



STADT ILLNAU-EFFRETIKON PRÄSIDIALES		
Eing.: 15. Nov. 2023		
geht an:	z.E.	z.K.
SR ATI		



Kanton Zürich  
**Bezirksrat Pfäffikon**

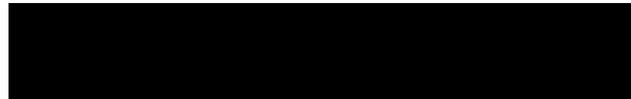
Hörnlistrasse 71  
8330 Pfäffikon ZH  
Telefon 043 258 12 80  
www.zh.ch/bezirke-zh

GE.2023.19/2.02.04

## Beschluss vom 13. November 2023

Mitwirkende      Bezirksratspräsident lic. iur. E. Metschli-Roth  
                         Bezirksrätin S. Sieber  
                         Bezirksrat O. Simeon  
                         a.o. Ratsschreiberin MLaw E. Altun

In Sachen



**Rekurrent**

gegen              **Stadt Illnau-Effretikon, Märtplatz 29,**  
                         8307 Effretikon

**Rekursgegnerin**

vertr. durch      Stadtrat Illnau-Effretikon, Märtplatz 29,  
                         8307 Effretikon

betreffend        Stimmrechtsrekurs betreffend Instandsetzung Rebenstrasse, Effre-  
                         tikon; Projektgenehmigung und -festsetzung, Kreditfreigabe und  
                         Auftragsvergabe  
                         (Beschluss des Stadtrates Illnau-Effretikon vom 23. März 2023)

**Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:**

1.

1.1

Mit Beschluss Nr. 2023-66 vom 23. März 2023 (publiziert am 30. März 2023) beschloss die Stadt Illnau-Effretikon, vertreten durch den Stadtrat Illnau-Effretikon, (nachfolgend: Rekursgegnerin) was folgt (act. 6/4):

- «1. Das Bauprojekt des Ingenieurbüros INGESA AG, Wetzikon, vom 10. März 2023 für die Sanierung der Rebenstrasse mit Gesamtkosten von Fr. 1'095'000.– (inkl. 7.7 % MwSt., ohne Eigenleistungen) wird genehmigt, festgesetzt und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist zur Ausführung freigegeben.
2. Die Kosten für die Strassensanierung Rebenstrasse von Fr. 795'000.– (inkl. 7.7 % MwSt., inkl. Eigenleistungen) werden der Investitionsrechnung, Projekt-Nr. 5110.5010.156, Anl.-Nr. 11247, als gebundene Ausgaben belastet.
3. Die Kosten für den Wasserleitungsersatz von Fr. 312'000.– (inkl. 7.7 % MwSt., inkl. Eigenleistungen) werden der Investitionsrechnung, Projekt-Nr. 5510.5030.150, Anl.-Nr. 11248, als gebundene Ausgaben belastet.
4. Die Überarbeitung des Auflageprojektes mit der Wahl des Sickersteintyps «Clima Stone Drain, fein gefast» für den Gehweg und der 3-reihigen Wasserrinne aus Natursteinen wird zugestimmt.
5. Die Abteilung Tiefbau wird mit der amtlichen Publikation des Projektes beauftragt.
6. Die Strassen- und Tiefbauarbeiten für die Instandstellung der Rebenstrasse werden an die Toldo Strassen- und Tiefbau AG, Bahnhofstrasse 196, 8620 Wetzikon, zum Betrag von Fr. 610'993.55 (inkl. 7.7 % MwSt.) vergeben.
7. Die Rohrlegerarbeiten für den Ersatz der Wasserleitung in der Rebenstrasse werden an die Glauser Illnau AG, Am Dorf-



*bach 32, 8308 Illnau, zum Betrag von Fr. 142'351.70 (inkl. 7.7 % MwSt.) vergeben.*

8. *Die Auftragserteilungen erfolgen unter dem Vorbehalt der rechtskräftigen Projektfestsetzung.*
9. *[Rechtsmittel].*
10. *[Mitteilungssatz].»*

#### 1.2

Dagegen erhob [REDACTED] (nachfolgend: Rekurrent) mit E-Mail vom 3. April 2023 Stimmrechtsrekurs und beantragt, der Bezirksrat habe die Gebundenheit der Mehrkosten von Fr. 135'000.– der Ausgaben zu überprüfen (1), die aufschiebende Wirkung des Stadtratsbeschlusses Nr. 23-066 vom 23. März 2023 zu verfügen bis die Gebundenheit geklärt sei (2) und zu klären, ob die beschlossene Projektfestsetzung trotz der Eingabe eines dringlichen Postulats rechtmässig gewesen sei oder, ob die Rekursgegnerin das Postulat hätte abschliessend behandeln müssen (3) (act. 1-2; act. 5; act. 6/1-5).

#### 1.3

Mit Telefonat vom 3. April 2023 wurde dem Rekurrenten mitgeteilt, dass der Stimmrechtsrekurs schriftlich mit Originalunterschrift postalisch dem Bezirksrat eingereicht werden müsse und dass die elektronische Eingabe des Rekurrenten den formalen Anforderungen nicht genüge (act. 3).

#### 1.4

Das postalisch aufgebene Rekurschreiben ging am 11. April 2023 beim Bezirksrat Pfäffikon ein (act. 8). Das Couvert war per WebStamp frankiert, weshalb nicht nachvollziehbar war, wann es der Post übergeben wurde. In der Folge wurde der Rekurrent mit Präsidialverfügung vom 12. April 2023 dazu aufgefordert, nachzuweisen, wann die Sendung der Post übergeben wurde (act. 13).

#### 1.5

Mit Eingabe vom 17. April 2023 nahm der Rekurrent zur Sendungsübergabe des Rekurschreibens Stellung (act. 20).



1.6

Mit Beschluss vom 8. Mai 2023 stellte der Bezirksrat Pfäffikon fest, dass der Stimmrechtsrekurs fristgerecht eingereicht wurde und trat auf diesen ein (act. 21).

1.7

Mit undatierter Vernehmlassung, eingegangen am 17. Mai 2023, beantragt die Rekursgegnerin die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu lasten des Rekurrenten (act. 26; act. 27/1-3e).

1.8

Mit Replik vom 23. Mai 2023 hält der Rekurrent an seinen Anträgen fest. Weiter beantragt er, es sei auf die Erhebung von Verfahrenskosten sowie auf das Zusprechen von Parteientschädigungen zu verzichten (act. 30).

1.9

Mit Duplik vom 31. Mai 2023 hält die Rekursgegnerin ebenfalls an ihren Anträgen fest, verzichtet jedoch auf die Zusprechung einer Parteientschädigung (act. 33; act. 34-35).

1.10

Der Rekurrent liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Damit erweist sich der vorliegende Stimmrechtsrekurs als spruchreif.

1.11

Auf die Ausführungen der Parteien und die Akten ist – soweit zur Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

2.

Bereits mit Beschluss vom 8. Mai 2023 stellte der Bezirksrat Pfäffikon fest, dass die Eintretensvoraussetzungen (Zuständigkeit, Fristeneinhaltung, Legitimation etc.) für den vorliegenden Stimmrechtsrekurs erfüllt sind und trat in der Folge auf diesen ein (vg. act. 21).



3.

3.1

In seinem Rekurschreiben vom 3. April 2023 führt der Rekurrent aus, beim Projekt «Instandsetzung Rebenstrasse» gehe es darum, dass der aktuell asphaltierte Gehweg mit wasserdurchlässigen Betonsickersteinen befestigt werde. Die Rekursgegnerin habe diese bauliche Massnahme als gebundene Ausgabe betrachtet. Die sogenannten Öko-Quartierstrassen seien in der Bevölkerung jedoch auf Widerstand gestossen, da sie zu wenig behindertengerecht seien und mangelnde Erfahrungswerte bestünden. Aufgrund dessen habe eine Parlamentsmehrheit das Dringliche Postulat «Hansjörg Germann, FDP, und Mitunterzeichnende, betreffend Bewilligung nicht gebundener Mehraufwände sowie Planungs- und Baustopp von potenziell problematischen Öko-Quartierstrassen (Gesch.-Nr. 2022-1722)» der Rekursgegnerin überwiesen. Diese habe zu prüfen gehabt, ob die Mehrkosten für die umgestaltete Öko-Quartierstrasse im Vergleich zur traditionellen Instandstellung materiell seien, und ob Mehrkosten als nicht gebundene Ausgabe einer Kreditbewilligung durch das Parlament bedürften. Zudem wurde eine Prüfung gefordert, ob ein sofortiger Planungs- und Baustopp für weitere Öko-Quartierstrassen zu verfügen sei, bis zeitlich ausreichende, dokumentierte und finanziell quantifizierte Erfahrungswerte bezüglich Unterhaltsaufwand, Nutzen und Sicherheit dieses neuen Strassentypus vorlägen. Die Rekursgegnerin habe sich in der Folge bereit erklärt, das Postulat zur Weiterverarbeitung entgegenzunehmen. Obschon sie das kritische Postulat wohlwollend entgegengenommen habe, habe sie mit der Ausführung von gleichartigen Strassensanierungsprojekten unbehelligt weitergemacht. Eine Prüfung der Unklarheiten bezüglich Zweckmässigkeit und Mehrkosten seien jedoch nicht erfolgt. Die Baukosten zur Sanierung würden sich auf Fr. 795'000.– belaufen. Im Finanz- und Aufgabenplan 2022-2026 sei die Sanierung der Rebenstrasse jedoch noch mit dem Betrag von Fr. 660'000.– eingestellt worden. Die Bauweise mit Betonsickersteinen mit überbreiten Splittfugen sei eine bislang in der Schweiz neuartige Bauweise und damit klar eine Wertsteigerung. Es sind zudem deutliche Mehraufwände im Unterhalt der fraglichen Strasse zu erwarten. So werde aus den Fugen des Trottoirs ohne Einsatz von Chemie mit der Zeit Unkraut wuchern. Hoher Bewuchs müsse abtransportiert werden, was zu Mehrkosten im Unterhalt füh-



ren dürfte. Der lose Splitt aus den Fugen verteile sich im Strassenbereich. Es sei unklar wie die Reinigungsfahrzeuge mit Bürsten diese Trottoirs reinigen könnten, bzw. ob regelmässig nachgefugt werden müsse. Die neu erstellten Baumgruben würden zudem den Fluss der Strasse unterbrechen, was einen höheren Zeitbedarf für die Schneeräumung auslösen werde. Sodann werde im Gegensatz zum Pilotprojekt ein neues Produkt verwendet, wofür Erfahrungswerte fehlten. Auch habe die Rekursgegnerin signalisiert, an den bereits erstellten Öko-Quartierstrassen Optimierungen in Erwägung zu ziehen. Die zu erwartende kurze Lebensdauer dieser Gehwege dürften entsprechende Mehrkosten nach sich ziehen. Zusammengefasst verletze die Wertsteigerung sowie die entsprechenden Mehrkosten die sachliche Gebundenheit. Schliesslich seien auch die Kriterien der zeitlichen Gebundenheit nicht gegeben. Die Sanierung der rund 45 Jahre alten Strasse sei nicht unerwartet gekommen. Die Rekursgegnerin selbst habe in ihrem Beschluss Nr. 2023-66 vom 23. März 2023 bekundet, dass bereits seit vielen Jahren Probleme mit unterirdischen Werkleitungen, insbesondere mit der Wasserhauptleitung bekannt seien. Verbunden mit der einschneidenden funktionellen Veränderung durch die Verwendung von neuartigen Betonsickersteinen sei es zumutbar und auch angebracht gewesen, dass der Stadtrat das Bauvorhaben vorausgeplant hätte und dem Stadtparlament in einem ordentlichen Verfahren zur Beurteilung unterbreitet hätte (act. 8).

### 3.2

Mit Vernehmlassung vom 17. Mai 2023 führt die Rekursgegnerin aus, dem Rekurs käme ohnehin die aufschiebende Wirkung zu, da keine Ausnahmen greifen und weder sie noch der Bezirksrat Pfäffikon Gegenteiliges angeordnet hätten, womit der entsprechende Antrag des Rekurrenten gegenstandslos sei. Weiter erklärt sie, es stimme, dass sie das Postulat mit Beschluss Nr. 2023-23 vom 2. Februar 2023 entgegengenommen und sich bereit erklärt habe, Bericht zu erstatten. Hierfür habe sie gemäss Geschäftsordnung des Stadtparlaments zwölf Monate Zeit. Weder das Gemeindegesetz noch die Geschäftsordnung des Stadtparlaments verpflichteten sie schon vor Berichterstattung zur Ergreifung von Massnahmen, wodurch dem Postulat keine Art Vorwirkung zukäme. Dementspre-



chend verschaffe es dem Rekurrenten keinen Anspruch darauf, dass die Rekursgegnerin schon vor der Berichterstattung konkrete Massnahmen hätte ergreifen müssen. Insbesondere bestehe keine rechtliche Grundlage, wonach sie gezwungen sei, bestimmte Geschäfte zurückzustellen oder inhaltlich – dem Postulat entsprechend – abzuändern. Der entsprechende Antrag des Rekurrenten sei daher mangels Verletzung von politischen Rechten oder Verfahrensvorschriften abzuweisen. In Bezug auf die Gebundenheit der Ausgaben von Fr. 135'000.– verweise die Rekursgegnerin auf den angefochtenen Beschluss Nr. 2023-66, worin einlässlich dargelegt worden sei, wie sich die Mehrkosten zusammensetzten. Die höheren Kosten von Fr. 135'000.– fielen demnach nicht wegen einer Wertsteigerung oder erhöhten Unterhaltskosten an. Sie seien zunächst teuerungsbedingt. So sei der Baupreisindex für Strassensanierungen seit Oktober 2021 um 10 % gestiegen. Bei einem eingestellten Betrag von Fr. 660'000.– müsse die Teuerung also mit gerundet etwa Fr. 66'000.– berücksichtigt werden, was rund die Hälfte der Mehrkosten von Fr. 135'000.– ausmache. Weiter hätten die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) bei der Sanierung ursprünglich einen eigenen Ausbaubedarf angemeldet. Dieser habe sich seit der Einstellung der Kosten im Finanz- und Aufgabenplan aber nicht realisiert. Es sei eine Kostenbeteiligung für einen Gemeinschaftsgraben im Umfang von rund Fr. 50'000.– angedacht gewesen. Diese Kosten müsse aufgrund des fehlenden Ausbaubedarfs nun die Rekursgegnerin tragen. Sodann habe die Rekursgegnerin einen Betrag von gerundet Fr. 10'000.– für wesentliche Eigenleistungen aktiviert. Dieser Betrag erhöhe die Kosten ebenfalls. Die Eigenleistungen stünden jedoch in keinem Zusammenhang zu den vermeintlichen Mehrkosten, die der Rekurrent beanstande. Bei Eigenleistungen handle es sich grundsätzlich um Leistungen, welche die Rekursgegnerin selber übernehme. Darunter fielen in erster Linie Lohnkosten für Planungs- und Bauleitungsarbeiten. Aufgrund der teilweisen externen Planung und Bauleitung habe die Rekursgegnerin den halbierten Satz von 1 % angewendet. Mehrausgaben wegen einer indexmässig nachgewiesenen Teuerung stellten keine neuen, sondern gebundene Ausgaben dar. Ebenfalls keine neue Ausgabe seien die höheren Kosten, welche durch den Wegfall der Kostenbeteiligung der EKZ und der Eigenleistung entstanden seien.



Ausgaben für die Sanierung von Tiefbauten, namentlich für den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes und dessen Anpassung an neue technische Erfordernisse, stellten grundsätzlich gebundene Ausgaben dar. Sie fielen unabhängig davon an, auf welche Art die Rebenstrasse saniert werde. Da die Ausgaben für die Sanierung der Rebenstrasse im Grundsatz gebundene Ausgaben seien, stellten auch der Wegfall der Kostenbeteiligung der EKZ und die Eigenleistungen gebundene Ausgaben dar. Es könne daher offenbleiben, ob es sich bei Mehrausgaben, die aufgrund der Art der Sanierung anfallen würden, um neue oder gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) handle. Selbst wenn die Mehrkosten von Fr. 135'000.– neue Ausgaben darstellten, betrage die Ausgabekompetenz der Rekursgegnerin für neue einmalige Ausgaben im Einzelfall bis zu Fr. 200'000.–. Eine Verletzung der politischen Rechte des Rekurrenten, wonach er als Mitglied des Stadtparlaments über einen allfälligen Kredit hätte abstimmen können, liege bei Mehrkosten von Fr. 135'000.– demnach gar nicht vor. Bei der Abgrenzung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben komme der Rekursgegnerin ohnehin ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Im Bereich des Strassenbaus würden Aufwendungen für den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes sowie die Anpassung an die neuen technischen Erfordernisse grundsätzlich als gebunden, während der Bau einer Strasse grundsätzlich als neue Ausgabe betrachtet werde. Auch bei einer vollständigen Neuanlage einer bestehenden Strasse, würden die Kosten grundsätzlich als neue Ausgabe erachtet. Eine vollständige Neuanlage werde bei der Rebenstrasse aber gerade nicht vorgenommen. Insbesondere gehe es nicht darum, eine umfassende Neuanlage des Strassenkörpers mit z. B. neuen Velostreifen und breiteren Fahrspuren, einer Neuanlage von Parkfeldern, neuen Haltestellen etc. zu bauen. Die Öko-Strasse sei auch keine neue, schweizweit einzigartige Bauweise, wie der Rekurrent behauptete. Die Mehrkosten von Fr. 135'000.–, welche der Rekurrent beanstandet habe, stünden in keinem Zusammenhang mit der Art der Sanierung, weshalb keine weiteren Ausführungen nötig seien. Die Sanierungskosten stellten unabhängig von der Art der Sanierung gebundene Ausgaben dar. Der Rekurs sei damit unbegründet und im Ergebnis abzuweisen (act. 26).



### 3.3

Mit Replik vom 23. Mai 2023 führte der Rekurrent weiter aus, der Bezirksrat solle auf die Erhebung von Verfahrenskosten und auf die Zusprechung von Parteientschädigungen unabhängig von der materiellen Beurteilung des Rekurses verzichten. Eine Erhebung der Kosten stosse auf tiefstes Unverständnis und werde als Druckmittel wahrgenommen. Es liege im Interesse des Bezirksrats, dass bei etwaigen Missständen vom Mittel des Stimmrechtsrekurses Gebrauch gemacht werde, ohne dass aufgrund der Verfahrenskosten davor zurückgeschreckt werde. Des Weiteren führt er aus, dass das vom Stadtparlament überwiesene dringliche Postulat nicht nur eine Prüfung gefordert habe, ob die Ausgaben für die Öko-Quartierstrassen im Vergleich zur traditionellen Instandstellung materiell seien und ob Mehrkosten als nicht-gebundene Ausgaben einer Kredit-Bewilligung durch das Parlament bedürften, sondern auch ob ein sofortiger Planungs- und Baustopp für weitere Öko-Quartierstrassen zu verfügen sei, bis zeitlich ausreichend dokumentierte und finanziell quantifizierte Erfahrungswerte bezüglich Unterhaltsaufwand, Nutzen und Sicherheit dieses neuen Strassentyps vorlägen. Die Forderung eines "sofortigen" Baustopps als dringliches Geschäft impliziere, dass die Prüfung umgehend zu erfolgen habe, noch bevor weitere Öko-Quartierstrassen in Angriff genommen würden. Trotzdem habe die Rekursgegnerin am 23. März 2023 bereits das nächste Projekt an der Rebenstrasse beschlossen. Die Vorwirkung des Postulats bestehe darin, dass die Gebundenheit der Mehrkosten für die Öko-Quartierstrassen im Vergleich zur traditionellen Instandsetzung in Frage gestellt worden sei. Auch die Rekursgegnerin zweifle an der Gebundenheit, da sie das Postulat wohlwollend entgegengenommen habe. Selbst wenn die Rekursgegnerin zum Schluss gekommen wäre, dass Gebundenheit vorliege, so hätte sie diese Fragestellung noch vor Inangriffnahme weiterer gleichartiger Projekte klären müssen. Die Behauptung der Rekursgegnerin, es gebe keine lautstarken Widerstände in der Bevölkerung sei zudem nachweislich falsch. So sei bereits im Jahr 2022 eine kontroverse Debatte entbrannt, wie Zitate aus den Medien belegten. Auch gestehe die Rekursgegnerin in ihrem Beschluss Nr. 2023-23 (Schriftlicher Bericht des Stadtrates zur Frage der Entgegennahme des Vorstosses) die Kritik am Strassenbaukonzept selbst ein. In Bezug auf die Gebun-

denheit der Mehrkosten von Fr. 135'000.– werde ganz grundsätzlich angezweifelt, ob die Kriterien einer sachlichen und zeitlichen Gebundenheit gegeben seien. Aufgrund der neuartigen Bauweise handle es sich vielmehr um ein Neubauprojekt, als um eine Sanierung. Der Kreditantrag in der Höhe von Fr. 795'000.– hätte dem Stadtparlament unterbreitet werden müssen, zumal die Ausgabenkompetenz des Stadtrats für einmalige Ausgaben bei Weitem überschritten seien. Es liege auf der Hand, dass die Rekursgegnerin nicht sämtliche Quartierstrassen ohne Einbezug von Bevölkerung und Parlament umgestalten dürfe, indem sie sich bei jeder Teiletappe auf ihre Ausgabenkompetenz berufe. Viel eher hätte die Rekursgegnerin die neuartigen Öko-Quartierstrassen als Gesamtkonzept der parlamentarischen Beratung unterbreiten sollen. Die Rekursgegnerin sei bis anhin nicht auf die vermuteten Mehraufwände eingegangen. Auch diese verletzen die Kriterien der Gebundenheit. Die Rekursgegnerin beziehe sich auf technische Erfordernisse, jedoch würden sich diese nicht erschliessen. Viel eher schaffe das neue Konzept der Trottoirbeschaffenheit neue technische Hürden. Insbesondere fehle es mutmasslich an der Barrierefreiheit im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (act. 30).

#### 3.4

Mit Duplik vom 31. Mai 2023 führt die Rekursgegnerin aus, dass dem Rekurrenten zuzustimmen sei, dass Verfahrenskosten in Stimmrechtsrekursen grundsätzlich nicht erhoben würden. Ihr Antrag sei auch so zu verstehen, dass allfällige Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen seien, falls der Bezirksrat solche festlege. Entgegen dem Antrag in der Vernehmlassung, verzichte die Rekursgegnerin auf eine Parteientschädigung. Sie bleibe jedoch bei ihrer Auffassung, dass das Postulat keine Vorwirkung entfalte. Mit Beschluss vom 2. Februar 2023 habe die Rekursgegnerin, das Postulat entgegengenommen, jedoch zugleich betont, einem Planungs- und Baustopp nicht nachkommen zu wollen. Strassensanierungen würden sich als komplex erweisen und vereinten verschiedene Aspekte. Die Strassen würden nicht nur zur Umsetzung des Schwammstadtkonzeptes wegen saniert, sondern auch die darunterliegenden zahlreich verlaufenden Leitungen und Belagsschichten. Ein Baustopp würde wichtige und dringende Leitungssanierungen verzögern. Es



sei daher nicht überraschend für die Parlamentsmitglieder gewesen, dass die Rekursgegnerin das Projekt genehmigt habe. Die Bevölkerung sei anlässlich des Orientierungsabends am 1. September 2022 über das Projekt informiert worden und dieses sei vom 15. September bis 17. Oktober 2022 öffentlich aufgelegt. Innerhalb dieser Auflagefrist seien keine Einsprachen eingegangen. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten, stellten die gesamten Projektkosten keine neue Ausgabe dar. Gemäss Rechtsprechung würden Unterhalt und Sanierung der Strassen in der Regel gebundene Ausgaben darstellen. Über solche könne die Rekursgegnerin unabhängig von der Höhe entscheiden. Sodann sei auch in der Verpflichtungskontrolle zum Budget 2023, S. 89, die Instandsetzung der Rebenstrasse als gebundene Ausgabe enthalten. Die Schwammstadtelemente seien an vielen Orten bereits eine praktizierte technische Weiterentwicklung der Siedlungsentwässerung. Es handle sich um eine Anpassung an die aktuelle Bauweise und die Erfordernisse in puncto Klimaverträglichkeit. Ein erheblicher Spielraum, welcher eine neue Ausgabe begründen würde, sei nicht auszumachen. Bezüglich der geltend gemachten erhöhten Unterhaltsanforderungen, erklärt die Rekursgegnerin zudem, es könne aufgrund der sickerfähigen Bauweise tatsächlich zu leicht erhöhten Unterhaltsaufwendungen kommen als bei einem versiegelten Oberflächenbelag, jedoch seien die Mehraufwände nicht erheblich und würden durch den geringeren Wasserabfluss in die Abwasserreinigungsanlage und in die öffentlichen Gewässer mindestens kompensiert (act. 33).

4.

#### 4.1 Aufschiebende Wirkung

Gemäss § 25 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) kommt dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses aufschiebende Wirkung zu. Lediglich im Falle von im Gesetz näher definierten personalrechtlichen Angelegenheiten und in bestimmten Stimmrechtssachen besteht von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung (§ 25 Abs. 2 VRG). In Stimmrechtssachen (vgl. § 19 Abs. 1 lit. c VRG) ist das dann der Fall, wenn sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung bezieht und die Rekurschrift vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht wurde (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG). Diese Ausnahme findet vorliegend keine Anwendung. Da



dem vorliegenden Verfahren somit bereits gestützt auf § 25 Abs. 1 VRG die aufschiebende Wirkung zukommt, erübrigt sich die Anordnung einer solchen. Auf den entsprechenden Antrag des Rekurrenten ist daher nicht einzutreten.

## 4.2. Postulat

### 4.2.1

Das Postulat ist ein parlamentarisches Instrumentarium, welches den Gemeinderat einlädt, zu prüfen, ob eine Vorlage auszuarbeiten oder eine Massnahme zu treffen ist (§ 35 Abs. 2 GG und § 18 Gemeindeordnung der Stadt Illnau-Effretikon, Art. 41 Geschäftsordnung des Stadtparlaments der Stadt Illnau-Effretikon [GeschO StaPa]). Der Stadtrat gibt unter Angabe einer kurzen Begründung bekannt, ob er bereit ist, das Postulat entgegenzunehmen (Art. 42 GeschO StaPa). Das Postulat verpflichtet den Gemeindevorstand im Anschluss lediglich zu einer Berichterstattung (Brügger in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 7 zu § 35). Gemäss Geschäftsordnung hat der Stadtrat Illnau-Effretikon den Bericht innert zwölf Monaten nach der Überweisung zu erstatten (Art. 43 Abs. 1 GeschO StaPa). Das Parlament kann im Anschluss darauf das Postulat als erledigt abschreiben, oder dem Stadtrat eine Frist von sechs Monaten zur Erstellung eines Ergänzungsberichts ansetzen (Art. 43 Abs. 3 GeschO StaPa).

### 4.2.2

Der Rekurrent verlangt die grundsätzliche Klärung der Frage, ob eine Projektfestsetzung im Kontext zum dringlichen Postulat mit der Geschäfts-Nr. 2022-1722 gerechtfertigt war oder ob die Rekursgegnerin verpflichtet gewesen wäre, das Postulat abschliessend vorgängig zu behandeln, bevor sie weitere Projektierungen festlegte. Im dringlichen Postulat «Bewilligung nicht gebundener Mehraufwände sowie Planungs- und Baustopp von potenziell problematischen Öko-Quartierstrassen» forderte das Stadtparlament den Stadtrat auf, zu prüfen, ob die Mehrkosten, als nicht gebundene Ausgaben einer Kreditbewilligung durch das Parlament bedürfen und ob ein sofortiger Planungs- und Baustopp für weitere Öko-Quartierstrassen zu verfügen sei, bis zeitlich ausreichende, dokumentierte und finanziell quantifizierte Erfahrungswerte bezüglich Un-



terhaltsaufwand, Nutzen und Sicherheit vorliegen würden (vgl. act. 6/1). Mit Beschluss vom 2. Februar 2023 nahm die Rekursgegnerin das Postulat an (vgl. act. 6/2). Zugleich betonte sie, dass sie einem Planungs- und Baustopp nicht nachkommen wolle, da ansonsten dringende Leitungssanierungen verzögert würden (vgl. act. 6/2, S. 5).

#### 4.2.3

Das Postulat verpflichtet die Rekursgegnerin lediglich zur Berichterstattung. Der Rekurrent verkennt, dass die Rekursgegnerin auch für die Frage eines allfälligen Baustopps eine Frist von zwölf Monaten (längstens bis zum 23. März 2024) hat, bevor sie dem Stadtparlament den Bericht unterbreiten muss (vgl. act. 6/3, Dispositiv-Ziffer 2). Soweit der Rekurrent anstrebte, es seien bis zum Vorliegen des Berichts, alle laufenden Projekte zu sistieren, so ist ein Postulat hierfür nicht tauglich. Dieses hat im Gegensatz zu einem Rekurs keine aufschiebende Wirkung, womit die Rekursgegnerin trotz der Entgegennahme des Postulats die Instandsetzung der Rebenstrasse beschliessen durfte (vgl. act. 6/4). Die politischen Rechte des Rekurrenten wurden dadurch nicht verletzt.

### 4.3 Gebundene Ausgaben

#### 4.3.1

Ausgaben gelten gemäss § 103 Abs. 1 GG 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 in sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht 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). Bei der Auslegung von § 103 GG ist zu beachten, dass Art. 86 Abs. 2 lit. a der Verfassung des Kantons Zürich (KV) für die Gemeinden ein obligatorisches Finanzreferendum vorsieht und damit der Mitsprache der Stimmberechtigten bei Ausgabenbeschlüssen eine hohe Gewichtung zukommen lässt. Weil die Qualifikation eines Kredits als gebundene Ausgabe zugleich den Miteinbezug der Stimmberechtigten aus-



schliesst, ist eine Gebundenheit zurückhaltend anzunehmen (zum Ganzen VGr, 24. September 2020, VB.2020.00538, E. 2.2; so im Ergebnis auch Markus Rüssli, Kommentar GG, § 103 GG N. 27).

Im Bereich des Strassenbaus ist dabei zu berücksichtigen, dass gemäss der bundesgerichtlichen Praxis Aufwendungen für den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes und dessen Anpassung an neue technische Erfordernisse grundsätzlich als gebunden betrachtet werden. Demgegenüber erscheinen Kredite für darüberhinausgehende 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; vgl. Rüssli, § 103 GG N. 17).

Bei der Beurteilung der Frage, ob gebundene oder neue Ausgaben vorliegen, sind auch die politischen Handlungsspielräume der zuständigen Behörde miteinzubeziehen. Es kann nämlich selbst dann, wenn das «Ob» (operativ) weitgehend vorgegeben ist, das «Wie» (politisch) wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen (BGE 125 I 87 E. 3b, 4c/bb; BGr, 3. März 2010, 1C\_493/2009, E. 6.2 mit Hinweisen).

#### 4.3.2

Gemäss § 25 Abs. 1 des Strassengesetzes (StrG) sind die Strassen nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass sie ihrem Zweck entsprechend, sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können. Dabei umfasst der Strassenunterhalt insbesondere die Instandhaltung und die Ausbesserung von Schäden (§ 25 Abs. 2 StrG). Bei der Rebenstrasse handelt es sich um eine Erschliessungsstrasse, für deren Unterhalt die Stadt Illnau-Effretikon zuständig ist (§ 6 Abs. 1 und § 26 Abs. 1 i. V. m. § 5 StrG).

Mit Regierungsratsbeschluss vom 26. Januar 2022 setzte der Regierungsrat des Kantons Zürich langfristige Klimastrategien fest (vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 128/2022 vom 26. Januar 2022 [RRB-



2022-0128]). Darin erklärt er unter anderem, dass die Zürcher Städte und Gemeinden wichtige Akteurinnen bei der erfolgreichen Umsetzung der Klimastrategien sind und begrüsst die Massnahmen und Anstrengungen der Städte und Gemeinden, welche im Sinne der Klimastrategie geplant sind und umgesetzt werden. Er weist sodann auch auf die notwendigen Mehrinvestitionen in eine fortschrittliche Infrastruktur hin, welche jedoch über die Lebensdauer durch Kosteneinsparungen amortisiert werden (vgl. RRB-2022-0128, S. 2). Die Klimastrategie besagt sodann auch, dass im Bereich der veränderten Naturgefahren, Schäden durch Hochwasser, Starkniederschläge, Stürme etc. minimiert werden sollen. Handlungsschwerpunkte seien sodann auch die Naturgefahrenprävention, welche unter anderem durch Raumplanung, Gewässerunterhalt und Wasserbau zu erfolgen hat (RRB-2022-0128, S. 20).

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) erklärt, dass Städte aufgrund der veränderten klimatischen Bedingungen als «Schwammstadt» konzipiert werden sollen. Eine Schwammstadt hat den Vorteil, dass den Pflanzen und dem Wasserkreislauf während der immer häufigeren Hitze- und Trockenperioden gesteigertes Regenwasser zurückgegeben wird und gleichzeitig bei Starkregenfällen, die mit dem Klimawandel ebenfalls zunehmen, die Risiken durch Oberflächenabfluss und Hochwasser eindämmt werden und somit hilft, schwere Schäden zu vermeiden. Dazu braucht es möglichst durchlässige und lebendige Böden. Bei jeder Sanierung sollen nach diesem Konzept, die Böden deshalb nicht mit herkömmlichen Asphalt versiegelt, sondern vorzugsweise versickerungsfähige Beläge verwendet werden (BAFU, Magazin «die umwelt» 4/2022 - Wege zur Nachhaltigkeit, S. 49 ff.).

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 2022-109 vom 19. Mai 2022 setzte die Rekursgegnerin diesem Konzept folgend auch Standards für Strassensanierungsprojekte fest und erklärte, dass zukünftig Gehwege mit einem für Wasser durchlässigen System befestigt werden sollen, wofür sickerfähige Betonsteine zur Anwendung kommen (vgl. Stadtratsbeschluss Nr. 2022-109 vom 19. Mai 2022, Standards für Strassensanierungsprojekte Gemeindestrassen; Genehmigung, S. 4). Dem Stadtrat kommt die kommunale Regierungsfunktion zu,

womit ihm die grundlegenden strategischen Entscheidungen über die Gesamtentwicklung der Stadt zufällt. Der Ressort Tiefbau ist zuständig für die Projektierung, den Bau und Unterhalt von öffentlichen Strassen sowie für den Umweltschutz (§ 12 Organisationsreglement). Da Strassensanierungen klar in den Kompetenzbereich des Stadtrats fallen, durfte dieser Strategien zur umweltfreundlichen Sanierung auf Antrag des Ressorts Tiefbau genehmigen. Das Konzept und der entsprechende Beschluss des Stadtrats wurden am 25. Mai 2022 auch auf ihrer Website publiziert (<https://www.ilef.ch/aktuelles/informationen/1555028>, zuletzt besucht am 18. Oktober 2023).

#### 4.3.3

Dem technischen Bericht ist zu entnehmen, dass sich die Oberfläche der Rebenstrasse, Abschnitt Haus Nr. 8 bis 63, in einem baulich schlechten Zustand befindet. Die Beläge weisen stellenweise schwere Schadstellen auf und die Randabschlüsse sind stark verwittert, weshalb eine Sanierung dringend erforderlich ist. Zugleich sollen die Wasserleitung und die öffentliche Beleuchtung erneuert werden. Die Gestaltung des Strassenraumes richtet sich dabei nach dem Konzept Schwammstadt (vgl. act. 27/3a, S. 5).

#### 4.3.4

Zweifelsohne gehören Ausgaben für die Belagserneuerung zu den gebundenen Ausgaben, da sie dem Unterhalt des bestehenden Strassennetzes dienen. Ebenfalls ist dessen Anpassung an die neuen technischen Erfordernisse grundsätzlich als gebunden zu betrachten. Neue technische Erfordernisse können sich dabei auch durch umwelttechnische Erneuerungen ergeben. Der Regierungsrat Zürich setzte für den Kanton langfristige Klimastrategien fest und das BAFU empfiehlt für Städte das Schwammstadtkonzept. Wenn auch der Belag mit Sickersteinen nicht rechtlich verbindlich ist, so wird die Verwendung jener für die Sanierung von Strassen in Städten klar empfohlen, da sie im Einklang mit den Klimastrategien und im Hinblick auf die klimatischen Veränderungen dem neusten Stand der Technik entsprechen. Darüber hinaus ist die Rekursgegnerin durch den Beschluss vom 19. Mai 2022 (Standards für Strassensanierungsprojekte) des Stadtrats als zuständiges Organ zur Verwen-



dung von Sickersteinen verpflichtet. Sachlich bleibt ihr damit kein Ermessenspielraum.

In zeitlicher Hinsicht fehlt es der Rekursgegnerin an einem erheblichen Ermessenspielraum, da zum einen die Strasse bereits sanierungsbedürftig ist und zum anderen auch Wasserleitungen veraltet sind. Eine gleichzeitige Vornahme der Sanierung ist aus wirtschaftlicher Sicht angezeigt. Auch in sachlicher Hinsicht bleibt der Rekursgegnerin nur wenig Spielraum. Die Verwendung von Sickersteinen ist eine technische Entwicklung, welche aufgrund der Klimastrategie des Kantons Zürich und den Empfehlungen des Bundes grundsätzlich bei allen Sanierungen von Strassen empfohlen wird. Auch verpflichtete sich die Rekursgegnerin zur Umsetzung des Konzepts Schwammstadt per Stadtratsbeschluss Nr. 2022-109 vom 19. Mai 2022. Von einem erheblichen Handlungsspielraum kann demgemäss keine Rede sein. Viel eher entspricht das Konzept Schwammstadt den neuesten – von der Klimaerwärmung verursachten – technischen Anforderungen.

Nach dem Gesagten ist die Sanierung der Rebenstrasse mit dem Belag aus Sickersteinen als gebundene Ausgabe zu betrachten. Die Wahl des jeweiligen Sickersteines ist ein technisches Detail, welches im Ermessen der Rekursgegnerin liegt. Die Gebundenheit wird dadurch nicht in Frage gestellt. Dass die Sanierung der Rebenstrasse im Endeffekt mehr gekostet hat, als ursprünglich budgetiert, ist sodann nicht relevant. Die Gebundenheit ergibt sich aus dem Strassengesetz, übergeordneten umwelttechnischen Empfehlungen und dem Stadtratsbeschluss Nr. 2022-109 (Standards für Strassensanierungsprojekte) und nicht durch die Genehmigung des Budgets. Das Budget ist antizipiert und wurde für vier Jahre festgelegt. Dass es naturgemäss in dieser Zeit zu Abweichungen kommen kann, ist nicht aussergewöhnlich und ändert an der Gebundenheit der Ausgabe nichts. Vollständigkeitshalber ist festzustellen, dass sich die Mehrkosten aus einem nachgewiesenen höheren Index von 10 %, Eigenleistungen sowie einer notwendigen Modifikation am Bauprojekt (Wegfall Beteiligung EKZ) ergeben, welche selbst bei Vorliegen eines Verpflichtungskredits gebunden gewesen wären. Sodann ist auch der Unterhalt der Strasse gebunden, weshalb nicht



weiter darauf einzugehen ist. Am Rande sei noch zu erwähnen, dass eine Verletzung des Behindertengleichstellungsgesetzes nicht ersichtlich ist, zumal die Abstände zwischen den Sickersteinen gemäss technischem Bericht nur 7 mm betragen und damit kein besonderes Hindernis darstellen (vgl. act. 27/3a, S. 12).

#### 4.4 Fazit

Die gesamten Kosten für die Sanierung der Rebenstrasse unter Verwendung von Beton-Sickersteinen sowie dessen Unterhalt ist nach dem Gesagten als eine gebundene Ausgabe zu betrachten. Allfällige nicht budgetierte Mehrkosten sind für die Frage der Gebundenheit nicht relevant. Zusammengefasst kann damit festgehalten werden, dass die politischen Rechte des Rekurrenten durch den Stadtratsbeschluss Nr. 2023-66 vom 23. März 2023 nicht verletzt wurden, womit der Stimmrechtsrekurs vollumfänglich abzuweisen ist.

5.

#### 5.1

Gemäss § 13 Abs. 4 VRG sind in Stimmrechtssachen nur Verfahrenskosten zu erheben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos war. Dies ist vorliegend nicht der Fall, weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

#### 5.2

Im Rekursverfahren kann die unterliegenden Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden (§ 17 Abs. 1 VRG). Vorliegend sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen. Dem Rekurrenten nicht, weil er keine beantragte und ohnehin unterliegt. Der Rekursgegnerin nicht, weil sie auf die Parteientschädigung mit Duplik vom 31. Mai 2023 (act. 33) verzichtete und weil die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens ohnehin in der Regel entfällt, da die Führung von Rechtsmittelprozessen für das Gemeinwesen im Allgemeinen weder mit besonderem Aufwand verbunden ist noch den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigt (Plüss in: Kommentar VRG, 3. Auflage 2014, N 50 f. zu § 17 VRG).



**Der Bezirksrat beschliesst:**

- I. Der Stimmrechtsrekurs von [REDACTED] gegen die Stadt Illnau-Effretikon, vertreten durch den Stadtrat Illnau-Effretikon, wird vollumfänglich abgewiesen.
- II. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
- III. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.
- IV. Gegen diesen Entscheid kann innert 5 Tagen seit dessen Zustellung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die in dreifacher Ausfertigung einzureichende Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
- V. Mitteilung an:
  - [REDACTED]
  - Stadtrat Illnau-Effretikon, Märtplatz 29, 8307 Effretikon (Empfangsschein)



BEZIRKSRAT PFÄFFIKON

Der Präsident

lic. iur. E. Metschli-Roth

Die a.o. Ratsschreiberin

MLaw E. Altun

versandt: 14. Nov. 2023