Ausgaben in Höhe von Fr. 942'000.-, um sich im Zusammenhang mit einem Bauprojekt der SBB als Gemeinde am Neubau einer Passerelle/Personenüberführung über die Gleise zu beteiligen.] Vereinigung der Verfahren VB.2023.00564 und VB.2023.00565 (E. 2). Die strittige Ausgabe fällt nur in die Zuständigkeit des Gemeinderats, wenn sie als gebunden zu qualifizieren ist (E. 4). Die bestehende Passerelle muss wegen des Bauprojekts der SBB abgebrochen werden. Da im kommunalen Richtplan ein Fussweg über die Gleise vorgesehen ist, ist die Gemeinde verpflichtet, die Passerelle zu ersetzen (E. 5). Aus dem Ersatz der Passerelle erwächst ihr ein Vorteil. Entsprechend muss sie sich gestützt auf das Eisenbahngesetz an den Kosten beteiligen (E. 6). Die Passerelle ist Teil des Plangenehmigungsverfahrens der SBB, was den Entscheidungsspielraum beschränkt (E. 7). Der Gemeinde kommt kein erheblicher Entscheidungsspielraum zu, weshalb die Kosten als gebunden zu qualifizieren sind (E. 8). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00564 VB.2023.00565 Urteil der 4. Kammer vom 7. Dezember 2023 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Selina Sigerist. In Sachen Gemeinderat Dietlikon, vertreten durch RA A, Beschwerdeführer (VB.2023.00564 und VB.2023.00565), gegen B, Beschwerdegegner (VB.2023.00564), und C, Beschwerdegegner (VB.2023.00565), betreffend Kostenbeteiligung Neubau Personenüberführung/Passerelle, hat sich ergeben: I. Im Rahmen des Grossprojekts MehrSpur Zürich-Winterthur planen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) die Erweiterung und Neugestaltung des Bahnhofs Dietlikon. In diesem Zusammenhang bewilligte der Gemeinderat Dietlikon am 11. Juli 2023 einen Kredit in Höhe von Fr. 942'000.-, um sich als Gemeinde an der Realisierung einer Passerelle (Personenüberführung) über die Gleise zu beteiligen. Diese Ausgabe qualifizierte der Gemeinderat als gebunden (VB.2023.00564 [nachfolgend grundsätzlich nicht mehr ausdrücklich erwähnt] und VB.2023.00565). Der Beschluss des Gemeinderats wurde am 20. Juli 2023 amtlich publiziert. II. Am 24. bzw. 25. Juli 2023 erhoben B und C je Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Bülach und beantragten im Wesentlichen, der Beschluss des Gemeinderats sei aufzuheben und der Kredit der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen. Der Bezirksrat hiess die Rekurse je mit einem Beschluss vom 20. September 2023 gut. Zur Begründung führte er an, beim Kredit für die neue Passerelle handle es sich um eine neue und nicht eine gebundene Ausgabe. III. Gegen die

Rekursentscheide erhob der Gemeinderat am 26. September 2023 je Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragt, unter Entschädigungsfolge seien die Rekursentscheide aufzuheben und es sei festzuhalten, dass der streitbetroffene Ausgabenbeschluss in seine Zuständigkeit falle. Der Bezirksrat verzichtete am 2. Oktober 2023 auf Vernehmlassung zu den zwei Beschwerden. B nahm am 4. Oktober 2023 zur Beschwerde im Verfahren VB.2023.00564 Stellung. Daraufhin hielt der Gemeinderat mit Eingabe vom 11. Oktober 2023 an seinen Anträgen fest. C verzichtete auf eine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats über Stimmrechtsrekurse nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Der Beschwerdeführer ist nach § 49 in Verbindung mit § 21a Abs. 1 lit. c VRG beschwerdelegitimiert (vgl. VGr, 16. März 2023, VB.2023.00075, E. 1). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten. 2. Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) kann das Gericht aus prozessökonomischen Gründen selbständig eingereichte Rechtsvorkehren vereinigen. Eine Vereinigung ist insbesondere dann angezeigt, wenn zwei oder mehrere Personen gleiche oder ähnliche, dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffende Begehren stellen oder die gleiche Verfügung oder praktisch identische übereinstimmende Verfügungen anfechten, die identische Rechtsfragen aufwerfen (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 58 ff.). Sowohl im Verfahren VB.2023.00564 als auch im Verfahren VB.2023.00565 ist der Beschluss des Gemeinderats vom 11. Juli 2023 Verfahrensgegenstand. Die Rekursschriften der beiden Beschwerdegegner stimmten in den wesentlichen Punkten überein. Die zwei Beschwerdeschriften des Gemeinderats sind weitgehend identisch und richten sich gegen weitgehend identische Rekursentscheide. Daher rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen. 3. 3.1 Derzeit besteht in Dietlikon auf der Höhe Tödistrasse eine Passerelle (Personenüberführung) über die Gleise, mit Zugang auf den bestehenden Mittelperron des Bahnhofs Dietlikon. Diese Passerelle wurde im Jahr 1976 gebaut. Sie steht im Eigentum der Gemeinde. Im Rahmen des Grossprojekts MehrSpur Zürich-Winterthur wollen die SBB den Bahnhof Dietlikon in den nächsten Jahren erneuern und den entsprechenden Bahnabschnitt um ein viertes Gleis bzw. einen zweiten Mittelperron erweitern (ABl 2023-05-26, Meldungsnummer VE-ZH02-0000000154). Dafür sollen auch die bestehenden drei Gleise sowie der bestehende Mittelperron verschoben werden. In diesem Zusammenhang soll die bestehende durch eine neue Passerelle ersetzt werden, die ebenfalls im Eigentum der Gemeinde steht. Diese neue Passerelle soll gemäss Bauprojekt als vorgespannte Balkenbrücke aus Stahlbeton rund 60 Meter weiter nördlich gebaut werden. Von ihr aus sollen die zwei Mittelperrons je mit einem Treppenabgang und einem Lift erreichbar sein. Ein Treppenabgang auf die Bahnhofstrasse ist nicht mehr vorgesehen. Die neue Passerelle wurde von den SBB im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens eingegeben. Dieses ist nach wie vor hängig. 3.2 Gemäss Gemeinderat und SBB sind die Kosten für den Ersatz der Passerelle mehrheitlich von den SBB zu tragen. Die Gemeinde habe sich an diesen jedoch zu beteiligen. Mit Beschluss vom 11. Juli 2023 sprach der Gemeinderat hierfür einen Kredit in Höhe von Fr. 942'000.-. Ob der Gemeinderat zuständig war, den Kredit in Höhe von Fr. 942'000.- zu sprechen, oder ob der entsprechende Beschluss in der Kompetenz der Gemeindeversammlung liegen würde, ist strittig. 3.3 Der Gemeinderat ist der Ansicht, der

Beschluss über den Kredit liege in seiner Zuständigkeit, da dieser als gebundene Ausgabe zu qualifizieren sei. Er führt diesbezüglich aus, die Erneuerung des Bahnhofs bzw. des Bahnabschnitts habe zur Folge, dass die bestehende Passerelle vorzeitig abgebrochen und durch eine neue Passerelle ersetzt werden müsse. Die Pflicht der Gemeinde, sich an den Kosten zu beteiligen, ergebe sich aus dem Gesetz. Ein erheblicher Ermessensspielraum der Gemeinde könne von vornherein nicht bestehen, da es sich bei der neuen Passerelle um ein eisenbahntechnisches Bauprojekt der SBB handle, das den strengsten technischen Vorgaben und Sicherheitsvorschriften entsprechen müsse. 3.4 Die Beschwerdegegner sind demgegenüber der Ansicht, die Gemeindeversammlung müsse über die Kosten für die neue Passerelle befinden können. Sie machen unter anderem geltend, bei der neuen Passerelle handle es sich um einen Neubau, weshalb die Ausgabe nicht als gebunden zu qualifizieren sei. Da gegen das Projekt MehrSpur Zürich-Winterthur mehrere Einsprachen hängig seien, sei auch gar noch nicht klar, ob es eine neue Passerelle brauche, wie diese ausgestaltet werde und wie hoch die Kosten seien. Es seien diverse mögliche Ausführungsvarianten denkbar. Durch den Wegfall des Treppenabgangs auf die Bahnhofstrasse würden sich ferner wesentliche Nachteile für die Bevölkerung ergeben. Zudem liege keine Dringlichkeit in zeitlicher Hinsicht vor, da der Umbau voraussichtlich erst im Jahr 2026 erfolgen werde.

E. 4.1

Gemäss Art. 30 Abs. 2 Ziff. 2 der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Dietlikon vom 20. Oktober 2019 (GO, AS 101.00) zählt die Bewilligung gebundener Ausgaben zu den Aufgaben des Gemeinderats. Demgegenüber müssen neue Ausgaben von mehr als Fr. 300'000.- von der Gemeindeversammlung bewilligt werden (Art. 19 Ziff. 4 i. V. m. Art. 30 Abs. 1 Ziff. 1 GO). Über neue Ausgaben von mehr als Fr. 3'000'000.- ist eine Urnenabstimmung durchzuführen (Art. 12 Ziff. 2 GO).

E. 4.2

Der vom Gemeinderat beschlossene Kredit in Höhe von Fr. 942'000.- übersteigt die Grenze von Fr. 300'000.-, weshalb dessen Bewilligung nur in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt, wenn die Ausgabe als gebunden zu qualifizieren ist. Andersfalls wäre diese als Verpflichtungskredit der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen.

E. 4.3

Ausgaben gelten gemäss § 103 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörde zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Diese Regelung entspricht im Wesentlichen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu gebundenen Ausgaben (vgl. BGE 141 I 130 E. 4.1; BGr, 23. August 2017, 1C_17/2017, E. 4.2; VGr, 12. Oktober 2023, VB.2023.00504, E. 2.2; Markus Rüssli, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017, § 103 GG N. 4). Bei der Auslegung dieser kantonalrechtlichen Bestimmung ist zu beachten, dass Art. 86 Abs. 2 lit. a der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) für die Gemeinden ein obligatorisches Finanzreferendum vorsieht und damit die Mitsprache der Stimmberechtigten bei Ausgabenbeschlüssen hoch gewichtet. Weil die Qualifikation eines Kredits als gebundene Ausgabe zugleich einen Miteinbezug der Stimmberechtigten ausschliesst, drängt sich Zurückhaltung bei der Annahme einer

gebundenen Ausgabe auf (zum Ganzen VGr, 12. Oktober 2023, VB.2023.00504, E. 2.2 – 12. Januar 2023, VB.2022.00699, E. 3.2 – 24. September 2020, VB.2020.00538, E. 2.1; so im Ergebnis auch Rüssli, § 103 GG N. 27). Generell sind bei der Beurteilung der Frage, ob gebundene oder neue Ausgaben vorliegen, auch die politischen Handlungsspielräume der zuständigen Behörde miteinzubeziehen. Selbst wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, kann das "Wie" (politisch) wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen. Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 141 I 130 E. 4.1, 125 I 87 E. 3b, 4c/bb; BGr, 23. Mai 2008, 1C_183/2008, E. 5.1.1; VGr, 12. Januar 2023, VB.2022.00699, E. 3.4).

E. 4.4

Im Bereich des Tiefbaus gelten Aufwendungen für den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes und dessen Anpassung an neue technische Erfordernisse gemäss der bundesgerichtlichen Praxis grundsätzlich als gebunden. Demgegenüber erscheinen Kredite für darüber hinausgehende Arbeiten, wie etwa die vollständige Neuanlage einer bestehenden Strasse, grundsätzlich als neue Ausgabe, ergeben sich doch dabei regelmässig erhebliche Handlungsspielräume (BGE 105 Ia 80 E. 7a, 103 Ia 284 E. 5, 102 Ia 457 E. 6; BGr, 23. Mai 2008, 1C_183/2008, E. 5.1.3 f. mit weiteren Hinweisen; VGr, 12. Januar 2023, VB.2022.00699, E. 3.3 und 24. November 2022, VB.2022.00447, E. 3.3; vgl. Rüssli, § 103 GG N. 17).

E. 5.1

Die bestehende Passerelle, die auf die Überquerung der drei bestehenden Gleise mit bloss einem Mittelperron ausgerichtet ist, ist mit dem Bauprojekt der SBB nicht vereinbar. Entsprechend kann sie nicht bestehen bleiben.

E. 5.2

Damit steht fest, dass die bestehende Passerelle vor Ablauf der erwarteten Nutzungsdauer abgerissen wird. Daraus folgt indes nicht ohne Weiteres, dass auch ein Ersatz gebaut werden muss. Entscheidend ist vielmehr, ob die Gemeinde zum Erhalt dieser Fusswegverbindung verpflichtet ist. Mit Beschluss vom 29. September 2022 setzte die Gemeindeversammlung Dietlikon eine Gesamtrevision des kommunalen Verkehrsrichtplans fest. Dieser sieht südlich des Bahnhofs einen (geplanten) Fussweg über die Gleise vor. Der massgebende Teil dieses Richtplans wurde von der Baudirektion am 17. Juli 2023 genehmigt. Da der kommunale Richtplan einen Fussweg über die Gleise vorsieht, ist die Gemeinde Dietlikon verpflichtet, die Querung der Gleise südlich des Bahnhofs weiterhin sicherzustellen. An diesen planerischen Grundsatzentscheid sind die Organe der Gemeinde gebunden. Folglich kommt der Gemeinde – entgegen der Ansicht der Vorinstanz – bezüglich der Frage, ob die Passerelle ersetzt werden soll, kein Ermessensspielraum zu.

E. 6.1

Die Kostentragung für die Änderung oder Verlegung bestehender Kreuzungen zwischen Eisenbahnen und öffentlichen oder privaten Strassen und Wegen ist in Art. 25 ff. des

Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) geregelt. Art. 26 Abs. 1 EBG regelt die Kostentragung für den Ersatz oder die Aufhebung bestehender Niveauübergänge. Die Kosten für alle anderen Änderungen einer bestehenden Kreuzung sind gemäss Art. 26 Abs. 2 EBG vom Eisenbahnunternehmen und der Strasseneigentümerin bzw. dem Strasseneingentümer in dem Verhältnis zu tragen, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt. Dabei hat gemäss Art. 27 Abs. 2 EBG jede Partei in dem Umfang an die Kosten beizutragen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen.

E. 6.2

Der streitgegenständlichen Passerelle kommt neben ihrer Funktion als Bahnzugang eine übergeordnete Funktion als Quartierverbindung zu. Sie dient unter anderem als direkter und sicherer Schulweg zur Schule Fadacher und zum Kindergarten Tödi. Dies liegt in erster Linie im Interesse der Gemeinde. Sowohl bezüglich der bestehenden Passerelle als auch bezüglich der geplanten Passerelle ist gemäss SBB und Gemeinderat von einer Nutzungsdauer von 100 Jahren auszugehen. Durch den Ersatz der Passerelle – voraussichtlich im Jahr 2032 – verlängert sich die Restnutzungsdauer der Passerelle um 56 Jahre, wovon auch die Gemeinde profitiert. Damit erwächst der Gemeinde aus dem Ersatz der Passerelle ein Vorteil. Folglich ist sie gestützt auf Art. 27 Abs. 1 EBG verpflichtet, sich an den dadurch entstehenden Kosten zu beteiligen. Diesbezüglich kommt ihr kein (erheblicher) Handlungsspielraum zu.

E. 7.1

Es war nicht die Gemeinde selbst, die um eine baurechtliche Bewilligung für die neue Passerelle ersuchte. Vielmehr ist die neue Passerelle Teil des Plangenehmigungsverfahrens der SBB. Bereits aus diesem Grund ist der Handlungsspielraum der Gemeinde betreffend die Ausgestaltung der Passerelle begrenzt. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Passerelle werden zudem durch das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3), die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003 (SR 151.34), das Regelwerk I-50129 der SBB vom 1. März 2027 sowie die örtlichen Gegebenheiten stark eingeschränkt. Somit ist ein erheblicher Handlungsspielraum der Gemeinde in örtlicher und sachlicher Hinsicht bezüglich der Passerelle zu verneinen. Auch die von den Beschwerdegegnern beanstandeten Details der Ausgestaltung des Bauprojekts lassen nicht auf einen erheblichen Handlungsspielraum in sachlicher oder örtlicher Hinsicht schliessen. Im Übrigen werden derartige Details eines Bauprojekts mit dem Beschluss über den entsprechenden Kredit ohnehin nicht verbindlich festgelegt (VG, 16. März 2023, VB.2022.00772, E. 5.2 Abs. 2).

E. 7.2

Der Ersatz der Passerelle ist in zeitlicher Hinsicht mit dem Bauprojekt der SBB zu koordinieren. Damit besteht auch in zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Ermessensspielraum der Gemeinde. Dringlichkeit wird für die Qualifikation als gebundene Ausgabe hingegen nicht vorausgesetzt.

E. 8.1

Zusammenfassend ist die Gemeinde verpflichtet, die Passerelle zu ersetzen bzw. sie ersetzen zu lassen und sich an den Kosten zu beteiligen. Betreffend die Ausgestaltung der Passerelle kommt ihr kein erheblicher Entscheidungsspielraum zu. Daher sind die Kosten für die neue Passerelle als gebunden zu qualifizieren, obschon es sich um einen

(Ersatz-)Neubau handelt. Der strittige Kreditbeschluss lag somit in der Kompetenz des Gemeinderats.

E. 8.2

Dementsprechend sind die Beschwerden gutzuheissen. Dispositiv-Ziffer I der Rekursentscheide vom 20. September 2023 ist je aufzuheben und der Beschluss des Gemeinderats vom 11. Juli 2023 zu bestätigen.

E. 9

In Stimmrechtssachen werden den Parteien nach § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt, weshalb diese auf die Gerichtkasse zu nehmen sind. Dem in seinem amtlichen Wirkungsbereich tätig gewordenen Beschwerdeführer steht praxisgemäss keine Parteientschädigung zu (VGr, 12. Oktober 2023, VB.2023.00485, E. 5 ; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

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