



Axioma 2022-120 + SR



Kanton Zürich
Bezirksrat Uster

Behördendienste Dübendorf	
Eingang 15. April 2024	
zur Kenntnis an: STP/SR	zum Antrag an:
zur Erledigung an: LTB	Frist:

Amtsstrasse 3
8610 Uster
Telefon 043 258 86 91
www.zh.ch/bezirke-zh
GE.2024.14/2.02.04

Beschluss vom 12. April 2024

Mitwirkende Präsident lic. iur. M. Tanner
Bezirksräte lic. oec. publ. A. Gantner und lic. phil. D. Frei
a.o. Ratsschreiberin lic. iur. M. Schläpfer

In Sachen **Lukas Schanz**, Am Gfenngaben 9,
8600 Dübendorf

Rekurrent

gegen **Stadt Dübendorf**, Usterstrasse 2,
8600 Dübendorf

Rekursgegnerin

vertr. durch Stadtrat Dübendorf, Usterstrasse 2,
8600 Dübendorf

betreffend Usterstrasse (Abschnitt Sonnenbergstrasse bis Im Schossacher)
Projektgenehmigung und Kreditbewilligung

**Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:**

1.

1.1

Mit Beschluss vom 25. Januar 2024 genehmigte der Stadtrat Dübendorf das Bauprojekt für die Erstellung einer durchgehenden Veloverbindung, den barrierefreien Haltestellenumbau, zwei zusätzliche Fussgängerübergänge mit Mittelinseln sowie Mehrzweckstreifen an der Usterstrasse, Abschnitt Sonnenbergstrasse bis Siedlungsgrenze, sowie für die Strassensanierung im Abschnitt Siedlungsgrenze bis Unterführung Im Schossacher. Für die Strassensanierung bewilligte er einen Kredit von Fr. 1'405'000.--, für die Velomassnahmen Fr. 970'000.-- (davon Fr. 200'000.-- als neue Ausgaben) und für den Kanalbau Fr. 245'000.-- (act. 7/2). Die amtliche Publikation erfolgte im Glattaler vom 2. Februar 2024 (act. 7/4). Vorab wurde die Öffentlichkeit bereits im Stadtratsbulletin vom 26. Januar 2024 über den Beschluss informiert (act. 2/1).

1.2

Mit Eingabe vom 29. Januar 2024 (Postaufgabe gleichentags) erhob der Rekurrent gegen den Beschluss des Stadtrats Dübendorf vom 25. Januar 2024 Rekurs mit den folgenden Anträgen (act. 1 S. 2):

- "1. Der kommunizierte Beschluss sei aufzuheben.
2. Der Beschluss sei dem zuständigen Organ zu unterbreiten.
3. Der Beschluss sei mit Rechtsmittelbelehrung zu publizieren.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegnerin."

1.3

Die Rekursgegnerin beantragte mit Vernehmlassung vom 9. Februar 2024 die Abweisung des Rekurses unter Kostenaufgabe zu Lasten des Rekurrenten (act. 6).

1.4

Der Rekurrent replizierte mit Eingabe vom 19. Februar 2024 (act. 9).



Die Rekursgegnerin reichte mit Eingabe vom 27. Februar 2024 eine Duplik ein (act. 12), welche dem Rekurrenten mit Präsidialverfügung vom 5. März 2024 zur Kenntnisnahme zugestellt wurde (act. 14).

2.

2.1

Der Rekurrent ist in der Stadt Dübendorf stimmberechtigt. Er bringt vor, der Stadtrat habe seine Finanzkompetenzen überschritten, indem er die Ausgaben für die geplanten Velomassnahmen von Fr. 970'000.-- nur im Umfang von Fr. 200'000.-- als neu qualifiziert und damit dem Gemeinderat bzw. der Stimmbevölkerung die Mitsprache entzogen habe. Damit macht der Rekurrent eine Verletzung seiner politischen Rechte geltend und er ist nach § 21a Abs. 1 lit. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VRG) zum Rekurs legitimiert. Die Zuständigkeit des Bezirksrats zur Behandlung des Rekurses ergibt sich aus § 19 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VRG in Verbindung mit § 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte und § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung. Auf den innert Frist eingereichten Rekurs ist somit einzutreten.

2.2

Mit der am 2. Februar 2024 nach Rechtshängigkeit des Rekurses erfolgten amtlichen Publikation des angefochtenen Beschlusses (inkl. Rechtsmittelbelehrung) ist der Rekursantrag Nr. 3 gegenstandslos geworden. Er ist daher als erledigt abzuschreiben.

3.

3.1

Mit dem angefochtenen Beschluss bewilligt der Stadtrat einen Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 970'000.-- für die Velomassnahmen (Fr. 770'000.-- als gebundene Ausgaben, Fr. 200'000.-- als neue Ausgaben). Es ist vorgesehen, die Lücke in der Radverbindung auf der Usterstrasse zwischen Sonnenbergstrasse und Giesshübelweg zu schliessen. Dazu soll der zwischen der Einmündung Im Schossacher und dem Giesshübelweg bestehende Rad-/Gehweg (Zweirichtungsverkehr) auf der Südseite der Usterstrasse ab dem Giesshübelweg bis zur Siedlungsgrenze weitergeführt wer-



den. Ab Siedlungsgrenze bis zur Sonnenbergstrasse sollen auf der Fahrbahn der Usterstrasse beidseitig Radstreifen markiert werden. Die Überleitung zwischen Rad-/Gehweg und Radstreifen soll über eine einfache Mittelschutzinsel erfolgen (act. 7/2 S. 1 f.).

Gemäss dem angefochtenen Beschluss setzen sich die neuen Ausgaben von Fr. 200'000.– wie folgt zusammen (act. 7/2 S. 4, act. 12 S. 4):

Fahrbahnerweiterung für Velostreifen (inkl. Anpassungen)	12'000.–
Fahrbahnerweiterung für Schutzinseln (inkl. Hangsicherung und Rodung)	100'000.–
Fahrbahnerweiterung für Velostreifen (inkl. Anpassung Containerplatz)	20'000.–
Fahrbahnerweiterung für Veloquerung (inkl. LE und Anpassung Randabschluss)	43'000.–
Kosten für Markierungen	25'000.–
Total Fr.	200'000.–

In den Fr. 770'000.– seien Aufwände für die Veloflächen enthalten, die sowieso anfallen, egal ob sich darüber ein Trottoir, ein Radstreifen oder die Kernfahrbahn befindet (z.B. Foundationsschicht, Tragschicht, Binderschicht; act. 12 S. 3 f.).

3.2

Der Rekurrent macht im Wesentlichen geltend, dass der Stadtrat die Aufteilung in gebundene und neue Ausgaben willkürlich vorgenommen habe. Es sei augenscheinlich, dass die gesamten Ausgaben für die Velomassnahmen als neue Ausgaben zu qualifizieren seien, weil es bei der Führung des Velowegs Gestaltungsspielraum gebe. Zudem könne statt einer Schutzinsel eine Busbucht erstellt werden. Eine Begrünung der Schutzinsel sei optional. Auch seien die ge-



planten Massnahmen nicht dringlich. Die bewilligten Ausgaben lägen daher nicht in der Kompetenz des Stadtrats (act. 1, act. 9).

Auf weitere Vorbringen des Rekurrenten ist – soweit erforderlich – nachfolgend genauer einzugehen.

3.3

Für neue einmalige Ausgaben regelt die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 26. September 2021 (GO) die Finanzbefugnisse wie folgt:

- Stadtrat: bis Fr. 300'000.– im Einzelfall, höchstens bis Fr. 1'500'000.– im Jahr (Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 GO);
- Gemeinderat: bis Fr. 1'500'000.– (Art. 18 Ziff. 4 GO);
- Stimmberechtigte an der Urne: ab Fr. 1'500'000.– (Art. 11 Abs. 1 Ziff. 7 GO).

Die Bewilligung gebundener Ausgaben liegt unabhängig von der Höhe der Ausgabe in der Kompetenz des Stadtrats (§ 105 des Gemeindegesetzes [GG] i.V.m. Art. 27 Abs. 2 Ziff. 2 GO).

3.4

Nach § 103 GG gelten Ausgaben 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 Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Im Übrigen gelten die Ausgaben als neu.

Diese Regelung entspricht im Wesentlichen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu gebundenen Ausgaben. 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 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 die Mitwirkung der Stimmberech-



tigten ausschliesst, drängt sich eine Zurückhaltung bei der Annahme einer gebundenen Ausgabe auf (VGr, 24. September 2020, VB.2020.00538 E. 2.1).

3.5

Eine Verpflichtung zur Erstellung einer lückenlosen Veloverbindung auf der Usterstrasse ergibt sich aus dem kommunalen Richtplan Verkehr, Fuss- und Radwege vom 18. März 1996. Die Gemeinde ist an diesen planerischen Grundsatzentscheid gebunden (vgl. dazu VGr, 7. Dezember 2023, VB.2023.00564 E. 5). Folglich kommt ihr bezüglich der Frage, ob ein Veloweg erstellt werden soll und wie die Route geführt wird, kein Ermessensspielraum zu.

3.6

Die von der Rekursgegnerin vorgenommene Aufteilung der Kosten für die Velomassnahmen in neue und gebundene Aufwände lässt sich mit Blick auf die Abgrenzungskriterien nach § 103 GG nur ungenügend nachvollziehen. Die Kombination von neuen und gebundenen Ausgaben in einem Projekt setzt voraus, dass sich die dem Unterhalt bzw. der Substanzerhaltung dienenden Ausgaben nach dem Zweck und Gegenstand objektmässig ausscheiden lassen, soweit dies möglich ist (vgl. VGer, 24. November 2022, VB.2022.00447 E. 4.2). Im Abschnitt Sonnenbergstrasse bis Giesshübelweg sind jedoch keine Instandsetzungsarbeiten vorgesehen. Vielmehr sind sämtliche geplanten Arbeiten allein auf die Erstellung der Veloinfrastruktur und verbesserte Querungsmöglichkeiten für Fussgänger zurückzuführen (act. 7/2 S. 1). Damit ist keine Unterscheidung nach neuen oder gebundenen Ausgaben innerhalb des Teilprojekts Velomassnahmen vorzunehmen. Die gesamten Ausgaben sind, abhängig vom vorhandenen Entscheidungsspielraum in sachlicher und zeitlicher Hinsicht, entweder als neu oder gebunden zu qualifizieren.

3.7

Das Bauprojekt folgt ab Kreuzung Im Schossacher bis Einmündung Giesshübelweg der heutigen Strassengeometrie 1:1 (act. 7/3/Teil 4 & 5). Zwischen Giesshübelweg und Sonnenbergstrasse wird der



Strassenraum neu aufgeteilt (act. 7/3/Teile 1-3). Es werden Mittelinseln und ein Mehrzweckstreifen erstellt. Der Mehrzweckstreifen wird mit drei Bäumen begrünt (act. 7/3/Teil 2 & 3). Im Bereich der Mittelinsel/Veloquerung beim Ortseingang ist für die Erweiterung der Fahrbahn ein Landerwerb nötig (act. 7/3/Landerwerb, act. 12 S. 3); südseitig sind diverse Rodungs- und Anpassungsarbeiten notwendig (act. 7/3/Teil 2). Neu wird überdies im ganzen Projektabschnitt die Fahrbahn als Kernfahrbahn ausgeführt (act. 7/3/Technischer Bericht S. 8 f., Ziff. 4.1).

Die Erstellung der beidseitigen Radstreifen führt zwischen Sonnenbergstrasse und Giesshübelweg somit zu einer erheblichen Umgestaltung des Strassenraums, die einer Neuanlage der Strasse gleichkommt. Bei Aufwendungen, die über den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes und dessen Anpassung an neue technische Erfordernisse hinausgehen, ist grundsätzlich von einer neuen Ausgabe auszugehen, ergeben sich dabei doch regelmässig erhebliche Handlungsspielräume (vgl. VGr, 12. Januar 2023, VB.2022.00699 E. 3.3; JAAG/RÜSSLI/JENNI, GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N. 17 zu § 103).

Die Rekursgegnerin äussert sich nicht zu weiteren Gestaltungsvarianten. Insbesondere legt sie nicht dar, ob statt der Mittelinseln und dem Mehrzweckstreifen andere Möglichkeiten der Verkehrsführung geprüft wurden bzw. zulässig wären. Aus den Akten geht nicht hervor, dass die Mittelinseln und der Mehrzweckstreifen und damit die Fahrbahnerweiterungen zwingend sind. Es ist daher davon auszugehen, dass im Abschnitt Sonnenbergstrasse bis Giesshübelweg auch andere Lösungen möglich wären. Bezüglich des Abschnitts Giesshübelweg bis Im Schossacher bringt der Rekurrent vor, dass bei der Unterführung/Einmündung Im Schossacher ein beidseitiger Radstreifen statt ein separater Veloweg oder alternativ nur ein Radstreifen stadteinwärts markiert werden könnte. Eine Veloinsel wäre so nicht nötig (act. 9 S. 2). Dem kann zwar entgegengehalten werden, dass die Usterstrasse nach dem Fussgängerstreifen nach der Kreuzung Im Schossacher bis zum Giesshübelweg nur ca. 7.5m breit ist, was für einen beidseitigen Radstreifen nicht genügt bzw.



bei Führung auf der Kernfahrbahn aufgrund der eingeschränkten Sichtverhältnisse nicht empfohlen wäre (act. 12 S. 3; act. 7/3/Situation Teil 5; Standards Veloverkehr des Kantons Zürich vom 1. Februar 2023, S. 66 ff.). Die Rekursgegnerin äussert sich jedoch nicht zur Möglichkeit eines Radstreifens nur stadteinwärts. Angesichts der Strassenbreite ist anzunehmen, dass zumindest diese Variante möglich wäre. Somit bestünde auch im Bereich Giesshübelweg bis Im Schossacher ein Gestaltungsspielraum. Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass bei der Umsetzung der Velomassnahmen bzw. der dafür notwendigen Neugestaltung des Strassenraums sachlich ein erheblicher Entscheidungsspielraum gegeben ist.

3.8

Was die Gebundenheit der Ausgaben in zeitlicher Hinsicht anbelangt, ist der Verwaltung ein gewisser Handlungsspielraum einzuräumen, d.h. eine Ausgabe ist nicht ausnahmslos erst bei zeitlicher Dringlichkeit als gebunden zu qualifizieren. Es muss genügen, dass sich der Handlungszeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt, so etwa mit dem Interesse an einer wirtschaftlichen Bauweise oder aufgrund technischer Überlegungen (VGer, 24. November 2022, VB.2022.00447 E. 5.5; JAAG/RÜSSLI/JENNI, GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N. 25 zu § 103). Entgegen der Ansicht des Rekurrenten qualifizieren die Ausgaben für die Sanierung mithin nicht erst dann als gebunden, wenn unfallfreies Laufen oder Fahren auf dem bestehenden Veloweg nicht mehr möglich ist (act. 9 S. 3). Vorliegend wird die Umgestaltung des Strassenabschnitts zur Bereitstellung der durchgehenden Veloinfrastruktur mit der notwendigen Strassensanierung im Teilabschnitt Siedlungsgrenze bis Im Schossacher sowie weiteren Werkarbeiten koordiniert. Zudem ist der gleichzeitig geplante hindernisfreie Ausbau der südlichen Haltestelle Bauhof insofern dringlich, als die Anpassungsfrist zum behindertengerechten Ausbau öffentlich zugänglicher Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs am 31. Dezember 2023 bereits abgelaufen ist (vgl. Art. 3 lit. b und Art. 22 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes). Eine Koordination der geplanten Arbeiten erscheint wirtschaftlich sinnvoll und reduziert Verkehrsbeschränkungen im be-



troffenen Strassenabschnitt, womit eine zeitliche Gebundenheit für alle Bauobjekte zu bejahen ist.

3.9

Der Rekurrent rügt schliesslich, dass die Versetzung der Geschwindigkeitstafel bzw. Temporeduktion auf einer, wenn auch kurzen, Teilstrecke gegen die angenommene Volksinitiative "Mitbestimmen bei Temporeduktionen" verstosse (act. 9 S. 4). Über Art, Standort und Ausführung der Signale, Lichtsignale und Markierungen entscheidet die Kantonspolizei (§ 10 und § 12 der kantonalen Signalisationsverordnung). Der Bezirksrat ist zur Behandlung von Rechtsmitteln gegen Anordnungen der Kantonspolizei nicht zuständig (§ 19b Abs. 2 lit. c, e contrario), weshalb auf die Rüge betreffend die Signalisation nicht einzugehen ist.

3.10

Nach dem Gesagten sind die gesamten Ausgaben für die Velomasnahmen von Fr. 970'000.– gemäss Dispositivziffer 3 des angefochtenen Beschlusses als neu zu qualifizieren. Der vom Stadtrat bewilligte Verpflichtungskredit übersteigt dessen Ausgabenkompetenz von Fr. 300'000.–, weshalb der Verpflichtungskredit aufzuheben ist. Der Rekurs ist folglich gutzuheissen.

4.

4.1

Es sind keine Verfahrenskosten zu erheben (§ 13 Abs. 4 VRG).

4.2

Mangels erheblicher Umtriebe ist dem Rekurrenten keine Parteient-schädigung zuzusprechen.



Der Bezirksrat beschliesst:

- I. Der Rekurs wird gutgeheissen, soweit er nicht gegenstandslos ist. Dispositivziffer 3 des Beschlusses des Stadtrats vom 25. Januar 2024 wird aufgehoben.
- II. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
- III. Dem Rekurrenten wird keine Parteientschädigung 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:
 - Lukas Schanz, Am Gfenngaben 9, 8600 Dübendorf (Einschreiben)
 - Stadtrat Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf (Einschreiben)

BEZIRKSRAT USTER
Die a.o. Ratsschreiberin


lic. iur. M. Schläpfer

versandt: 12. April 2024