

Kanton Zürich  
**Bezirksrat Uster**

Amtsstrasse 3  
8610 Uster  
Telefon 044 / 905 21 91  
[www.zh.ch/bezirke-zh](http://www.zh.ch/bezirke-zh)

GE.2023.55/2.02.04

## Beschluss vom 17. August 2023

Mitwirkende      Präsident lic. iur. M. Tanner  
                          Bezirksräte lic. oec. publ. A. Gantner und lic. phil. D. Frei  
                          Ratsschreiberin-Stellvertreterin MLaw M.-H. Breitenstein

In Sachen

[REDACTED]

**Rekurrentin 1**

[REDACTED]

**Rekurrent 2**

[REDACTED]

**Rekurrent 3**

[REDACTED]

**Rekurrentin 4**

[REDACTED]

**Rekurrentin 5**

[REDACTED]

**Rekurrent 6**

[REDACTED]



**Rekurrentin 7**



**Rekurrent 8**



**Rekurrent 9**



**Rekurrent 10**



**Rekurrentin 11**



**Rekurrentin 12**



**Rekurrent 13**



**Rekurrentin 14**



**Rekurrent 15**





**Rekurrentin 16**

[REDACTED]

**Rekurrentin 17**

[REDACTED]

**Rekurrent 18**

[REDACTED]

**Rekurrent 19**

[REDACTED]

**Rekurrent 20**

gegen

**Gemeinde Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden**

**Rekursgegnerin**

vertr. durch

**Gemeinderat Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden**

betreffend

**Unterbringungsplätze für Flüchtlinge; Kreditbewilligung als gebundene Ausgabe, und Bewilligung Zusatzkredit als gebundene Ausgabe**

**(Beschlüsse des Gemeinderats Fällanden vom 6. April 2023; Publikation vom 26. April 2023, und vom 30. Mai 2023; Publikation vom 7. Juni 2023)**



**Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:**

1.

1.1

Der Gemeinderat Fällanden beschloss am 6. April 2023 (publiziert auf der Seite ePublikation für Gemeinden und Städte am 26. April 2023) was folgt (act. 3):

**«Unterbringungsplätze für Flüchtlinge; Kreditbewilligung als gebundene Ausgabe:**

**Betrifft:** 8117 Fällanden

**Angaben zum Protokoll/zu Beschlüssen:**

Der Gemeinderat hat am 6. April 2023 folgenden Kredit als gebundene Ausgabe bewilligt:

**CHF 1'250'000 für die Anschaffung von Wohncontainern für die Unterbringung der Flüchtlinge in Fällanden.**

**Beschlussdatum:** 06.04.2023

(Rechtsmittelbelehrung)

(...»

1.2

Am 3. Mai 2023 gingen beim Bezirksrat Uster neun Rekurse von insgesamt 18 Rekurrenten (eingangs rubriziert) mit identischem Wortlaut ein. Die Rekurrenten beantragen die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderates Fällanden vom 6. April 2023 (act. 1 und act. 5 bis 12).



### 1.3

Mit Präsidialverfügung vom 5. Mai 2023 vereinigte der hiesige Bezirksrat die neun Rekursverfahren unter der Verfahrensnummer GE.2023.55 und setzte der Gemeinde Fällanden, vertreten durch den Gemeinderat Fällanden (fortan Rekursgegnerin), Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung im Sinne einer Rekursantwort und der vollständigen Akten (act. 4).

### 1.4

Mit Vernehmlassung vom 12. Mai 2023 beantragte die Rekursgegnerin unter Einreichung der vorinstanzlichen Akten die Abweisung der Rekurse (act. 13 und 14/1-5).

### 1.5

Am 23. Mai 2023 gingen beim hiesigen Bezirksrat zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin Stellungnahmen der Rekurrenten 9 und 10 (act. 17) sowie der Rekurrentin 16 (act. 18 und act. 19/1-6) ein, wobei die Rekurrenten an ihren Rekursen festhielten und die Rekurrentin 16 ergänzend darum ersuchte, die aufschiebende Wirkung eines allfällig gegen den Rekursentscheid zu ergreifenden Rechtsmittels nicht zu entziehen. Die Rekurrentin 16 ersuchte ferner darum, den Beschluss aus formellen Gründen aufzuheben, eventualiter die Rekursgegnerin aufsichtsrechtlich zu verpflichten, den erforderlichen Kredit für die Übertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen nachträglich zu fassen und diesen Beschluss neu zu publizieren (act. 18 S. 2).

### 1.6

Mit Duplik vom 2. Juni 2023 beantragte die Rekursgegnerin, einem allfälligen Rechtsmittel gegen den Rekursentscheid des Bezirksrates die aufschiebende Wirkung zu entziehen und hielt an ihrem Begehren um vollständige Abweisung des Rekurses fest (act. 21 S. 3 und 5).



#### 1.7

Mit Verfügung vom 22. Juni 2023 bat der hiesige Bezirksrat die Rekursgegnerin um ergänzende Ausführungen bezüglich der Geeignetheit des alten Schulhauses sowie der Zivilschutzanlage zur Unterbringung von Asylsuchenden (act. 24). Am 30. Juni 2023 ging die diesbezügliche Stellungnahme der Rekursgegnerin innert Frist ein (act. 25).

#### 1.8

Mit Eingaben vom 10. Juli 2023 nahmen die Rekurrentin 16 sowie die Rekurrenten 9 und 10 zur Eingabe der Rekursgegnerin vom 29. Juni 2023 Stellung (act. 28 bis act. 30).

#### 1.9

Mit Präsidialverfügung vom 13. Juli 2023 stellte der hiesige Bezirksrat die Stellungnahmen der Rekursgegnerin zur Kenntnisnahme zu (act. 31).

#### 1.10

Die Rekursgegnerin beschloss ferner am 30. Mai 2023 (publiziert auf der Seite ePublikation für Gemeinden und Städte am 7. Juni 2023) was folgt (act. 32/3):

**«Unterbringungsplätze für Flüchtlinge; Installation von Wohncontainern; Bewilligung Zusatzkredit als gebundene Ausgabe:**

**Betrifft:** 8117 Fällanden

**Angaben zum Protokoll/zu Beschlüssen:**

Der Gemeinderat hat am 30. Mai 2023 folgenden Zusatzkredit als gebundene Ausgabe bewilligt:



Für die Differenz zwischen dem bewilligten Kredit von CHF 1'250'000 und der Grobkostenschätzung von CHF 1'550'000 wird ein Zusatzkredit von CHF 300'000 als gebundene Ausgabe bewilligt.

**Beschlussdatum:** 30.05.2023

(Rechtsmittelbelehrung)

(...)»

1.11

Am 9. Juni 2023 und am 12. Juni 2023 gingen beim Bezirksrat Uster gegen diesen neuen Beschluss des Gemeinderates Fällanden vom 30. Mai 2023 drei Rekurse mit identischem Wortlaut ein. Die Rekurrenten 1 bis 3 stellten folgende Anträge (act. 32/1 und act. 32/7/1 und act. 32/8/1):

- «1. Der Beschluss des Gemeinderates Fällanden vom 30. Mai 2023 betreffend die Bewilligung eines Zusatzkredites von CHF 300'000.- als gebundene Ausgabe sei aufzuheben.
2. Die Rekursgegnerin sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, die aufschiebende Wirkung dieses Rekurses gestützt auf § 25 VRG über alle möglichen Instanzenzüge zu wahren und somit sämtliche diesbezüglich bereits erteilten Aufträge bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zu sistieren und bis dahin keine neuen Aufträge zu erteilen.
3. Das Verfahre dieses Rekurses sei nicht mit dem laufenden Rekursverfahren GE.2023.55/2.02.04 zu vereinigen.



4. Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, den erforderlichen Kredit für die Übertragung des Grundstücks Kat.-Nr. 4787 am Standort Letzacher vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen nachträglich zu fassen und diesen Beschluss ebenfalls amtlich zu publizieren.»

#### 1.12

Mit Präsidialverfügung vom 30. Juni 2023 vereinigte der hiesige Bezirksrat diese drei Rekursverfahren unter der Verfahrensnummer GE.2023.73 und setzte der Rekursgegnerin Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung im Sinne einer Rekursantwort und der vollständigen Akten. Gleichzeitig trat er auf das vorsorgliche Massnahmebegehren der Rekurrenten nicht ein (act. 32/6).

#### 1.13

Gegen den Nichteintretensentscheid des Bezirksratspräsidenten im Verfahren GE.2023.73 erhoben die Rekurrenten Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (act. 32/13-15).

#### 1.14

In der Zwischenzeit beantragte die Rekursgegnerin mit Vernehmlassung vom 6. Juli 2023 und unter Einreichung der vorinstanzlichen Akten im Verfahren GE.2023.73 die Abweisung dieser Rekurse (act. 32/9 und 32/10/1-2).

#### 1.15

Mit Urteil vom 12. Juli 2023 trat das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich auf die Beschwerde der Rekurrenten gegen die Präsidialverfügung vom 30. Juli 2023 im Verfahren GE.2023.73 nicht ein (act. 32/13-15).



#### 1.16

Mit Eingabe vom 13. Juli 2023 nahm die Rekurrentin 1 zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin im Verfahren GE.2023.73 Stellung (act. 32/12).

#### 1.17

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für die Entscheidung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### 2.

#### 2.1

Die Zuständigkeit des Bezirksrates zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus § 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes in Verbindung mit § 19 b Abs. 2 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG).

#### 2.2

##### 2.2.1

Vorab ist eine Vereinigung einerseits der Rekursverfahren gegen den Beschluss der Rekursgegnerin vom 6. April 2023 betreffend die Genehmigung eines Kredits von Fr. 1'250'000 für die Installation von Wohncontainern zur Unterbringung von Asylbewerbern und andererseits der Rekursverfahren gegen den Beschluss der Rekursgegnerin vom 30. Mai 2023 betreffend die Bewilligung eines Zusatzkredits von CHF 300'000 für dasselbe Projekt zu prüfen.

##### 2.2.2

Die Verfahrensvereinigung muss der Vereinfachung des Verfahrens dienen (vgl. § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO]) bzw. zweckmässig sein. Sie ist zulässig, wenn die Beurteilung von Begehren mehrerer Gesuchsteller im Rahmen einer einzigen Anordnung prozessökonomisch sinnvoll erscheint. Eine Verfahrensvereinigung kann sich insbeson-



dere dann rechtfertigen, wenn mehrere Personen, die an eine Behörde gelangen, gleiche oder ähnliche Begehren stellen, die dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffen, sodass bei getrennter Verfahrensführung (theoretisch) sich widersprechende Entscheide möglich wären oder wenn mehrere Parteien die gleiche Verfügung oder praktisch übereinstimmende Verfügungen, die identische Rechtsfragen aufwerfen, anfechten (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG Kommentar], Vorbemerkungen zu §§ 4-31 N. 58 ff.). Die Verfahren GE.2023.55 und GE.2023.73 stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang und betreffen das gleiche Projekt. Es rechtfertigt sich demgemäss, die beiden Verfahren zu vereinigen, nicht zuletzt auch um der Gefahr von sich widersprechender Entscheide zu begegnen. Der – im Übrigen nicht begründete – Antrag der Rekurrenten 1 bis 3, das Verfahren unter der Verfahrensnummer GE.2023.73 nicht mit dem vorliegenden Verfahren unter der Verfahrensnummer GE.2023.55 zu vereinigen, ist somit abzuweisen. Die beiden Rekursverfahren sind sodann unter dieser Verfahrensnummer (GE.2023.55) weiterzuführen. Die Akten des Verfahrens GE.2023.73 sind als act. 32/1-17 zu den vorliegenden Akten zu nehmen und das Rubrum entsprechend anzupassen. Die Rekurrenten 2 und 3 sind folglich im vorliegenden Verfahren neu als Rekurrenten 19 und 20 zu führen. Da die Rekurrentin 1 bereits im vorliegenden Verfahren als Rekurrentin 16 Rekurs erhob, ist sie im Rubrum nicht neu zu erfassen.

### 2.3

Die Rekurrenten 1 – 20 sind in der Gemeinde Fällanden stimmbe-rechtigt, weshalb sie zum Rekurs legitimiert sind (§ 21 Abs. 1 a lit. a VRG). Auf die fristgerecht eingereichten Rekurse der Rekurrenten 1 – 20 ist daher – vorbehalten nachfolgender Ausführungen – einzutreten.



## 2.4

Bezüglich des vorsorglichen Massnahmebegehrens der Rekurrentin 16, wonach die Rekursgegnerin anzuweisen sei, die aufschiebende Wirkung des Rekurses gestützt auf § 25 VRG über alle möglichen Instanzenzüge zu wahren und sämtliche diesbezüglichen Aufträge zu sistieren und keine neuen zu erteilen (act. 18 S. 1), ist unter Verweis auf die Ausführungen der Präsidialverfügung vom 30. Juni 2023 festzuhalten, dass dieses mit dem Entscheid und mit Ausnahme des Entzugs der aufschiebenden Wirkung eines allfälligen Rechtsmittels gegen diesen Entscheid gegenstandslos geworden ist. Soweit sich das Begehren der Rekurrentin 16 auf den Entzug der aufschiebenden Wirkung eines allfälligen Rechtsmittels gegen den Endentscheid der Rekursinstanz bezieht, ist auf nachfolgende Ausführungen unter E. 8.2 zu verweisen.

## 3.

### 3.1

Die Rekursgegnerin führt im angefochtenen Beschluss vom 6. April 2023 betreffend Unterbringungsplätze für Flüchtlinge, Installation von Containern und Kreditbewilligung aus, dass per Ende Februar 2023 in der Gemeinde Fällanden 56 Personen mit Schutzstatus S, sieben Asylsuchende mit Status N und zehn vorläufig aufgenommene Personen mit Status VA-7 gelebt hätten. Insgesamt könnten somit 73 Personen dem vorgegebenen Aufnahmekontingent angerechnet werden. Die Gemeinde Fällanden müsste jedoch bei einer Aufnahmepflicht von 0.9% der Einwohnerzahl insgesamt 85 Personen aufnehmen, das Kontingent würde somit um 12 Personen verfehlt. Da der Kanton der Gemeinde jederzeit weitere Personen zuweisen könne, müssten kurzfristig 12 weitere Personen aufgenommen werden können. Per 1. Juni 2023 werde das Aufnahmekontingent für die Gemeinden von 0.9% auf 1.3% der Einwohnerzahl erhöht, was für die Gemeinde Fällanden eine zusätzliche Aufnah-



mequote von 38 Personen bedeute. Da Ende April 2023 zwei Personen und per Ende Mai 2023 drei Personen ihre Gastfamilien verlassen würden, seien auch diese auf eine neue Unterbringungsmöglichkeit angewiesen. Des Weiteren seien im August 2023 weitere sechs Personen aufgrund eines befristeten Mietverhältnisses auf eine neue Unterbringung angewiesen. Per Ende September 2023 brauche schliesslich eine vierköpfige asylsuchende Familie ebenfalls eine neue Wohnung, da der Wohnblock, in dem die Familie lebe, abgerissen werde. Bis im September 2023 müssten somit insgesamt 15 Personen neu platziert werden. Es bestehe folglich ein zusätzlicher Bedarf an Wohnraum für insgesamt 65 Personen; diesem stünden Unterbringungsmöglichkeiten für 9 Personen gegenüber (act. 14/1 S. 1). Die Rekursgegnerin erwog weiter, dass die Flüchtlingssituation in der Gemeinde Fällanden sich in den letzten Monaten sehr dynamisch gezeigt habe. So seien gewisse Flüchtlinge aus der Ukraine bereits wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt, dafür seien der Gemeinde vom Kanton Personen aus Afghanistan und Syrien, die das reguläre Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen hätten, zugeteilt worden. Generell könne derzeit keine zuverlässige Aussage gemacht werden, zu welchem Zeitpunkt wie viele Flüchtlinge vom Kanton der Gemeinde zugewiesen werden würden und ob es sich vermehrt um Familien oder Einzelpersonen handeln werde. Die fehlenden Unterbringungsmöglichkeiten könnten nicht auf dem freien Wohnungsmarkt beschaffen werden, weshalb zur Abhilfe eine Containersiedlung aufgestellt werden müsse. Diverse Standort-Optionen, die geprüft worden seien, seien aus verschiedenen Gründen nicht realisierbar (fehlende Bereitschaft der Eigentümer, ungeeigneter Standort, massgebliche und unerwünschte Einschränkungen für die bestehende Infrastruktur oder andere wichtige Nutzungen etc.). Aktuell würden noch verbleibende Standort Optionen vom Krisenstab detailliert geprüft, so dass möglichst rasch über den definitiven Standort entschieden werden könne. Da Occasions-Wohncontainer aufgrund der grossen Nachfrage auf dem Markt



nicht mehr verfügbar seien, seien Offerten von verschiedenen Anbietern eingeholt worden. Es habe nur die Condicta AG, Winterthur, mit ihrem Angebot überzeugen können, weshalb nach Beurteilung von Preis, Qualität und Erfahrung entschieden worden sei, die Container dort zu beziehen (act. 14/1 S. 2). Vorgesehen seien 16 Zimmer à 4 Personen, so dass bei einer Vollbelegung 64 Personen untergebracht werden könnten. Der offerierte Betrag für eine Container-Siedlung mit 64 Zimmern und den erforderlichen Gemeinschaftsräumen belaufe sich auf Fr. 910'441.95. In diesen Kosten seien Lieferung und Installation enthalten. Zusätzlich sei für die Baueingabe und Projektbegleitung, die Erschliessung, die Inneneinrichtung (4 Küchen, 4 Waschtürme, die Möblierung etc.) und die Umgebungsarbeiten mit geschätzten Kosten von rund CHF 300'000 zu rechnen. Aufgrund des grossen Zeitdrucks für eine Entscheidung liege für die Projektkosten, Innenausbau etc. noch keine konkrete Offerte vor. Auch die definitive Standortwahl könne noch zu geringfügigen Kostenanpassungen führen. Mit der Position «Unvorgesehenes, Rundung» in der Höhe von Fr. 39'558.05 sollten diese Unsicherheiten aufgefangen werden können. Somit seien im Sinne eines Kostendachs Gesamtkosten in der Höhe von Fr. 1'250'000 zu erwarten. Bezüglich des weiteren Vorgehens hielt die Rekursgegnerin fest, dass der Krisenstab in einem nächsten Schritt die Standortfrage abschliessend diskutieren und dem Gemeinderat den definitiven Standort-Entscheid möglichst rasch zur Beschlussfassung vorlegen werde. Für die sozialpädagogische Begleitung der Flüchtlinge in der neuen Kollektivunterkunft habe sie, die Rekursgegnerin, schliesslich mit Beschluss vom 28. März 2023 ein Stellenpensum von 20% bewilligt. [REDACTED]

[REDACTED] Für die weitere Betreuung vor Ort sei eine Offerte der ORS Service AG, Zürich, eingeholt worden (act. 14/1 S. 3 f.). Schliesslich hielt die Rekursgegnerin unter der Rubrik «Finanzielles» fest, dass die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich in ihrem



Schreiben vom 25. November 2022 festgehalten habe, dass es hinsichtlich der Finanzierung der zusätzlich zu schaffenden Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen ausser Frage stehe, dass es sich um die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe handle. Die Planung und Bereitstellung von weiteren Unterbringungsmöglichkeiten im Hinblick auf die allfällige Aufnahme weiterer Personen sei in der aktuellen Situation dringend notwendig, weshalb es sich nach Auffassung des zuständigen Regierungsrates Mario Fehr auch um gebundene Ausgaben handle. Da sie, die Rekursgegnerin, gemäss Art. 28 Abs. 2 Ziff. 2 Gemeindeordnung der Gemeinde Fällanden für gebundene Ausgaben zuständig sei, liege die finanzielle Kompetenz somit beim Gemeinderat. (act. 14/1 S. 4).

### 3.2

Zur Begründung ihrer Rekurse bringen die Rekurrenten 1-18 im Wesentlichen vor, dass die von der Rekursgegnerin bewilligte Ausgabe in der Höhe von Fr. 1'250'000 nicht als gebundene Ausgabe zu qualifizieren sei, weshalb der Ausschluss der Stimmbevölkerung unzulässig gewesen sei und der Beschluss aufzuheben sei (act. 1, 5/1 – 12/1 S. 1 f.). Ausgaben seien nur gebunden, wenn weder in zeitlicher, örtlicher oder sachlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibe. Die nicht bestrittene grundsätzliche Notwendigkeit zur Schaffung von Flüchtlingsunterbringungsmöglichkeiten reiche vorliegend somit nicht aus. Auch eine gewisse zeitliche Dringlichkeit reiche nicht, die Bestellung der Container hätte ohne Weiteres auch nach der Abhaltung einer Gemeindeversammlung z.B. im September statt im Spätsommer vorgenommen werden können, zumal ohnehin vorgängig eine provisorische Lösung habe gefunden werden müssen und auch gefunden worden sei (act. 1, 5/1 – 12/1 S. 2).



### 3.3

Mit Rekursantwort vom 12. Mai 2023 hält die Rekursgegnerin ergänzend fest, dass in zeitlicher Hinsicht nicht nur kein erheblicher Spielraum bestehe, sondern eine eigentliche Dringlichkeit. So seien weder private Miet-Anbieter noch private Haushalte bereit bzw. in der Lage, zusätzliche Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, was nicht nur den zeitlichen Spielraum bis zur Dringlichkeit einschränke, sondern auch den sachlichen und örtlichen (act. 13 S. 2). Bezüglich des sachlichen Spielraums sei festzuhalten, dass noch nicht vorzusehen sei, wie lange die angespannte Lage anhalten werde, weshalb ein Eigenbau oder der Kauf eines Gebäudes eigens zum Zweck der Unterbringung von Flüchtlingen keine sachliche Alternative darstelle, zumal die Preise auf dem Immobilienmarkt sehr hoch seien. Eine sachliche Variante wäre die Anmietung von Räumen, was aber am fehlenden Angebot scheitere, wie eine Umfrage bei verschiedenen Anbietern, welche Wohnungen in Fällanden verwalten würden, gezeigt habe. Auch Zwischennutzungen seien nicht verfügbar. So blieben sachlich eigentlich nur kurzfristige Übergangslösungen, welche die gegenwärtige und absehbare Nachfrage nicht zu befriedigen vermöge. Intensivste Bemühungen, im Industriegebiet freistehende Büroräumlichkeiten und Teile einer Lagerhalle befristet als mittelfristige Lösung anzumieten, seien erfolglos geblieben. Aufgrund ständig neuer Auflagen und mangels definitiver Zusage der Eigentümerschaft sei leider kein Vertrag mit der privaten Eigentümerschaft zu Stande gekommen. Der Kauf und die Installation von Containern sei gegenwärtig die einzige sachlich machbare Variante. In sachlicher Hinsicht verblieben folglich keine erheblichen Entscheidungsspielräume (act. 13 S. 3).

Was den örtlichen Spielraum betreffe, so hänge dieser eng mit dem sachlichen Spielraum zusammen, da es äusserst schwierig bis unmöglich sei, genügend Unterbringungsmöglichkeiten zu finden. So sei die Schule angesichts der sehr angespannten Lage bereit, ihre



Turnhalle zur Verfügung zu stellen, welche nun für Unterkünfte hergerichtet werden solle. Der Turnunterricht finde daher in den Sommermonaten im Freien statt. Dieser Zustand sei aber wetterbedingt längstens bis im Herbst haltbar. Auch die Bereitstellung der Zivilschutzanlage sei als Übergangslösung geprüft worden. Diese Unterbringungsvariante habe jedoch aus verschiedenen Gründen wieder verworfen werden müssen. So wäre zum einen aufgrund der Grösse der Zivilschutzorganisation und der Anzahl der zur Verfügung stehenden Anlagen die Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes nicht mehr gegeben, zum anderen hätten Abklärungen beim Amt für Militär und Zivilschutz ergeben, dass Zivilschutzanlagen generell für die Unterbringung von Flüchtlingen ungünstig seien. Weiter stünden die Kosten für die Aufbereitung als temporäre Wohnmöglichkeit für Flüchtlinge in keinem Verhältnis zur Nutzungsdauer. Dies zeige, dass gegenwärtig sachlich überhaupt keine Alternativen zur Verfügung stünden, geschweige denn, dass örtliche Varianten ausgewählt werden könnten. Schliesslich sei auch die Möglichkeit diskutiert worden, die Wohncontainer auf dem Grundstück Bachwis neben der Abwasserreinigungsanlage (fortan ARA) aufzustellen. Weil dort in naher Zukunft der Ausbau der ARA geplant sei, welcher konzessionsbedingt nicht verschoben werden könne, sei dieser Standort jedoch auch nicht für eine Platzierung der Container geeignet. So werde die Sanierung der ARA eine Gross-Baustelle, die während der Bauzeit mit grossen Immissionen (Lärm und Erschütterungen) verbunden sei. Das Aufstellen der Wohncontainer werde auch dadurch verunmöglicht, dass die gesamte Parzelle während der Bauzeit genutzt werden müsse, um die Funktionsfähigkeit der Anlage zu gewährleisten. Schliesslich benötige der Bau auch Zusatzflächen für den Baustellenverkehr. Es werde also davon ausgegangen, dass von der gesamten Gemeindeparzelle nach Abzug der Verkehrsfläche noch 1/3 bis 50% als Grundstückfläche verbleibe. Damit bliebe als Fläche für die Wohncontainer noch etwa 10% des Grundstücks übrig. Diese müssten dann ganz hinten auf dem



Grundstück angeordnet werden, ziemlich direkt unter die Hochspannungsleitung, die über die ARA führe. Dort wären die Installationen für Wasser, Strom und Abwasser verhältnismässig aufwändig. Zudem bestünde ein Sicherheitsrisiko, weil die Erschliessung des Grundstücks über die Baustellenfläche erfolgen müsste. Sie, die Rekursgegnerin, habe also nach Abwägung sämtlicher Interessen diesen Standort wieder verwerfen müssen. Mit dem Grundstück Letzacher sei jedoch ein befriedigender Standort gefunden worden. Es könne somit in keiner Weise davon ausgegangen werden, dass örtlich andere Alternativen zur Verfügung stünden. Dass Platzierungen ausserhalb der Gemeinde keine befriedigenden Alternativen seien, ergebe sich aus der Aktennotiz vom 22. Februar 2023 zu einem Telefonat mit dem kantonalen Sozialamt. Dieses Gespräch zeige denn auch, dass die Gemeinde nichts unversucht lasse, um zusätzliche Unterkünfte sicherzustellen. Es ginge vorliegend nicht um eine dringliche Unterbringung in teuren Hotels, sondern darum, einer grösseren Anzahl von Flüchtlingen zur Erfüllung der Kontingente für eine gewisse Zeit eine kostengünstige und sachlich adäquate Lösung anbieten zu können. Schliesslich habe auch der Kanton erkannt, dass die Gemeinden in Bezug auf die Auswahl von Flüchtlingsunterkünften bei bestehenden Varianten keine erheblichen Entscheidungsspielräume hätten. So habe der für die Aufsicht in dieser Sache zuständige Regierungsrat, Mario Fehr, mit Schreiben vom 25. November 2022 festgehalten, dass es sich bei Ausgaben für die Bereitstellung von Unterkunftsstrukturen um gebundene Ausgaben handle. Müsste sie, die Rekursgegnerin, solche Ausgaben den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreiten, würden die erhöhten kantonalen Kontingente nicht mehr befriedigt und die diesbezüglichen gesetzlichen Pflichten verletzt (act. 13 S. 3 f.).



### 3.4

#### 3.4.1

Die Rekurrenten 9 und 10 halten den Vorbringen der Rekursgegnerin in ihrer Replik zur Rekursantwort im Wesentlichen entgegen, dass der von der Rekursgegnerin gesprochene Kredit nicht als gebundene Ausgabe hätte qualifiziert werden dürfen. So habe die Rekursgegnerin in zeitlicher Hinsicht selbstverschuldet die bereits seit längerem geltende Flüchtlingsquote von 0.9% unterschritten. Andere Gemeinden hätten bereits früher proaktiv mehr Flüchtlinge aufgenommen, sei doch die Erhöhung der Flüchtlingsquote seit Ende des letzten Jahres bereits absehbar gewesen. Ein selbstverschuldetes Versäumnis und die damit einhergehende Dringlichkeit könne jedoch der Rekursgegnerin bei der Frage des fehlenden zeitlichen Ermessensspielraums jedoch nicht in seinem Sinne angerechnet werden. Im Wesentlichen gehe es vorliegend somit vor allem um die kurzfristige Erhöhung um weitere 38 Personen per 1. Juni 2023, welche die Rekursgegnerin sich allenfalls für die Begründung der hohen Dringlichkeit und den damit einhergehenden fehlenden zeitlichen Ermessensspielraum anrechnen lassen dürfe. Für diese 38 Personen sei jedoch zu berücksichtigen, dass die Rekursgegnerin bereits kurzfristig eine temporäre Zwischenlösung gefunden habe und es somit nur noch um die mittel- bis langfristige Unterbringungsmöglichkeit dieser Personen gehe. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Kanton Zürich nicht alle Personen gleichzeitig auf den 1. Juni 2023 zuweisen werde und auch betreffend verzögerte Zuweisungen mit sich reden lasse, wenn die Gemeinde konkrete Perspektiven für spätere Unterbringungsmöglichkeiten aufzeigen könne. Zur Not sei auch eine erneute temporäre Lösung in Betracht zu ziehen. Es werde dabei bestritten, dass die temporäre Unterbringung in auswärtigen Gemeinden keine ernsthafte Alternative darstelle, denn sie sei im Kanton Zürich bereits praxisüblich. Schliesslich könne im Notfall die Aufnahme verweigert werden und dem



Kanton stattdessen temporär eine Entschädigung bezahlt werden (act. 17 S. 2).

In sachlicher Hinsicht bringen die beiden Rekurrenten 9 und 10 vor, dass der Eigenbau oder der Kauf von Liegenschaften durchaus ernsthaftere Alternativen seien und aus Expertensicht sogar die bessere Lösung als Containerdörfer darstellen würden. So seien Containerdörfer nur auf wenige Jahre ausgerichtet und würden der vom Kanton unerwünschten «Ghettoisierung» Vorschub leisten. Auch gingen nur noch Aussenseitermeinungen davon aus, dass der Grossteil der Flüchtlinge in den nächsten fünf Jahren wieder nach Hause reisen könne und werde. Viel wahrscheinlicher sei, dass sie für immer in der Schweiz und somit für die nächsten zehn Jahre in den Zuweisungsgemeinden bleiben würden. Der Flüchtlingsstrom reisse nicht ab und eine wirksame Lösung zur Drosselung dieser Zuströme scheine auf lange Sicht noch nicht absehbar. Es wäre somit klug, wenn die Gemeinde ihr Geld von Anfang an in etwas längerfristige Unterbringungslösungen investieren würde. Die Rekurrenten 9 und 10 raten folglich von einer für Fällanden übergrossen Containersiedlung ab und empfehlen stattdessen mit einer Kombination aus Miete, Kauf und Umbau von Liegenschaften eine Diversifikation zu schaffen. Die beiden Rekurrenten bestreiten des Weiteren, dass die Bemühungen der Gemeinde in dieser Hinsicht bereits ausreichend gewesen seien. Es sei nicht glaubhaft, dass in Fällanden über mehrere Monate keine Wohnung frei geworden sei. So sei es immer eine Frage des Preises sowie des Nachdruckes. Schliesslich hätten auch andere Gemeinden zwischenzeitlich den Betrag erhöht, den sie für die Miete von Wohnraum für Flüchtlinge auszugeben bereit seien. Würden schon nur ein paar Wohnungen angemietet werden, könnte die Containerlösung wesentlich redimensioniert werden, was mit Bezug auf die oben erwähnte Ghettoisierung klar zu bevorzugen wäre. Die Rekurrenten bestreiten folglich, dass vorliegend kein wesentlicher Entscheidungsspielraum bestehe



(act. 17 S. 2 f.). Ferner scheine es, als habe die Rekursgegnerin die Option am Standort ARA etwas leichtfertig verworfen, Ähnliches könne über die Bemühungen im Industriequartier gesagt werden. Schliesslich argumentiere die Rekursgegnerin damit, dass sie andere soziale Systeme und Infrastrukturen wie die Zwicky-Fabrik oder das Gemeinschaftszentrum habe verschonen wollen. Dies zeige auf, dass es durchaus Alternativen geben würde und es einen erheblichen Ermessensspielraum gebe und dass damit diese Entscheidung den Stimmbürgern überlassen werden sollte (act. 17 S. 3).

#### 3.4.2

Die Rekurrentin 16 führt in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin aus, dass vorliegend eine Mitsprache der Stimmbevölkerung bezüglich der geplanten Ausgabe der Rekursgegnerin wichtig und richtig sowie auch zeitlich möglich sei. Die Einberufung einer Gemeindeversammlung könne unter Berücksichtigung einer Ankündigungsfrist von vier Wochen erfolgen, in dringenden Fällen könne die Frist auf zwei Wochen verkürzt werden. Der beleuchtende Bericht müsse mindestens zwei Wochen vor der Versammlung vorliegen. Die Möglichkeit zur Wahrung der demokratischen Mitbestimmung in dieser Angelegenheit sei somit aus zeitlicher Sicht gegeben (act. 18 S. 2). Es bestehe unbestrittenermassen eine Verpflichtung der Gemeinde zur Bereitstellung von Asylunterkünften. Es müsse jedoch der jeweilige Einzelfall beurteilt werden, inwiefern eine gedrängte zeitliche Situation vorliege, die den Spielraum der Gemeinden zusätzlich in örtlicher und sachlicher Hinsicht bis zur Alternativlosigkeit zu einer einzigen möglichen Lösung stark einenge. Es sei dabei relevant, ob Alternativen in der zur Verfügung stehenden Zeit realisierbar seien. Zudem stelle sich die Frage, ob die Alternativen auch eine realistische Lösung sein könnten. Die geplante Containersiedlung könne mittelfristig für eine dauerhafte Unterbringung von Personen aus dem Asylbereich offensichtlich



keine geeignete Lösung sein. Weiter vermöge die angestrebte Lösung auch ortsbaulich nicht zu befriedigen. Es würden dadurch nicht nachvollziehbare unterschiedliche Anforderungen und Massstäbe an Bauten der öffentlichen Hand gegenüber Wohnbauten privater Bauherren geschaffen. Die Rekursgegnerin lege denn auch nicht dar, ob es sich um ein zeitlich klar befristetes Provisorium von maximal z.B. zwei Jahren handle. Es sei daher davon auszugehen, dass damit eine langfristige Lösung angestrebt werde (act. 18 S. 3). Vorliegend bestehe vor allem in örtlicher und sachlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum. So stünden der Gemeinde kurzfristig zur Behebung der behaupteten Notlage durchaus alternative Lösungen, wie z.B. die Belegung von Zivilschutzunterkünften oder die Nutzung anderer Gemeindeliegenschaften, wie die Zwicky-Fabrik, das Gemeinschaftszentrum oder das alte Schulhaus, zur Verfügung. Dass die Rekursgegnerin diese Optionen kategorisch aus rein politischen Gründen ausschliesse oder diese schlicht nicht geprüft habe, heisse nicht, dass diese mutmasslich auch kostengünstigeren Lösungen nicht umsetzbar wären und die Stimmberechtigten diesen Lösungen nicht zustimmen würden. Dem Vorbringen der Rekursgegnerin, dass die Schaffung des erforderlichen Wohnraums durch einen Eigenbau oder den Kauf eines Gebäudes eigens zum Zweck der Unterbringung von Flüchtlingen keine sachliche Alternative sei, entgegnet die Rekurrentin 16, dass selbst die Wahl der zweckmässigsten und billigsten Lösung nicht zur Gebundenheit der Ausgabe führe. Die Unerlässlichkeit einer Ausgabe sei nicht mit der Gebundenheit gleichzustellen. Nach Auffassung des Bundesgerichts seien die Stimmberechtigten nicht gehalten, für die Erfüllung einer Aufgabe des Gemeinwesens das zweckmässigste oder billigste Mittel zu wählen. In diesem Sinne sei auch bei der Standortwahl bzw. der Frage einer zentralen oder dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen eine Frage, die durch die Stimmberechtigten zu entscheiden seien (act. 18 S. 3 f.). Die zeitliche Dringlichkeit sei unter Berücksichtigung des ohnehin erforderlichen Bau-



bewilligungsverfahrens für das geplante Vorhaben und die zu erwartenden Rekurse kein rechtsgenügendes Argument zur Begründung der Gebundenheit der Ausgabe aufgrund des fehlenden zeitlichen Entscheidungsspielraums. Die Rekursgegnerin habe die Verzögerungen zur angekündigten Schaffung von mehreren dezentralen Unterkünften im Gegenteil selbst verursacht und es versäumt, den Stimmberechtigten mögliche Lösungen zur Entscheidung vorzulegen. Sodann könne die Rekursgegnerin auch aus dem Schreiben von Regierungsrat Mario Fehr vom 25. November 2022 nichts zu ihren Gunsten ableiten, zumal das vorliegende Projekt nicht die vorübergehende Bewältigung einer aussergewöhnlichen Situation, sondern die offensichtliche langfristige Bereitstellung von Unterkünften zum Ziel habe. Für eine kurzfristige Bereitstellung wären zudem andere Standorte ebenfalls geeignet. Die Rekursgegnerin habe mit Medienmitteilung vom 22. März 2022 über Massnahmen wegen des in der Ukraine ausgebrochenen Krieges informiert. Für eine erste Phase sei eine Aufnahmestelle sowie eine Unterkunft für ca. 50 Flüchtlinge in der Zwicky-Fabrik als Übergangslösung aufgebaut worden. Parallel dazu sollte die Rekursgegnerin mehrere dezentrale Unterkünfte und eine Betreuungsorganisation aufbauen. Was die Planung und Realisierung des angekündigten Aufbaus dieser Unterkünfte verunmöglicht habe, werde durch die Rekursgegnerin nicht belegt. Offensichtlich sei das Problem an private Wohnungsanbieter externalisiert worden und es seien keine Bemühungen ersichtlich, in den drei Dorfteilen Fällanden, Benglen und Pfaffhausen – wie angekündigt – dezentrale Unterkünfte zu planen und zu erstellen. Auch sei nicht ersichtlich, über welche Landreserven die Gemeinde in den drei Dorfteilen verfüge. Die Rekursgegnerin habe schliesslich mit einer Medienmitteilung vom 3. Mai 2022 darüber informiert, dass sich 94 Flüchtlinge in Fällanden aufhalten würden, was ca. 1% der Bevölkerungsdichte entspreche. Die provisorischen Unterkünfte in der Zwicky-Fabrik hätten daher zurückgebaut werden können. Weiter sei mit der Firma [REDACTED] eine Vereinba-



rung getroffen worden, dass im Bedarfsfall eine grössere, ungenutzte Gewerbefläche innert weniger Tage bewohnbar gemacht werden könne, was eine Rückführung der Zwicky-Fabrik ihrem eigentlichen Verwendungszweck ermöglicht habe. Warum die mit der Firma [REDACTED] vereinbarte Nutzung nicht zum Tragen gekommen sei, sei aus den Akten nicht ersichtlich (act. 18 S. 4). Schliesslich sei aus den Akten die Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen für den Ausschluss der Standorte Zwicky-Fabrik oder des Gemeinschaftszentrums Fällanden nicht ersichtlich. So sei zumindest der Standort Zwicky Fabrik für die temporäre Unterbringung von 50 Flüchtlingen gemäss Medienmitteilung der Rekursgegnerin vom 22. März 2023 (recte 2022) geeignet gewesen. Warum die Nutzung des Gemeinschaftszentrums Fällanden nicht näher geprüft worden sei, sei aus den Akten ebenfalls nicht ersichtlich und nicht nachvollziehbar. Die Rekursgegnerin habe somit seinen offensichtlich vorhandenen erheblichen Entscheidungsspielraum in sachlicher und örtlicher Hinsicht genutzt. Die Rekursgegnerin stelle sich an die Stelle der Stimmberechtigten und entziehe diesen Standortentscheid, indem sie die durch den Standortentscheid bedingten Ausgaben in eigener Kompetenz bewilligt habe. Die Stimmberechtigten wären jedoch durchaus in der Lage, diese Interessenabwägung der verschiedenen öffentlichen Nutzungen vorzunehmen (act. 18 S. 4 f.). Die Rekursgegnerin erwähne des Weiteren keine weiteren geprüften Optionen in Liegenschaften im Eigentum der Gemeinde. Auch sei die Prüfung einer (temporären) Umnutzung des alten Schulhauses nicht in Erwägung gezogen worden. Weiter stehe auch der Standort Bachwis für eine Übergangsnutzung zur Verfügung, sei die Urnenabstimmung über den Baukredit in den Zweckverbands-gemeinden Volketswil, Schwerzenbach, Fällanden und Maur erst im Jahr 2025 geplant, womit mit einem Beginn der Bauarbeiten frühestens in drei Jahren zu rechnen sei (act. 18 S. 5). Zur von der Rekursgegnerin vorgebrachten Dringlichkeit führt die Rekurrentin 16 aus, dass die angespannte Situation und die zusätzlich zu erwar-



tenden Flüchtlingsströme vorhersehbar gewesen seien und die Geltendmachung der Dringlichkeit, welche auf einer offensichtlich unterlassenen mittelfristigen Planung basiere, die politischen Mitbestimmungsrechte verletze. Schliesslich habe die Gemeinde eine grössere Anzahl von Personen aufgenommen, welche in einer Sonderunterbringung ausserhalb der Gemeinde platziert worden seien. Es gäbe somit offensichtlich Mittel und Wege, Personen in bestehenden Kollektivunterkünften ausserhalb der Gemeinde Fällanden unterzubringen. So stelle sich die Frage, welche Standorte gemeinsam mit Nachbargemeinden, zum Beispiel auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf geprüft worden seien (act. 18 S. 6). Der Kreditbeschluss zum Bau einer Flüchtlingsunterkunft stelle somit keine gebundene Ausgabe dar und die Bewilligung dieser Ausgabe falle deshalb nicht in den Kompetenzbereich der Rekursgegnerin (act. 18 S. 6).

### 3.5

Die Rekursgegnerin hält den Ausführungen der Rekurrenten 9 und 10 in ihrer Duplik vom 2. Juni 2023 entgegen, dass sie sich nicht «blind» auf die Aussagen von Regierungsrat Fehr abgestützt, sondern mit der Rechts- und der damit zusammenhängenden, nicht einfachen Sachlage auseinandergesetzt habe. Dass eine vertiefte Auseinandersetzung auch im Austausch mit der Bevölkerung erfolgt sei, zeige auch die Informationsveranstaltung vom 23. Mai 2023, anlässlich derer das bisherige und künftige Unterbringungskonzept im Detail und sachlich begründet öffentlich präsentiert worden sei (act. 21 S. 2). Bei der Frage, ob ein erheblicher oder unerheblicher Entscheidungsspielraum bestehe, handle es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von den Behörden auszulegen und mit Inhalt zu füllen sei. Die Ausführungen der Rekurrenten würden mit aller Deutlichkeit zeigen, dass jeder Bürger und jede Bürgerin etwas Anderes darunter verstehe. Die von den beiden Rekurrenten vorgebrachte sachliche Alternative, die Aufnahme von Flüchtlingen gegen



eine Entschädigung an den Kanton zu verweigern, komme für sie, die Rekursgegnerin, nicht in Frage. Auch die anderen vorgeschlagenen Alternativen seien nicht erheblich im Sinne des Gemeindegesetzes. Es seien temporäre Lösungen gefunden worden, aufgrund der steigenden Anzahl der Zugewiesenen würden solche Lösungen aber keine zweckmässigen Lösungen mehr darstellen. Auch lasse der von den Rekurrenten erwähnte Eigenbau ausser Acht, dass ein solcher innert weniger Monate absolut unmöglich sei. Möglich sei nur das Erstellen von Wohnmöglichkeiten mit Containern. Aber auch der Kauf einer Liegenschaft innert Wochen bzw. weniger Monate sei bei dem faktisch ausgetrockneten Liegenschaftensmarkt unmöglich. Schliesslich sei an der Informationsveranstaltung vom 23. Mai 2023 der Bevölkerung aufgezeigt worden, welche Alternativen geprüft worden seien und welche Gründe zur Verwerfung anderer Standorte geführt hätten. Im breiten Spektrum der Möglichkeiten habe sich die Containerlösung als vorübergehend mittelfristige, aber auch flexible und gegenwärtig am besten machbare Lösung herauskristallisiert (act. 21 S. 2 f.).

Weiter habe sie, die Rekursgegnerin, in der Rekursantwort und der öffentlichen Veranstaltung vom 23. Mai 2023 aufgezeigt, was realistisch in der zur Verfügung stehenden Zeit realisierbar und sachlich vertretbar sei. Der Aufbau von Wohncontainern stelle auch in anderen Gemeinden eine angemessene Lösung dar, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es in den letzten Jahren immer wieder zu unerwarteten Schwankungen im Asylbereich gekommen sei. Eine Dauerlösung im Sinn einer festen Baute oder der Kauf eines ganzen Gebäudes würde – im Gegensatz zu einem Provisorium vorübergehenden Charakters, welches der aktuellen Situation im Asylwesen sehr angemessen Rechnung trage – dieser Situation nicht gerecht. Es gäbe wegen der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit kurzfristig keine andere realisierbare Lösung, um die erforderlichen Kapazitäten für die Flüchtlingsunterkünfte bereitzustellen.



Der temporäre Containerbau erfolge im Sinne einer Übergangslösung und verschaffe ihr, der Rekursgegnerin, erst den notwendigen Handlungsspielraum, um mittelfristig andere Lösungen bereit stellen zu können – sei das durch den Bau oder den Erwerb oder die Miete von anderen geeigneten Liegenschaften. Entsprechend würden weiterhin zusätzliche dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten gesucht, so dass auch eine maximale Auslastung der Wohncontainer für 64 Personen möglichst vermieden werden könne. Auch gehe es vorliegend nicht – wie von der Rekurrentin behauptet – um eine offensichtlich langfristige Bereitstellung von Unterkünften, sondern um ein mittelfristiges, vorübergehendes Provisorium und nicht um eine langfristige Lösung (act. 21 S. 4). Dem Vorbringen der Rekurrentin 16 bezüglich das Nichtzustandekommen des Vertrages mit der [REDACTED] sei zu entgegnen, dass mit der privaten Eigentümerschaft kein Vertrag zustande gekommen sei, der es ihr, der Rekursgegnerin, erlaubt hätte, die erheblichen Investitionen zu tätigen, die nötig gewesen wären, um die Gewerberäume für Flüchtlinge zur Verfügung stellen zu können. Des Weiteren sei es nicht Sache der Rekursgegnerin, die Gründe der privaten Eigentümerschaft zu kommentieren und zu werten. Schliesslich sei die Nutzung der Zwicky-Fabrik und des Gemeindezentrums aus verschiedenen, absolut triftigen Gründen verworfen worden. Beide Liegenschaften würden rege genutzt und seien äusserst wichtig für das Vereins-, Kultur- und Gemeinschaftsleben in der Gemeinde. Das Gemeinschaftszentrum sei denn auch viel zu klein, um gegebenenfalls die maximale Anzahl an Flüchtlingen aufzunehmen und es fehlten bei beiden Liegenschaften wichtige sanitäre Anlagen, wie etwa Duscmöglichkeiten. Hinzu käme, dass die mittelfristige Umnutzung der Zwicky-Fabrik als Herz des gesellschaftlichen Lebens in Fällanden verheerende Folgen für das funktionierende Gemeinschaftsleben der Gemeinde hätte. Zum alten Schulhaus sei anzumerken, dass dieses sich unmittelbar am Verkehrskreisel befände und gegenwärtig vom Verein Jugendarbeit genutzt werde. Das alte Schulhaus sei daher



nicht für Wohnzwecke geeignet und zu diesem Zweck – nicht zuletzt auch aus feuerpolizeilichen Erwägungen – kaum bewilligungsfähig (act. 21 S. 4 f.). Anzumerken sei zu guter Letzt, dass es in den letzten Monaten darum gegangen sei, eine ausserordentliche Situation mit einem ausserordentlichen Einsatz aller Kräfte, die auch noch ihre ordentlichen Aufgaben zu erfüllen hätten, zu bewältigen. Sie, die Rekursgegnerin, vertraue nicht nur auf die Aussagen der ihm übergeordneten Behörde, sondern bestätige ausdrücklich diese Aussagen in Bezug auf die ausserordentliche Situation und Herausforderung, die tagtäglich erlebt würden (act. 21 S. 5).

### 3.6

Mit Stellungnahme vom 29. Juni 2023 führte die Rekursgegnerin bezüglich die Ungeeignetheit der ehemaligen Zivilschutzanlage, des Ortskommandopostens und der Bereitstellungsanlage sowie des alten Schulhauses ergänzend aus, dass sich unter dem Gemeindehaus eine ehemalige Zivilschutzanlage befände, die im Herbst 2013 aufgehoben und in der Zwischenzeit zurückgebaut worden sei. So seien die Belüftung und die sanitären Anschlüsse für die Duschen und Toiletten im Zusammenhang mit der Aufhebung komplett zurückgebaut worden. Die Tiefgarage sei der einzige Raum, der noch über eine Belüftung verfüge und damit verbunden beheizt werden könnte. Nebst den fehlenden sanitären Anlagen fehle es auch an Kochmöglichkeiten. Des Weiteren könnten Dämpfe aufgrund der fehlenden Lüftung nicht frei abziehen, was bei einem kurzen Aufenthalt zwar unproblematisch sei, bei Aufhalten von mehreren Stunden, Tagen oder Wochen jedoch sehr problematisch werden könne. Zudem würden einige Räume vermietet und andere als Lagerräumlichkeiten genutzt (act. 26 S. 2). Wenn von Zivilschutzanlagen die Rede sei, seien in der Regel der Ortskommandoposten (fortan OKP) unter dem Schulhaus Bommern in Pfaffhausen und die Bereitstellungsanlage (fortan BSA) unter dem Schulhaus Buchwis gemeint. Beide Anlagen befänden sich in Betrieb und würden ent-



sprechend genutzt. Der OKP als Führungsstandort könne allein nur schon aufgrund der Wichtigkeit der Ausstattung nicht verschoben und damit anderweitig genutzt werden. Die BSA beinhalte des Weiteren sämtliches Material der Technischen Hilfe und müsse jederzeit einsatzbereit sein. Schliesslich komme hinzu, dass bei beiden Anlagen nur begrenzte sanitäre Einrichtungen vorhanden seien, keine Kochmöglichkeiten bestünden und die feuerpolizeilichen Anforderungen für eine Wohnunterkunft nicht erfüllt würden. Ferner befänden sich beide Anlagen direkt unter Schulhäusern, wobei die Verkehrsströme zwischen Flüchtlingen und den Schülerinnen und Schülern sich nicht trennen lassen würden, womit erhebliches Konfliktpotential einhergehe. Daher seien die beiden Zivilschutzanlagen auch von der Lage her als Flüchtlingsunterkünfte absolut nicht geeignet (act. 26 S. 2 f.). Bezüglich der Ungeeignetheit des alten Schulhauses führt die Rekursgegnerin aus, dass dieses zu klein sei, um eine grössere Anzahl von Flüchtlingen zu beherbergen. Selbst wenn es daher möglich wäre, im alten Schulhaus schnell und unkompliziert einige Flüchtlinge unterzubringen, wäre damit das akute Unterbringungsproblem der Gemeinde nicht gelöst. Schliesslich sei das alte Schulhaus aus verschiedenen Gründen für Wohnzwecke nicht geeignet. So seien keine Duscmöglichkeiten und keine richtige Küche vorhanden. Zudem sei das Gebäude inventarisiert. Vor allfälligen baulichen Massnahmen, wie z.B. dem Einbau einer richtigen Küche oder der Erstellung von Duscmöglichkeiten, müsste voraussichtlich ein Gutachten zur Schutzwürdigkeit und zur Erfüllung allfälliger Auflagen gemacht werden. Eine Nutzungsänderung als Flüchtlingsunterkunft bedeute zudem nicht abschätzbare Auflagen der Feuerpolizei und Lärmschutzmassnahmen. Schliesslich würde das alte Schulhaus aktuell auch rege genutzt. So würden die Räumlichkeiten im Obergeschoss vom Verein Jugendarbeit Fällanden und im Sockelgeschoss von der Jugendarbeit der reformierten Kirche genutzt. Das Erdgeschoss werde von beiden Vereinen gemeinsam genutzt. Im Falle einer Nutzungsänderung müsste durch die Ge-



meinde für die aktuellen Nutzer und Nutzerinnen eine adäquate Lösung gefunden werden, damit das Leistungsangebot für die Bevölkerung, die Schülerinnen und Schüler sowie die Jugendlichen aufrechterhalten werden könne und damit die vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde und Schule eingehalten werden könnten. Auch dies gestalte sich aktuell schwierig (act. 26 S. 3).

### 3.7

In ihrer Stellungnahme zur Eingabe der Rekursgegnerin bezüglich der Ungeeignetheit der ehemaligen Zivilschutzanlage, des Ortskommandopostens und der Bereitstellungsanlage sowie des alten Schulhauses führt die Rekurrentin 16 ergänzend aus, dass die Rekursgegnerin nicht näher ausführe und quantifiziere, was für unverhältnismässig hohe Investitionen für eine Bereitstellung der Zivilschutzanlagen benötigt würden. Eine Unmöglichkeit der Bereitstellung der Zivilschutzanlagen werde zwar behauptet, sei aber nicht erstellt. Weiter seien die Schutzräume so ausgelegt, dass sie grundsätzlich auch längere Aufenthalte ermöglichten und die Anlagen auch bei Katastrophen und in Notlagen als Notunterkünfte genutzt werden könnten. Es sei daher schwer vorstellbar, dass die Gemeinde Fällanden mit einer Bevölkerung von 9'447 Personen nicht über ausreichend bezugsbereite Schutzräume verfüge, die als Notunterkunft dienen könnten (act. 28 S. 2 f.). Zu einer Verwendung der Zwicky-Fabrik sei anzumerken, dass die Rekursgegnerin die Interessen des Vereins-, Kultur- und Gemeinschaftslebens höher gewichte, als die erwartbaren Auswirkungen, welche die Containersiedlung auf das Quartier Letzacher haben werde. Sie, die Rekurrentin 16, stelle denn auch fest, dass ein erheblicher Anteil der Nutzung der Fabrik durch Auswärtige und rein private Veranstaltungen erfolge. Zum Gemeinschaftszentrum sei anzumerken, dass dieses sich zwar etabliert habe und für bestimmte Personenkreise sicher wichtig sei, dass es dieses Angebot jedoch bis vor wenigen Jahren noch nicht gegeben habe. Diese Alternativen seien somit aufgrund



politischer-persönlicher Präferenzen verworfen worden, die Güterabwägung sollte jedoch den Stimmbürgern obliegen. Bezüglich die Eignung des Parkplatzes der Zwicky-Fabrik führt die Rekurrentin 16 aus, dass die Rekursgegnerin erst nach der Standortwahl Letzacher mit Beschluss vom 30. Mai 2023 beschlossen habe, dem Kinderhospiz «Flamingo» acht Autoabstellplätze für Mitarbeitende zur Verfügung zu stellen. Es handle sich dabei um reinen «Goodwill» gegenüber dem Bauvorhaben, denn es stelle sich die Frage, ob ein privater Bauherr ein Bauprojekt planen und die Pflichtparkplätze auf öffentlichem Grund kompensieren könne. Auch sei das Argument, dass die Zwicky-Fabrik bei einem Wegfall der Parkplätze geschlossen werden müsse, nicht stichhaltig, sei doch Fällanden mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen. Auswärtige Nutzer seien hingegen nicht das Zielpublikum der Zwicky-Fabrik. Die Rekursgegnerin sei offensichtlich bestrebt, sämtliche Optionen, welche eine dezentrale Realisierung von Container-Wohnbauten ermöglichen würden, mit eigenen Entscheiden systematisch zu verunmöglichen (act. 28 S. 3 f.).

### 3.8

Die Rekurrenten 9 und 10 führen in ihrer Stellungnahme zur Eingabe der Rekursgegnerin ergänzend aus, dass – entgegen der diesbezüglichen Ausführungen der Rekursgegnerin – eine Belüftung sowie die Anschlüsse für die sanitären Anlagen ohne Weiteres in-nerst ein paar Monaten zu einen mittleren oder allenfalls hohen 5-stelligen Betrag realisiert werden könnten. Die fehlenden Kochmöglichkeiten könnten sodann über einen Catering-Service kompensiert werden. Die Bedenken bezüglich der Nähe der beiden anderen Zivilschutzanlagen zum Schulraum könnten nachvollzogen werden, es sollte jedoch Sache der Stimmbürger sein, eine diesbezügliche Güterabwägung vorzunehmen. Bezüglich des alten Schulhauses sei festzuhalten, dass dort Flüchtlinge sehr wohl untergebracht werden könnten, sollten nicht alle Flüchtlinge untergebracht werden können,



bestünde immer noch der Spielraum, um diese anderweitig unterzubringen. Damit könnte einer Ghettosierung entgegengewirkt werden und es kämen für eine kleinere Containersiedlung noch andere Standorte in Betracht. Weiter dürften auch die fehlenden Duschkmöglichkeiten kein unüberwindbares Hindernis darstellen, könnte man doch auch in einem inventarisierten Haus mindestens temporäre Duscheinrichtungen anbringen, wenn diese zurückbaubar seien. Des Weiteren liessen sich Dusch-Installationen auch ausser Haus, im Sinne eines temporären Anbaus, erfolgreich umsetzen. Schliesslich könne die Jugendarbeit an einem anderen Ort, beispielsweise in der ehemaligen Zivilschutzanlage, untergebracht werden (act. 30 S. 1 f.).

4.

#### 4.1

Den mit Beschluss vom 30. Mai 2023 gesprochenen Zusatzkredit von Fr. 300'000 zum bereits für den Kauf und die Erstellung der Containersiedlung gesprochenen Kredit in der Höhe von Fr. 1'250'000 begründete die Rekursgegnerin wie folgt: Da sich die Gesamtkosten für die Erstellung gemäss der Aufstellung des Architekturbüros Caflisch GmbH in Meilen voraussichtlich Fr. 1'550'000 und damit Fr. 300'000 mehr, als bereits mit Beschluss vom 6. April 2023 bewilligt, belaufen würden, sei für diese Mehrkosten von Fr. 300'000 ein Zusatzkredit als gebundene Ausgabe zu sprechen (act. 32/2).

#### 4.2

Die Rekurrentin 16 und die Rekurrenten 19 und 20 begründen ihren Rekurs damit, dass aus dem Beschluss der Rekursgegnerin vom 30. Mai 2023 nicht ersichtlich sei, aus welchen Gründen die Mitsprache der Stimmbevölkerung der Gemeinde Fällanden nicht möglich sein solle. Die Möglichkeit zur Wahrung der demokratischen Mitbestimmung in dieser Angelegenheit sei aus zeitlichen Gründen



jedoch gegeben, könne die Einberufung einer Gemeindeversammlung unter Berücksichtigung der Ankündigungsfrist von vier Wochen, in dringenden Fällen von zwei Wochen, erfolgen. Vorliegend bestehe schliesslich auch in örtlicher und zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum. So stünden der Rekursgegnerin kurzfristig durchaus alternative Lösungen zur Verfügung, z.B. die Belegung von Zivilschutzunterkünften oder die Nutzung anderer Gemeindeliegenschaften, wie die Zwicky-Fabrik, das Gemeinschaftszentrum Fällanden oder das alte Schulhaus. Auch seien die von der Rekursgegnerin aufgeführten Gründe, weshalb die bestehenden Zivilschutzanlagen nicht benützt werden könnten, nicht nachvollziehbar. Einerseits dienten diese in vielen Gemeinden dienstpflichtigen Personen regelmässig als Unterkünfte, andererseits müsse deren Nutzung durch die Schweizer Wohnbevölkerung bei Katastrophen und Notlagen jederzeit möglich sein. Eine unterlassene Unterhaltspflicht der Schutzräume rechtfertige die vorliegend strittige Kreditbewilligung jedenfalls nicht. So zeigten denn auch die Beratungen in den eidgenössischen Räten über den Nachtragskredit von CHF 132.9 Millionen für bis zu 3000 zusätzliche Asylplätze des Bundes und die diesbezügliche ablehnende Haltung des Ständerats offensichtlich, dass in dieser Sache ein Spielraum bestehe und die Gebundenheit der Ausgabe dadurch gerade nicht gegeben sei. So sei eine Mehrheit des Ständerates u.a. Argumenten gefolgt, wonach eine temporäre Unterbringung von Asylsuchenden in Zivilschutzunterkünften während der ersten 140 Tage durchaus zumutbar sei. In dieser Zeit lasse sich jedoch problemlos eine Vorlage erarbeiten und diese der Gemeindeversammlung vorlegen (act. 32/1).



## 5.

## 5.1

## 5.1.1

Gemäss § 103 des Gemeindegesetzes (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.

Art. 86 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung (KV) schreibt vor, dass Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen, von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen sind. Die Betragsgrenzen sind gemäss § 107 Abs. 3 GG so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Tragweite an der Urne befinden können. Über Ausgaben von geringer Höhe entscheiden die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament oder die Behörden (§ 107 Abs. 1 GG). Ein Mitspracherecht der Stimmberechtigten bzw. der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments macht nur Sinn, wenn sie frei entscheiden können, ob eine Ausgabe getätigt werden soll oder nicht. Besteht diese Freiheit nicht, weil die Gemeinde zur Vornahme der Ausgabe verpflichtet bzw. «gebunden» ist, sie zu tätigen, bleibt für eine Mitsprache kein Raum. Die Ausgabe muss selbst dann vorgenommen werden, wenn die Stimmberechtigten, die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament den Kredit verweigern sollten. Die Bewilligung gebundener Ausgaben fällt deshalb ungeachtet ihrer Höhe stets in die Kompetenz der zuständigen Behörde (§ 105 GG). Das Verwaltungsgericht hält in seiner Praxis fest, dass sich Zurückhaltung bei der Annahme einer gebundenen Ausgabe aufdrängt, weil die Qualifikation eines Kredits als gebundene Ausgabe zugleich einen Miteinbezug der



Stimmberechtigten ausschliesst (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Januar 2023, VB.2022.00699, Erw. 3.2).

Gebundene und neue Ausgaben sind korrespondierende und sich gegenseitig ausschliessende Begriffe, die alle Ausgaben eines Gemeinwesens erfassen. Jede Ausgabe, die nicht gebunden ist, ist neu (§ 103 Abs. 2 GG). Bei der Qualifikation einer Ausgabe bildet der Begriff der gebundenen Ausgabe den Ausgangspunkt. § 103 Abs. 1 GG knüpft in den wesentlichsten Punkten an die bisherige Umschreibung der gebundenen Ausgaben in § 121 altGG an; es kann daher weiterhin auf die bisherige Lehre und Praxis zu § 121 altGG abgestellt werden. Anders als unter dem alten Recht können die Gemeinden den Begriff der gebundenen Ausgaben nicht mehr näher umschreiben.

Die Begriffsbestimmung von § 103 Abs. 1 GG entspricht im Wesentlichen derjenigen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Danach gelten Ausgaben als gebunden,

- wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind oder
- wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind oder
- wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.

Auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, gibt es Fälle, in denen das Bundesgericht die Mitsprache des Volkes verlangt. Selbst wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, kann das «Wie» 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 (Rüssli in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, N 1 ff. zu § 103 GG).

#### 5.1.2

Selbst wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz oder durch einen früheren Beschluss verpflichtet ist, eine Ausgabe zu tätigen, fehlt es an der Gebundenheit der Ausgabe, wenn entweder in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibt. Muss die Ausgabe aufgrund eines Entscheids eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde vorgenommen werden, wird es an einem erheblichen Entscheidungsspielraum im Allgemeinen fehlen.

Der erhebliche Entscheidungsspielraum muss sich weiter auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht beziehen; kein solcher liegt vor, wenn sich die Entscheidungsfreiheit auf technische Details beschränkt.

Vor allem in sachlicher Hinsicht kann der Gemeinde trotz Pflicht zur Vornahme einer Ausgabe ein erheblicher Entscheidungsspielraum bleiben. An der Gebundenheit der Ausgabe fehlt es z.B. bei den Kosten der schulischen Tagesstrukturen gemäss § 27 Abs. 3 Volksschulgesetz. Das Gesetz schreibt den Gemeinden nicht vor, wie sie ihr Betreuungsangebot auszugestalten haben; darüber entscheiden sie selbst. Auch bei der Schaffung von Parkraum gemäss § 247 Planungs- und Baugesetz (PBG) verbleibt den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit. Selbst wenn sie die zweckmässigste und billigste der in Betracht fallenden Lösungen



wählen, führt dies nicht zur Gebundenheit der Ausgabe. Nicht massgeblich ist diesbezüglich, dass eine geplante Lösung die beste sein soll, sondern, ob keine anderen geeigneten Lösungen denkbar sind (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. September 2020, VB.2020.00538, E. 2.3).

In zeitlicher Hinsicht dürfte der Entscheidungsspielraum eher selten erheblich sein. Kein solcher besteht bei zeitlicher Dringlichkeit. Ob eine erhebliche Entscheidungsfreiheit gegeben ist, wenn eine Sanierungsmassnahme genauso gut erst in rund fünf Jahren vorgenommen werden kann, wie dies in der Lehre teilweise angenommen wird, erscheint fraglich. Der Verwaltung muss ein gewisser Handlungsspielraum zugestanden werden bei der Bestimmung des Zeitpunkts, wann Unterhaltsarbeiten durchgeführt werden sollen. So können etwa die zur Verfügung stehenden Finanzmittel, die Dringlichkeit weiterer Projekte sowie andere Faktoren Einfluss darauf haben, ob die Sanierung heute oder erst in fünf Jahren vorgenommen wird. Es muss genügen, dass sich die Sanierung zum vorgesehenen Zeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt. Das Vorliegen einer erheblichen Entscheidungsfreiheit ist auch zu verneinen, wenn im Rahmen einer zeitlich dringlichen Strassensanierung Werkleitungen erneuert werden, die noch nicht zwingend hätten ersetzt werden müssen; die vorzeitige Erneuerung liegt im Interesse einer wirtschaftlichen Bauweise, weshalb insgesamt von gebundenen Ausgaben auszugehen ist.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürichs verneinte hingegen die zeitliche Dringlichkeit im Falle eines Kredits von über CHF 4.5 Mio. für einen auf 20 Jahre angelegten Modulbau auf einer Schulanlage, da die Schulbehörde die durch die steigenden Schülerzahlen notwendig gewordene Massnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet hatte. Eine Behörde darf sich in einem solchen Fall nicht auf die zeitliche Dringlichkeit berufen, könnte doch mit einem



solchen Vorgehen die demokratische Mitwirkung regelmässig ausgehebelt werden (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. September 2020, VB.2020.00538, Erw. 2.3).

An der Gebundenheit der Ausgaben kann es schliesslich fehlen, wenn die Gemeinde in örtlicher Hinsicht über einen erheblichen Entscheidungsspielraum verfügt. Ein solcher dürfte nur selten gegeben sein, da es vielfach um die Sanierung einer ortsgebundenen Baute oder Anlage geht (Rüssli, a.a.O. N. 22 ff. zu § 103 GG).

Alle Voraussetzungen hinsichtlich der sachlichen, zeitlichen und örtlichen Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit die Ausgabe als gebunden gilt. Ungeachtet der Höhe der geplanten Ausgabe liegt die Ausgabenkompetenz bei gebundenen Ausgaben beim Gemeindevorstand oder bei den eigenständigen Kommissionen bzw. in untergeordnetem Umfang auch bei unterstellten Kommissionen oder Verwaltungsangestellten. Die Kompetenz des Gemeindevorstands wird damit begründet, dass es sinnlos ist, der Legislative einen Antrag vorzulegen, zu dem es weder Alternativen noch die Möglichkeit der Ablehnung gibt (Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt: Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kap. 5, Ziff. 2.1.1).

## 5.2

Gemäss der kantonalen Asylfürsorgeverordnung (AfV) sorgt der Kanton während einer ersten Phase für die Leistungen gemäss § 2 AfV (namentlich Unterbringung) für durch den Bund neu zugewiesene Asylsuchende. Die Errichtung der notwendigen Unterkünfte bedarf keiner Einwilligung der Standortgemeinde. Danach weist der Kanton die Asylsuchenden den einzelnen Gemeinden zu. Mit der Zuweisung geht die Zuständigkeit für die Erbringung der Leistungen gemäss § 2 AfV an die Gemeinden über (§ 6 AfV). Das kantonale



Sozialamt nimmt die Zuweisung vor. Es berücksichtigt dabei die Einheit der Familie. Nach der Zuweisung haben Asylsuchende ihren Aufenthalt in der Gemeinde, der sie zugewiesen sind (§ 7 Abs. 1 und 2 AfV). Für Asylsuchende legt die Sicherheitsdirektion eine Aufnahmequote für die Gemeinden in Prozenten ihrer Bevölkerungszahl fest (§ 8 Abs. 1 AfV). Kommt eine Gemeinde ihrer Verpflichtung nicht nach, so ordnet das kantonale Sozialamt die Ersatzvornahme an. Die säumige Gemeinde hat dem Kanton sämtliche Kosten, einschliesslich der entstehenden Verwaltungskosten, zu ersetzen (§ 9 AfV). Der Vorsteher der Sicherheitsdirektion teilte am 8. April 2022 in einer Medienmitteilung mit, dass die für die Gemeinde geltende Asylquote für Asylsuchende per 19. April 2022 von 0.5 Prozent auf 0.9 Prozent erhöht werde (zu finden unter: <https://www.zh.ch/de/newsuebersicht/medienmitteilungen/2022/04/kanton-erhoeht-asyl-aufnahmequote.html>, eingesehen am 15. Juni 2023). Am 6. März 2023 liess er wiederum mitteilen, dass die Asylquote auf den 1. Juni 2023 auf 1.3 Prozent erhöht werde. Die Sicherheitsdirektion empfehle, dass die Gemeinden auf Kollektivstrukturen, insbesondere Zivilschutzanlagen, zurückgreifen. Bei der Beschaffung von grösseren Infrastrukturen sei auch eine Zusammenarbeit zwischen mehreren Gemeinden möglich. Für die Erteilung von Bewilligungen für nicht-zonenkonformes Aufstellen von Containern seien die Gemeinden zuständig, die Baudirektion werde dies aber tolerieren (zu finden unter: <https://www.zh.ch/de/newsuebersicht/medienmitteilungen/2023/03/kanton-und-gemeinden-bewaeltigen-asyl-aufgabe-gemeinsam.html>, eingesehen am 15. Juni 2023; act. 25). Ausserdem hielt der Vorsteher der Sicherheitsdirektion im Schreiben vom 25. November 2022 an den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich fest, es stehe hinsichtlich der Finanzierung der zusätzlich zu schaffenden Kapazitäten ausser Frage, dass es sich um die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe handle. Die Planung und Bereitstellung von weiteren Unterbringungsstrukturen im Hinblick auf die allfällige Aufnahme weiterer



Personen («Vorhalteleistungen») sei in der aktuellen Situation zwingend notwendig, weshalb es sich nach Auffassung der Sicherheitsdirektion auch um gebundene Ausgaben handle (act. 14/5).

6.

#### 6.1

Viele Gemeinden im Kanton Zürich stehen aktuell vor der grossen Herausforderung, die ihnen vom Kanton auferlegte Asylquote zu erfüllen. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur der in der Schweiz eintreffende Flüchtlingsstrom ungebrochen anhält, sondern auch die Situation auf dem Wohnungsmarkt zurzeit äusserst angespannt ist. Diese Ausgangslage ist notorisch und muss nicht weiter beleuchtet werden. Die Gemeinden sind gestützt auf § 7 Abs. 2 AfV verpflichtet, Asylsuchende aufzunehmen, wobei die Sicherheitsdirektion eine Aufnahmequote für die Gemeinden in Prozenten ihrer Bevölkerungszahl festlegt (§ 8 Abs. 1 AfV). Das Vorliegen eines Rechtssatzes, der die Gemeinden zur Vornahme einer Ausgabe hinsichtlich Unterbringung von Asylsuchenden verpflichtet, ist somit nachweislich gegeben.

#### 6.2

Mit Schreiben vom 25. November 2022 (act. 14/5) stellte sich die Sicherheitsdirektion auf den Standpunkt, dass es sich bei der Finanzierung von Asylunterkünften um gebundene Ausgaben handle (act. 14/5). Das Schreiben nimmt weder Bezug auf § 103 Abs. 1 GG, noch erwähnt es explizit, dass für die Gebundenheit der Ausgabe hinsichtlich der sachlichen, zeitlichen und örtlichen Umsetzung kein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleiben darf. Das Schreiben enthält denn auch keinen Hinweis darauf, wie die Gemeinden ihrer Verpflichtung nachzukommen haben. Die Sicherheitsdirektion und der Präsident des Verbands der Zürcher Gemeindepräsidenten (GPV) empfahlen anlässlich einer am 6. März 2023 gehaltenen Medienkonferenz zur Erhöhung der Asylquote den



Gemeinden lediglich im Hinblick auf die Asylquotenerhöhung per 1. Juni 2023, auf Kollektivstrukturen, insbesondere Zivilschutzanlagen, zurückzugreifen und die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu intensivieren (act. 25 S. 6).

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich (fortan Gemeindeamt), der Direktion der Justiz und des Innern zugehörig, beantwortet die Frage, ob es sich bei Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Asylunterkünften um gebundene Ausgaben handelt, allgemein wie folgt (Auszug aus dem unveröffentlichten Beschluss des Bezirksrats Affoltern vom 28. März 2023 S. 20; Hervorhebung durch die Rechtsmittelinstanz): *«Auch bei Ausgaben für Asylunterkünfte gelten die allgemeinen Regeln gemäss § 103 GG, dass Ausgaben nur dann gebunden sind, wenn eine Verpflichtung zur Vornahme besteht und sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum besteht. Eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Asylunterkünften besteht. Sachlich und örtlich gibt es zumeist Ermessensspielraum. In der momentanen Situation hat sich der Handlungsspielraum in bestimmten Gemeinden jedoch stark verengt, weil zeitlich dringender Handlungsbedarf besteht, alle Gemeinden betroffen sind und ein Ausweichen auf andere Lösungen nicht möglich ist. Unter diesen Voraussetzungen treten die sachlichen und örtlichen Entscheidungsspielräume in den Hintergrund. Denn es rechtfertigt sich nicht, das Stimmvolk zu befragen, wenn faktisch keine Wahlfreiheit besteht, weil die Verpflichtung zur sofortigen Raumbeschaffung kein Nein an der Urne zulässt. In einer solchen Ausgangslage können Ausgaben für Asylunterkünfte als gebundene Ausgaben betrachtet werden»*. Diese Auskunft des Gemeindeamtes deckt sich somit grundsätzlich mit der Lehre und Rechtsprechung zu § 103 Abs. 1 GG. Anzumerken ist mit Verweis auf voranstehende Ausführungen, dass auch das Gemeindeamt davon ausgeht, dass sich der örtliche und sachliche Handlungsspielraum der Gemeinden



in der momentanen Situation stark verengt hat, weil zeitlich dringender Handlungsbedarf besteht, alle Gemeinden betroffen sind und ein Ausweichen auf andere Lösungen nicht möglich ist. Es ist folglich zwar weiterhin unerlässlich, im Einzelfall zu prüfen, ob es sich bei einer Ausgabe hinsichtlich einer Asylunterkunft um eine gebundene oder neue Ausgabe handelt und ob bei einer Gemeinde der Handlungsspielraum tatsächlich eingeschränkt ist, die aktuell schwierige Situation für die Gemeinden ist jedoch dabei zu berücksichtigen. Da vorliegend eine Verpflichtung der Rekursgegnerin zur Bereitstellung von Asylunterkünften besteht (vgl. hierzu die Ausführungen unter E. 6.1), bleibt mit Blick auf voranstehende Ausführungen nachfolgend zu prüfen, ob der Rekursgegnerin angesichts der aktuellen Situation kein erheblicher Entscheidungsspielraum in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht verbleibt.

### 6.3

Was den örtlichen Entscheidungsspielraum betrifft, so ist festzuhalten, dass angesichts der aktuell kantonsweit angespannten Situation kein erheblicher Entscheidungsspielraum für die Rekursgegnerin für eine Unterbringung von Asylsuchenden besteht. So wird die Rekursgegnerin – wie vorliegend denn auch geplant – in erster Linie versuchen, die Asylsuchenden auf ihrem Gemeindegebiet unterzubringen. Als Alternative dazu kommen interkommunale Lösungen wie z.B. das Betreiben von gemeinsamen Kollektivstrukturen oder aber die kurzfristige Unterbringung in anderen Gemeinden in Frage. Die Rekursgegnerin wird jedoch selbst bei einer externen Unterbringung von Asylsuchenden keinen grossen Ermessensspielraum haben, müssen die Asylsuchenden doch in der Nähe der zugewiesenen Gemeinde bleiben, beispielsweise, weil Kinder deren öffentliche Schule besuchen. So riet auch die Abteilung Asylkoordination/Platzierungsstelle des kantonalen Sozialamtes der Rekursgegnerin von einer längerfristigen Unterbringung in anderen Gemeinden



aus logistischen Gründen ab und fügte an, dass es für Klienten verwirrend sein könne, in einer Gemeinde zu wohnen, aber von einer anderen Gemeinde wirtschaftliche und persönliche Hilfe zu erhalten (act. 14/4). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass – entgegen der Auffassung der Rekurrenten – insbesondere zurzeit kaum Ausweichmöglichkeiten auf andere Gemeinden bestehen, da diese ebenso in der Pflicht stehen, Unterbringungen für die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden bereitzustellen. Eine Verschiebung des Problems nach Aussen wäre also für die Rekursgegnerin – wenn überhaupt – nur kurzfristig möglich. Eine solche kurzfristige Unterbringung von Asylsuchenden in anderen Gemeinden würde der Rekursgegnerin denn auch nicht die nötige Zeit verschaffen, um die von ihr geplanten langfristigen Lösungen für die Unterbringung der Asylsuchenden in die Wege leiten zu können. Ist doch – wie nachfolgend unter E.6.4.3 genauer darzulegen ist – nicht damit zu rechnen, dass die Gemeinde innert kürzester Zeit Liegenschaften in der geeigneten Grösse wird anmieten, kaufen oder gar bauen können. Anzumerken ist schliesslich, dass der Kanton die Asylsuchenden auf die Gemeinden verteilen muss und dass diesem bei der Zuweisung an die Gemeinden aufgrund der aktuellen Lage im Asylwesen bekanntlich kaum Spielraum verbleibt. Die von den Rekurrenten 9 und 10 geforderte (temporäre) Verweigerung der Aufnahme von Asylsuchenden und die Bezahlung einer Entschädigung an den Kanton würde eine Gesetzesmissachtung darstellen, die die Stimmbürgerinnen und -bürger nicht im Ernst erwarten dürfen. Dies kann folglich keine Lösung sein und würde überdies einen Mangel an Solidarität gegenüber allen anderen Gemeinden bekunden. Sofern sich die Suche der Rekursgegnerin nach Unterbringungsmöglichkeiten von Asylsuchenden somit auf das Gebiet der Gemeinde Fällanden beschränkt, ist ihr daher kein Vorwurf zu machen.



## 6.4

### 6.4.1

Die Gemeinden sind gestützt auf § 2 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 6 AfV dazu verpflichtet, für die Unterbringung der ihnen zugewiesenen Asylsuchenden zu sorgen. Das Gesetz definiert dabei nicht genauer, wie die Unterbringung zu erfolgen hat. Das Verwaltungsgericht hat sich zur Auslegung von § 2 Abs. 1 lit. a AfV bislang nicht geäußert. Auch auf der Website der Sicherheitsdirektion findet sich kein Leitfaden, Merkblatt oder ähnliches, wie die Unterbringung zu erfolgen hat. In der Regel werden die Gemeinden versuchen, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden in Mietwohnungen oder bereits im Eigentum der Gemeinde gehörenden Liegenschaften (Gemeindewohnungen) unterzubringen. Viele Gemeinden besitzen Gemeindewohnungen, welche sie Sozialhilfeempfängern oder Asylsuchenden zur Verfügung stellen können. Es ist notorisch, dass es sich dabei in der Regel um Liegenschaften mit minimalem Ausbaustandard und um günstige Wohnobjekte handelt. Weitere Möglichkeiten, Asylsuchende unterzubringen, sind das – vorliegend strittige – temporäre Aufstellen von Wohncontainern sowie die Umnutzung von Gewerberäumen, Zivilschutzanlagen oder anderen Kollektivstrukturen.

Den Gemeinden kommt in sachlicher Hinsicht folglich unter normalen Umständen ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu, wie sie die ihr zugewiesenen Asylsuchenden unterbringen wollen. Grundsätzlich müssten daher alle Alternativmöglichkeiten zum Ankauf von Containern von der Rekursgegnerin ausgeschöpft worden sein, um eine Gebundenheit in sachlicher Hinsicht bejahen zu können. Vorliegend ist jedoch bei der Prüfung der sachlichen Gebundenheit – wie unter E. 6.2 bereits angetönt – zu berücksichtigen, dass sich der Handlungsspielraum der Gemeinden in der momentanen Situation stark verengt hat, womit naturgemäss auch eine Einschränkung des sachlichen Entscheidungsspielraum der Gemeinde einhergeht. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die Rekursgegnerin vorliegend



den ihr auch noch in der zurzeit angespannten Situation zur Verfügung stehenden Entscheidungsspielraum ausreichend genutzt hat.

#### 6.4.2

Den Akten kann entnommen werden, dass die Rekursgegnerin im Laufe des letzten Jahres grundsätzlich viel unternommen hat, um zusätzlichen Wohnraum zur Unterbringung von Asylsuchenden zu schaffen. So unternahm die Rekursgegnerin seit Frühjahr 2022 nachweisbar grosse Anstrengungen, um neue Wohnungen/Unterkünfte für Asylsuchende bereitzustellen bzw. anzumieten. Es gelang ihr auch bereits im Frühling 2022 relativ rasch, insgesamt 94 Flüchtlinge aus der Ukraine und anderen Herkunftsländern in der Gemeinde unterzubringen und erfüllte damit Ende April 2022 die vom Kanton im damaligen Zeitpunkt neu geforderte Aufnahmequote für Flüchtlinge von 0.9% (act. 19/1 und act. 19/3). Die Zwicky-Fabrik, welche Ende März/Anfang April 2022 als Übergangslösung für die Aufnahme von Flüchtlingen temporär bereitgestellt worden war, konnte in der Folge durch die Unterbringung der Flüchtlinge bei Privaten oder in gemeindeeigenen Räumlichkeiten am 13. Mai 2022 wieder ihrem ursprünglichen Zweck zugeführt werden (act. 19/3). Eine mit der [REDACTED] im Frühling 2022 angedachte Vereinbarung, welche eine Unterbringung von Asylsuchenden auf einer Gewerbefläche ermöglicht hätte, kam jedoch wider Erwarten nicht zu Stande (act. 21. S. 4 f.) In der Folge schrieb die Rekursgegnerin bereits am 3. November 2022 mit Blick auf die im Herbst 2022 wieder stark gestiegenen Flüchtlingszahlen gezielt 13 Verwaltungen von Wohnungen mit Leerstand in der Gemeinde Fällanden zwecks Unterbringung von Asylsuchenden an, erhielt jedoch nur Absagen (act. 14/2). Die Rekursgegnerin klärte daraufhin ab, ob eine Unterbringung der Asylsuchenden in anderen Gemeindeinfrastrukturen (Zwicky-Fabrik, Gemeindezentrum Fällanden, altes Schulhaus, Gemeindesaal, 1. OG Feuerwehrgebäude, Pfadihütte und Zivilschutzanlage) möglich war, musste eine Unterbringung an diesen



Standorten jedoch wieder ausschliessen (act. 22). Die Rekursgegnerin kam somit zum Schluss, dass zusätzlich zu den bereits bestehenden dezentralen Unterbringungen eine zentrale Unterbringung nötig werden würde, da kein geeigneter Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt verfügbar und eine dezentrale Unterbringung aufgrund der kurzfristigen Quotenerhöhung nicht mehr möglich war (act. 22). Die Rekursgegnerin beschloss in der Folge, mit Containern Wohnraum zu schaffen und prüfte hierzu verschiedene Standorte. Im Resultat entschied sie sich für den Standort Letzacher (act. 22). Gemäss Angaben der Rekursgegnerin wird aktuell Wohnraum für insgesamt 59 Personen benötigt. Da noch Plätze für 11 Personen vorhanden sind und 20 Personen vorübergehend in Sonderunterbringungen platziert werden konnten, fehlt es folglich momentan noch an Wohnraum für mindestens 28 Personen (act. 22). Anzumerken ist an dieser Stelle, dass wenn Personen, welche vorübergehend in Sonderunterbringungen untergebracht werden konnten, nicht mehr in diesen Unterbringungsformen verbleiben können, naturgemäss auch seitens der Rekursgegnerin wieder mehr Wohnraum als für 28 Personen benötigt wird.

#### 6.4.3

In Anbetracht der angespannten Situation auf dem Mietmarkt sowie der Tatsache, dass die Rekursgegnerin zurzeit insgesamt noch mindestens 28 Personen unterbringen muss, erscheint es als sehr unwahrscheinlich, dass die Rekursgegnerin innert nützlicher Frist die ihr zugewiesenen Asylsuchenden zahlreich in (neu) angemieteten Liegenschaften wird unterbringen können. So bestätigt ein kurzer Blick auf das aktuelle Wohnungsangebot in der Gemeinde Fällanden, dass einerseits nur sehr wenige Wohnungen überhaupt verfügbar sind, sowie andererseits die auf dem Markt verfügbaren Wohnungen aufgrund ihrer Grösse nicht für die Unterbringung von zahlreichen Personen geeignet sind (vgl. hierzu <https://www.homegate.ch/kaufen/immobilien/plz-8117/trefferliste>;



<https://www.homegate.ch/mieten/immobilien/plz-8117/trefferliste>;  
<https://www.immoscout24.ch/de/immobilien/kaufen/plz-8117-faellanden>, zuletzt eingesehen am 14. Juli 2023). Gleiches ist schliesslich auch bezüglich eines allfälligen Kaufs einer oder mehrerer Liegenschaften durch die Rekursgegnerin zu sagen, ist doch auch der Wohnungsmarkt für Kaufobjekte völlig ausgetrocknet. Schliesslich wäre aufgrund der hohen Anzahl an aufzunehmenden Personen auch mit dem sofortigen Kauf oder der sofortigen Anmietung einer Liegenschaft die Suche nach weiteren Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende nicht erschöpft. Dass die Rekursgegnerin ihre Suche nach geeigneten Miet- und Kaufobjekten nach den ersten Absagen nicht intensiviert und sich nach Alternativen umgesehen hätte, kann ihr somit nicht zum Vorwurf gemacht werden.

#### 6.4.4

Eine Unterbringung der Asylsuchenden in der Zwicky-Fabrik sowie dem Gemeinschaftszentrum Fällanden verwarf die Rekursgegnerin wieder, da beide Liegenschaften rege genutzt würden und äusserst wichtig für das Vereins- Kultur- und Gemeinschaftsleben in der Gemeinde seien. Des Weiteren sei das Gemeinschaftszentrum viel zu klein, um gegebenenfalls die maximale Anzahl an Flüchtlingen aufzunehmen und es fehlten bei beiden Liegenschaften wichtige sanitäre Anlagen, wie etwa Dusch- und Kochmöglichkeiten. Auch eine Umnutzung des alten Schulhauses, des Gemeindesaals und sogar des 1. OG des Feuerwehrgebäudes sowie der Pfadihütte wurden von der Rekursgegnerin geprüft, diese Liegenschaften kamen jedoch aus den gleichen Gründen nicht in Frage (act. 21. S. 4, act. 22 und act. 25 S. 2). So hält die Rekursgegnerin denn auch bezüglich einer Nutzung des alten Schulhauses ergänzend fest, dass keine richtige Küche und Duschköglichkeiten vorhanden seien und da das Gebäude inventarisiert sei, vor allfälligen baulichen Massnahmen voraussichtlich ein Gutachten zur Schutzwürdigkeit und zur Er-



füllung von Auflagen gemacht werden müsse. Eine Nutzung als Flüchtlingsunterkunft würde schliesslich auch Auflagen der Feuerpolizei und Lärmschutzmassnahmen bedeuten. Schliesslich werde auch das alte Schulhaus rege vom Verein Jugendarbeit Fällanden (Obergeschoss) und der Jugendarbeit der reformierten Kirche (Sockelgeschoss) genutzt (Erdgeschoss in gemeinsamer Nutzung, act. 25 S. 2).

Die Bedenken der Rekursgegnerin bezüglich der genannten Standorte sind nachvollziehbar. Allen Liegenschaften fehlt es an den für die Unterbringung von mehreren Personen notwendigen sanitären Anlagen (so insbesondere an ausreichend Duscmöglichkeiten und/oder geeigneten Küchen). Die Liegenschaften müssten somit erst für eine Nutzung – insbesondere eine mittel- bis längerfristige Nutzung – als Wohngelegenheit für Asylsuchende umgebaut und angepasst werden (siehe hierzu die jeweiligen Grundrisse der Standorte Zwicky-Fabrik und Gemeinschaftszentrum, zu finden auf: [https://www.faellanden.ch/\\_docn/4263001/GZ\\_Faellanden\\_Foto-Dokumentation.pdf](https://www.faellanden.ch/_docn/4263001/GZ_Faellanden_Foto-Dokumentation.pdf) und [https://www.faellanden.ch/\\_docn/2599534/Detailplan\\_Zwicky-Fabrik.pdf](https://www.faellanden.ch/_docn/2599534/Detailplan_Zwicky-Fabrik.pdf), zuletzt eingesehen am 22. Juni 2023, act. 22). Beim alten Schulhaus müsste vor einem Umbau aufgrund der Inventarisierung auch noch der Heimatschutz kontaktiert werden, was weitere Zeit in Anspruch nehmen würde. Zudem sind die genannten Liegenschaften zu klein, um den benötigten Wohnraum für die noch unterzubringenden Asylsuchenden komplett abzudecken, weshalb selbst bei einer Umnutzung weiterhin mehrere Standorte benötigt würden (act. 22). Schliesslich stehen auch gewichtige öffentliche Interessen einer Umnutzung der genannten Liegenschaften entgegen: So werden sowohl die Zwicky-Fabrik, als auch das Gemeinschaftszentrum, aber auch das alte Schulhaus, äusserst rege genutzt und sind dem kulturellen wie auch dem Gemeinschaftsleben der Gemeinde Fällanden dienlich (siehe zu den verschiedenen Aktivitäten, welche an den jeweiligen Stand-



orten stattfinden: <https://www.vjaf.ch/kontakt>;  
[https://www.refkirchefaellanden.ch/angebote/kinder-und-jugendliche/verein\\_jugendarbeit\\_faellanden/](https://www.refkirchefaellanden.ch/angebote/kinder-und-jugendliche/verein_jugendarbeit_faellanden/);  
<https://www.faellanden.ch/gz-faellanden>  
und <https://www.faellanden.ch/zwicky-anlaesse>, je eingesehen am 30. Juni 2023). So finden allein in der Zwicky-Fabrik im nächsten Halbjahr neben der Gemeindeversammlung drei weitere öffentliche Veranstaltungen statt. Zudem wird die Zwicky-Fabrik an Privatpersonen und Firmen vermietet, so dass zu den öffentlichen Veranstaltungen auch zahlreiche private Veranstaltungen wie Hochzeiten, Firmenfeste etc. hinzukommen dürften. Im Gemeinschaftszentrum Fällanden werden jeden Tag verschiedene Kurse und Aktivitäten angeboten, des Weiteren sind in den Betrieb des Gemeinschaftszentrums die kantonalen Integrationsprogramme integriert (<https://www.faellanden.ch/gz-faellanden>). Das alte Schulhaus steht schliesslich den verschiedenen Organisationen der Jugendarbeit zur Verfügung. Eine Umnutzung nur schon einer dieser Liegenschaften zur Unterbringung von Asylsuchenden, geschweige denn deren mehrerer, würde bedeuten, dass das jeweilige Angebot des umgenutzten Standortes mittelfristig ganz wegfallen würde, besteht doch vorliegend mangels gemeindeeigener Alternativen (vgl. zum Beispiel zur Ungeeignetheit der den der Rekursgegnerin zur Verfügung stehenden Zivilschutzanlagen nachfolgende Ausführungen unter E. 6.4.5) keine Möglichkeit, das Angebot auf andere Standorte zu verteilen. Die jeweiligen Mieter müssten somit für einen gewissen Zeitraum ganz auf eine Nutzung des von ihnen gemieteten Lokals verzichten. Dass die Rekursgegnerin eine Umwandlung dieser Standorte zur Unterbringung von Asylsuchenden ausschliesst, ist somit gerechtfertigt, insbesondere da mit der Erstellung von Containern – wie nachfolgend noch auszuführen ist – andere Alternativen zur mittelfristigen Bereitstellung von genügend Wohnmöglichkeiten zur Verfügung stehen, welche auch eine zentrale Unterbringung der Asylsuchenden neben den bereits bestehenden dezentralen Unter-



bringungsmöglichkeiten ermöglichen würde. Der Rekursgegnerin kann ferner auch nicht vorgeworfen werden, dass sie die für eine kurzfristige Unterbringung von Flüchtlingen getätigten Anpassungen an der Zwicky-Fabrik im Mai 2022 wieder rückgängig gemacht und die Fabrik wieder ihrem ursprünglichen Zweck zurückgeführt hat. So war die Zwicky-Fabrik in diesem Zeitpunkt einerseits nicht mehr nötig, da andere Möglichkeiten zur kurzfristigen Unterbringung der Flüchtlinge gefunden werden konnten, andererseits ging die Rekursgegnerin damals auch davon aus, mit der Vereinbarung mit [REDACTED] [REDACTED] eine adäquate Lösung zur längerfristigen Unterbringung von Asylsuchenden gefunden zu haben (act. 19/3). Bei der kurzfristigen Nutzung der Zwicky-Fabrik als Unterkunft für die Flüchtlinge aus der Ukraine handelte es sich schliesslich um eine Übergangslösung, die offensichtlich nicht für eine längere – insbesondere eine mittelfristige – Nutzungsdauer konzipiert war, hätten die provisorischen Unterkünfte sonst nicht innert einer Stunde zurückgebaut werden und die Zwicky-Fabrik wieder ihrem ursprünglichen Zweck zurückgeführt werden können (siehe hierzu die Ausführungen der Medienmitteilung der Rekursgegnerin vom 3. Mai 2022 [act. 19/3]). Um die Zwicky-Fabrik für eine mittelfristige Wohnnutzung umzubauen, wären jedoch, wie voranstehend bereits ausgeführt, grössere Umbaumaassnahmen nötig (Einbau sanitärer Anlagen, einer geeigneten Küche etc.), welche nicht innerhalb weniger Stunden erstellt werden können, sondern eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen und grössere Kosten verursachen.

Zusammenfassend kann der Rekursgegnerin somit auch hier nicht vorgehalten werden, sie hätte eine Unterbringung der Asylsuchenden in alternativen, gemeindeeigenen Objekten wie der Zwicky-Fabrik nicht geprüft und diese leichtfertig verworfen.



#### 6.4.5

Die Gemeinde Fällanden verfügt zu guter Letzt über eine ehemalige Zivilschutzanlage unter dem Gemeindehaus, die sogenannte Sanitätshilfstelle (fortan San Hist), welche im Herbst 2013 aufgehoben worden und in der Zwischenzeit zurückgebaut worden ist, sowie den Ortskommandoposten (fortan OKP) unter dem Schulhaus Bommern und die Bereitstellungsanlage (fortan BSA) unter dem Schulhaus Buchwies (act. 25 S. 1). Auch diese Standorte wurden von der Rekursgegnerin bezüglich eine mögliche Nutzung zur Unterbringung der Asylsuchenden geprüft. Die Rekursgegnerin kam schliesslich zum Schluss, dass auch diese Anlagen nicht ohne weitere, erhebliche Umbauten als Unterbringungsmöglichkeit für Asylsuchende genutzt werden könnten: So seien in der ehemaligen Zivilschutzanlage die Belüftung und sanitären Anschlüsse für die Duschen und Toiletten komplett zurückgebaut worden und wären folglich nicht mehr an das öffentliche Netz angeschlossen. Nebst den fehlenden sanitären Anlagen fehle es auch an Kochmöglichkeiten, diese müssten somit für eine Nutzung als Wohnunterkunft ebenfalls neu eingebaut werden. Schliesslich könnten Dämpfe aufgrund der zurückgebauten und jetzt fehlenden Lüftung nicht abziehen, was einen längeren Aufenthalt in der Anlage ohne einen Wiederanschluss problematisch mache (act. 25 S. 1). Bezüglich einer potentiellen Nutzung des OKP und der BSA führt die Rekursgegnerin aus, dass diese Anlagen in Betrieb seien und zum Schutze der Bevölkerung ständig einsatzbereit sein müssten. Auch diese beiden Anlagen würden nur begrenzte sanitäre Einrichtungen und keine Kochmöglichkeiten aufweisen und die feuerpolizeilichen Anforderungen für eine Wohnunterkunft könnten ohne einen grösseren Umbau ebenfalls nicht erfüllt werden. Schliesslich liessen sich auch die Verkehrsströme zwischen Asylantern und Schülern aufgrund der Gebäudesituation nicht trennen, womit erhebliches Konfliktpotenzial einhergehe. Damit wären diese beiden Anlagen allein nur schon von der Lage her für eine Unterbringung von Flüchtlingen nicht geeignet (act. 25 S. 1 f.). Es ist



auch hier nicht erkennbar, inwiefern die Rekursgegnerin eine Eignung der San Hist sowie des OKP und der BSA nicht genügend überprüft haben soll. Die Rekursgegnerin hat im Gegenteil die Standorte geprüft und aus triftigen Gründen verworfen. Dass die San Hist komplett zurückgebaut wurde und nicht ohne erheblichen Aufwand wieder nutzbar gemacht werden kann, schliesst diese von einer sofortigen Nutzung für die Unterbringung von Asylsuchenden aus. Eine Unterbringung von Asylsuchenden – vor allem über einen längeren Zeitraum hinweg – in einer Anlage ohne zumindest eine funktionierende Lüftung wäre verantwortungslos. Der OKP und die BSA erfüllen schliesslich wichtige Funktionen für die Sicherheit der Gemeinde und sind, insbesondere auch was ihren Standort betrifft, für eine Unterbringung von Asylsuchenden nicht geeignet. So dienen diese – wie die Rekurrentin 16 selbst ausführt – dienstpflichtigen Personen regelmässig als Unterkünfte und deren Nutzung durch die Schweizer Wohnbevölkerung muss bei Katastrophen und in Notlagen jederzeit möglich sein. Ferner sind auch die Bedenken der Rekursgegnerin bezüglich des Standortes des OKP und der BSA nicht von der Hand zu weisen: So kann eine Unterbringung von Asylsuchenden unter einer Schule in unmittelbarer Nähe zu den Schülern und Schülerinnen in der Tat Konfliktpotential bergen, da das Risiko doch gross wäre, dass die Asylsuchenden sich mangels anderer Aufenthaltsmöglichkeiten auf dem Schulareal bewegen würden. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass der Bund zwar eine temporäre Unterbringung von Asylsuchenden in Zivilschutzanlagen für zumutbar erachtet, dass gemäss Arbeitsgruppe «Unterbringung» des Sonderstabs Asyl jedoch alle dem Bund allfällig noch von den Kantonen zur Verfügung zu stellenden Schutzanlagen sich in einem mit vertretbarem Aufwand nutzbaren Zustand befinden müssten und den Menschen einen Aufenthalt von mehreren Monaten erlauben sollten. So hält die Arbeitsgruppe «Unterbringung» bezüglich der Anforderungen an die Ausstattung und Kapazität der benötigten Anlagen denn auch fest, dass diese über Räumlichkeiten für Schlafen,



Essen, Aufenthalt und Sanitäreanlagen verfügen sollten. Weiter müssten die Anlagen vom September 2023 bis Februar 2024 zur Verfügung stehen, frei von vertraglichen Verpflichtungen sein und der Eigentümer müsse mit der Vermietung ans SEM einverstanden sein. Schliesslich müsse eine Anlage mit der angegebenen Kapazität für die Unterbringung von Asylsuchenden nutzbar sein und es müssten alle nötigen Bewilligungen vorliegen (<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-96278.html>). Wie voranstehenden Ausführungen entnommen werden kann, würden die beiden Anlagen OKP und BSA und insbesondere die zurückgebaute San Hist diese von der Arbeitsgruppe «Unterbringung» festgelegten Voraussetzungen, nur schon was die Ausstattung betrifft, nicht erfüllen. Eine Unterbringung von Asylsuchenden in den der Rekursgegnerin zur Verfügung stehenden Zivilschutzanlagen, vor allem der San Hist, wäre vorliegend somit nur nach einem extensiven Umbau derselben möglich. Nach einem Umbau verbliebe jedoch immer noch die Problematik, dass der OKP und die BSA zu Schutzzwecken der Bevölkerung genutzt und der San Hist vermietet werden, hierfür somit wiederum Alternativen gesucht werden müssten sowie dass der Standort des OKP und der BSA für eine Nutzung zur Unterbringung von Asylsuchenden wenig geeignet erscheint.

Es hat somit in Übereinstimmung mit der Rekursgegnerin als erstellt zu gelten, dass die San Hist sowie der OKP und die BSA, weder was den Ausbaustandard noch was Standort und aktuelle Nutzung betrifft, für eine – weder kurz- noch mittelfristige – Unterbringung von Asylsuchenden geeignet sind.

#### 6.4.6

Nachdem – wie voranstehende Erwägungen aufzeigen – auch eine Unterbringung der Asylsuchenden in gemeindeeigenen Objekten von der Rekursgegnerin als nicht möglich befunden worden war,



kam sie zum Schluss, die Asylbewerber in Wohncontainern unterzubringen. In der Folge prüfte die Rekursgegnerin verschiedene Standortoptionen auf ihre Tauglichkeit hin, wobei neben der Parzelle Kat. Nr. 4787 Letzacher, für die sich die Rekursgegnerin letztlich entschieden hat, die Parzelle Kat. Nr. 3339 Bachwis neben der Kläranlage, die Parzelle Kat. Nr. 4992 Parkplatz vor der Zwicky-Fabrik und die Parzelle Kat. Nr. 5040 Parkplatz vor dem alten Schulhaus als Standort für die Wohncontainer in Frage kamen (act. 22). Der Rekursgegnerin kann somit auch hier nicht vorgeworfen werden, sie hätte andere Standortalternativen zum Standort Letzacher nicht geprüft. Bezüglich der Option, die Container auf dem Parkplatz der Zwicky-Fabrik aufzustellen, erläuterte die Rekursgegnerin nachvollziehbar, dass neben den Pflichtparkplätzen, welche für den Betrieb des Alterszentrums und des Kinderhospizes notwendig seien, die verbleibende Fläche zu klein sei, um Wohncontainer in der geplanten Grösse aufzustellen. Weiter würde der Wegfall sämtlicher Parkplätze zur Schliessung der Zwicky-Fabrik führen. Ferner befände sich der Standort direkt neben dem Kindergarten und dem Schulareal, womit er zu zentral sei, so dass die Flüchtlinge zu ausgestellt wären. Dass bei einem Wegfall sämtlicher Parkplätze auf dem Zwicky-Areal deren Nutzung, selbst bei einer sehr guten Anbindung an den Nahverkehr, stark eingeschränkt bis verunmöglicht würde, erscheint nachvollziehbar. So sind doch nicht nur die Nutzer und Nutzerinnen der Fabrik auf einen Zugang zur Fabrik angewiesen, sondern benötigen doch – je nach Veranstaltung die in der Zwicky-Fabrik stattfindet – auch diverse Handwerker, Caterer, Floristen usw. für eine Anlieferung ihres Materials, respektive ihrer Waren einen Parkplatz. Die Rekurrentin 16 bringt schliesslich vor, dass die Rekursgegnerin erst nach der Standortwahl Letzacher am 30. Mai 2023 beschlossen habe, dem Kinderhospiz «Flamingo» acht Autoabstellplätze auf dem Parkplatz der Zwicky-Fabrik zur Verfügung zu stellen, was aus reinem «Goodwill» geschehen sei und aufzeige, dass die Rekursgegnerin sämtliche Optionen mit



ihren eigenen Entscheiden verunmöglichen würde. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Rekursgegnerin den Beschluss zwar in der Tat erst am 30. Mai 2023 fällte, dem Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Gemeinderates vom 30. Mai 2023 kann jedoch entnommen werden, dass entsprechende Gespräche betreffend eine Bereitstellung besagter Parkplätze bereits im Februar 2023 stattfanden und dass der Rekursgegnerin es ein Anliegen war, dass möglichst wenige neue Autoabstellplätze auf dem Grundstück der Römisch-Katholischen Kirchgemeinde für das Hospiz erstellt werden müssten (act. 29/4 S. 1). Dass es sich bei diesem Entscheid der Rekursgegnerin um reinen «Goodwill» gegenüber dem Bauherrn handelt, ist somit nicht ersichtlich. Es ist im Gegenteil festzustellen, dass die Rekursgegnerin die Auflagen für die Erteilung der baurechtlichen Bewilligung bereits im Februar 2023 erliess. Die Rekurrenten vertreten schliesslich die Ansicht, dass die Rekursgegnerin den Standort Bachwis für die Erstellung der Wohncontainer zu leichtfertig verworfen habe. Bezüglich des Standortes Bachwis führt die Rekursgegnerin aus, dass eine Sanierung/Erweiterung der sich neben dem Grundstück befindlichen ARA bis ins Jahr 2029 erfolgt sein müsse und dass die ARA selbst während der Bauzeit voll funktionsfähig sein müsse. Weiter werde das Bachwis als Zusatzfläche für An- und Zufahrt, Baustelleninstallationen, Materiallager etc. benötigt, so dass schliesslich nur noch 1/3 Restfläche für das Aufstellen der Wohncontainer verbleibe. Diese müssten sodann ganz hinten auf dem Grundstück installiert werden, dort sei jedoch die Installationen für Wasser, Abwasser und Strom verhältnismässig aufwändig. Die Erschliessung müsse sodann über die Baustelle erfolgen, was ein grosses Sicherheitsrisiko darstelle. Schliesslich würden die Wohncontainer sich auf dem Standort Bachwis direkt unter den Hochsicherheitsspannungsleitungen befinden, womit ein Aufbau mit Kran nicht möglich sei (act. 13 S. 3 und act. 22). Mit Blick auf voranstehende Ausführungen kann auch hier der Rekursgegnerin nicht vorgeworfen werden, dass sie eine mögliche Nutzung des Standorts



Bachwis zu wenig geprüft hat. Eine Installation der Container wäre unter den von der Rekursgegnerin nachvollziehbar dargelegten Bedingungen tatsächlich schlecht umsetzbar. Dem Vorbringen der Rekurrentin 16, dass auch der Standort Bachwis für eine Übergangsnutzung zur Verfügung stehe, da aufgrund der Urnenabstimmung über den Baukredit in den Zweckverbandsgemeinden Volketswil, Schwerzenbach, Fällanden im Jahre 2025 mit einem Baubeginn frühestens in drei Jahren zu rechnen sei, ist zu entgegnen, dass der genaue Baubeginn nicht vorhersehbar ist. Da die Urnenabstimmung jedoch bereits Anfang des Jahres 2025 stattfinden wird, ist aufgrund des Zeitdrucks, unter dem das Projekt steht, mit einem frühen Baubeginn zu rechnen (vgl. hierzu act. 19/2 S. 3). Es würde daher wenig Sinn machen, die auf bis zu fünf Jahre ausgelegte Containersiedlung (vgl. hierzu act. 32/10/2) für knapp ein bis drei Jahre auf dem Grundstück Bachwis zu installieren, nur um sie dann bei Beginn der Bauarbeiten wieder abzubauen und an einem neuen Standort wiederaufzubauen.

Zusammenfassend ist somit auch hier festzustellen, dass die Rekursgegnerin – entgegen der Auffassung der Rekurrenten – durchaus alternative Standorte zum Standort Letzacher auf ihre Eignung für das Aufstellen der Container hin geprüft und mit den örtlichen Gegebenheiten auseinandergesetzt hat.

#### 6.4.7

Aufgrund der aktuellen Zahlen der noch zu erfüllenden Aufnahmequote wird deutlich, dass mit dem von den Rekurrenten geforderten Erwerb oder der Miete von Liegenschaften die Bereitstellung von Wohnraum noch lange nicht erschöpft sein wird. Auch der Bau einer eigenen, geeigneten Liegenschaft ist aufgrund der – wie nachfolgend unter E. 6.5 noch darzulegen ist – vorliegend gegebenen zeitlichen Dringlichkeit in casu nicht als eine Lösungsmöglichkeit zu betrachten. Davon geht auch die Rekursgegnerin aus, weshalb sie



sich für die Bereitstellung von einer zentralen Unterbringungsmöglichkeit in Form von Containern zu Recht entschieden hat.

Wie in den vorstehenden Erwägungen aufgezeigt wurde, stehen auch sonst keine valablen Alternativlösungen zum Kauf und dem Aufstellen von Containern auf dem Grundstück Letzacher bereit. Die Rekursgegnerin hat mögliche andere Lösungen zur Unterbringung der Asylsuchenden auf ihre Geeignetheit hin geprüft und diese auch nicht leichtfertig verworfen. Die von den Rekurrenten vorgeschlagenen alternativen Lösungen (Unterbringung der Asylsuchenden im Gemeinschaftszentrum, der Zwicky-Fabrik, der Zivilschutzanlagen oder Erstellung der Containersiedlung auf anderen Standorten) wurden von der Rekursgegnerin in Betracht gezogen und sind insbesondere für eine rasche, mittelfristige Unterbringung der Asylsuchenden nicht geeignet. Geht es doch vorliegend vor allem darum, innert kurzer Zeit eine für die Rekursgegnerin machbare Lösung bereitzustellen, die ihr für die nächsten zwei bis fünf Jahre die Möglichkeit gibt, die Lage zu beurteilen und je nach Situation im Asylwesen andere, langfristige Lösungen bereitzustellen.

Es zeigt sich somit, dass der Rekursgegnerin in sachlicher Hinsicht, insbesondere in Anbetracht der aktuellen Situation im Asylwesen, kein erheblicher Entscheidungsspielraum zukommt, wie die Asylsuchenden untergebracht werden können.

## 6.5

### 6.5.1

Soweit die Rekurrenten vorbringen, dass keine zeitliche Dringlichkeit vorliege, die zusätzlich zu erwartenden Flüchtlingsströme vorhersehbar gewesen seien, sowie dass die Geltendmachung der Dringlichkeit auf einer offensichtlich unterlassenen mittelfristigen Planung basiere, kann diesen nicht gefolgt werden. Am 8. April 2022 hob die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich die für die



Gemeinden geltende Aufnahmequote für Asylsuchende per 19. April 2022 auf 0,9 Prozent an und am 6. März 2023 wurde die Aufnahmequote für die Gemeinden auf den 1. Juni 2023 auf 1.3% erhöht. Damit erhöhte die Sicherheitsdirektion in zeitlicher Hinsicht innerhalb eines Jahres den Druck auf die Gemeinden, zusätzlichen Wohnraum für Asylsuchende zu schaffen, erheblich. Diesbezüglich hält denn auch das Gemeindeamt fest, dass in der momentanen Situation ein zeitlich dringender Handlungsbedarf bestehe. Von einer zeitlichen Dringlichkeit ist somit alleine schon situationsbedingt auszugehen. Entgegen den Vorbringen der Rekurrenten ist überdies festzuhalten, dass die Rekursgegnerin, nachdem sie im Sommer 2022 die auf 0.9% erhöhte Aufnahmequote zeitweise erfüllt hatte, bereits im Herbst 2022 – als grössere Flüchtlingsströme absehbar waren und die Vereinbarung mit [REDACTED] sich als nicht umsetzbar erwies – rasch nach weiteren Unterbringungsmöglichkeiten gesucht und die entsprechenden Abklärungen getroffen hat. Dass solche Abklärungen eine gewisse Zeit brauchen und nicht sofort eine Lösung gefunden werden kann, dürfte bekannt sein und kann der Rekursgegnerin nicht zum Nachteil gereichen. Die Suche der Rekursgegnerin nach weiteren Unterbringungsmöglichkeiten wurde ferner auch durch externe Faktoren, wie dem völlig ausgetrockneten Wohnungsmarkt für Miet- und Kaufobjekte, erschwert. Der Rekursgegnerin kann somit nicht vorgeworfen werden, dass sie selbst eine adäquate Planung unterlassen und angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen nichts unternommen hat – mithin die Dringlichkeit selbst verschuldet ist. Sie hat im Gegenteil seit Frühjahr 2022 nachweisbar grosse Anstrengungen unternommen, um neue Wohnungen/Unterkünfte für die der Gemeinde Fällanden zugewiesenen Asylsuchenden bereitzustellen.



### 6.5.2

Die Rekursgegnerin kann sich damit ebenfalls auf die zeitliche Dringlichkeit berufen, um den Kredit für den Kauf der Container als gebundene Ausgabe zu qualifizieren.

7.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es sich beim Kredit für den Kauf der Container der Höhe von CHF 1'250'000 sowie dem Zusatzkredit von CHF 300'000 um gebundene und nicht um neue Ausgaben handelt. Wie den voranstehenden Erwägungen zu entnehmen ist, besteht für die Rekursgegnerin nicht nur zeitlich ein dringender Handlungsbedarf, sondern sie hat auch insbesondere angesichts der aktuellen Situation im Asylwesen keinen sachlichen und örtlichen Entscheidungsspielraum mehr. So rechtfertigt es sich vorliegend insbesondere nicht – wie das Gemeindeamt treffend formulierte – das Stimmvolk zu befragen, wenn faktisch keine Wahlfreiheit besteht, weil die Verpflichtung zur sofortigen Raumbeschaffung kein Nein an der Urne oder der Gemeindeversammlung zulässt. Der Rekursgegnerin kann vorliegend – entgegen dem im Übrigen anders gelagerten Fall aus dem Bezirk Affoltern – auch nicht vorgeworfen werden, dass sie sich nicht intensiv um einen alternativen Standort für die Unterbringung der Asylsuchenden bemüht hat. Festzuhalten ist schliesslich, dass die Unterbringung von Asylsuchenden zurzeit nicht nur Bund und Kanton, sondern auch alle Gemeinden des Kantons vor grosse Herausforderungen stellt, weshalb seitens der Gemeinden zeitnah Lösungen gefunden werden müssen, wozu auch die Rekursgegnerin in Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflicht ihren Beitrag zu leisten hat. Die Rekurse sind folglich abzuweisen.



8.

8.1

8.1.1

Die Rekurrentin 16 wendet schliesslich in ihren Stellungnahmen vom 22. Mai 2023 (act. 18 S. 2) und vom 13. Juli 2023 (act. 32/12) ein, dass mit einer Erstellung der Flüchtlingsunterkünfte am Standort Letzacher das betroffene Grundstück einer öffentlichen Aufgabe gewidmet werde und entsprechend vom Finanzvermögen dem Verwaltungsvermögen zuzuweisen wäre. Die Beschlüsse der Rekursgegnerin würden jedoch lediglich die Erstellungskosten der Containersiedlung, nicht jedoch die Vermögensübertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen zum Buchwert umfassen. Die publizierten Kredite seien daher unvollständig und mutmasslich deutlich zu tief. Weitere in ihren politischen Rechten betroffene Stimmberechtigte hätten deshalb die Grössenordnung und Auswirkung des Beschlusses nicht in ihrem gesamten Umfang erkennen können. Die Beschlüsse der Rekursgegnerin seien daher schon aus formellen Gründen aufzuheben. Eventualiter sei die Rekursgegnerin aufsichtsrechtlich anzuweisen, den erforderlichen Kredit für die Übertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen nachträglich zu fassen und diesen Beschluss zu publizieren (act. 18 S. 2 und act. 32/12).

8.1.2

Die Rekursgegnerin hält diesbezüglich fest, dass die für das Projekt vorgesehene Parzelle Teil einer grösseren, im Eigentum der Gemeinde stehenden Parzelle im Finanzvermögen sei. Sie, die Rekursgegnerin, habe jedoch darauf verzichtet, diesen untergeordneten Teil der Parzelle abzutrennen und den Verkehrswert dieses Teils zu schätzen, was für die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen notwendig gewesen wäre. Dieser Verzicht beruhe darauf, dass es sich lediglich um eine vorübergehende Beanspruchung des Finanzvermögens handle und überdies nur ein untergeordneter und lagemässig unattraktiver Teil dieser Parzelle



betroffen sei. Da letztlich entscheidend sei, ob ein Vermögenswert in seinem Schwerpunkt der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe diene und in der Praxis die Zuordnung oftmals nicht so klar sei, sei es also im Ermessen der Rekursgegnerin gelegen, auf eine Umwandlung zu verzichten und allenfalls dann eine Umwandlung vorzunehmen, wenn diese provisorische Baute wider Erwarten für längere Zeit die Parzelle in Anspruch nehmen sollte. Für diese Übergangszeit von fünf Jahren, in der auch eine Realisierung der ganzen Parzelle nicht vorgesehen sei, sei die beschriebene Schwerpunktbetrachtung und damit die Belastung des Finanzvermögens vertretbar und der konkreten Situation angemessen. Eine spätere Umwandlung und Bewilligung als Zusatzausgabe würde auch nicht zu einem Zuständigkeitswechsel führen (act. 21 S. 3 f. und act. 32/9 S. 2).

## 8.2

Gemäss § 15 VGG umfasst ein Verpflichtungskredit alle für das geplante Vorhaben anfallenden Aufwendungen. Darunter fällt unter anderem auch die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen (§ 15 Abs. 1 lit. a VGG). 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, 5. A., Zürich etc. 2019, 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, 5. A., Bern 2022, § 48 Rz. 1339 ff.; Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/ St. Gallen 2020, Rz. 2205 ff.; vgl. § 121 Abs. 2 des Gemeindegesetzes [GG]). Es ist nicht ohne Weiteres verwert- und pfändbar (Art. 7 ff. des Bundesgesetzes über die



Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts). Das Finanzvermögen umfasst demgegenüber diejenigen Vermögenswerte, welche das Gemeinwesen ihres Geldwerts wegen besitzt und die es nicht unmittelbar zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben benötigt (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2017, VB.2017.00266, E. 6.2; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. Juli 2016, VB.2016.154, E. 3.2 f. mit weiteren Hinweisen). Es besteht aus Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (§ 121 Abs. 3 GG).

### 8.3

Vorliegend ist unbestritten, dass sich die von der Rekursgegnerin für die Erstellung der Containersiedlung vorhergesehene Parzelle zurzeit in deren Finanzvermögen befindet und dass bei einer Verwendung auch nur eines untergeordneten Teils der Parzelle für die Erstellung von Wohncontainern zur Unterbringung von Asylsuchenden dieser Teil eine Umnutzung erfährt und neu einer öffentlichen Aufgabe dient. Wie die Rekurrentin 16 grundsätzlich richtig festhält, hätten folglich die beiden Verpflichtungskredite für das Vorhaben der Rekursgegnerin gemäss § 15 Abs. 1 lit. a VGG die Kosten der Übertragung des Grundstücks vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen umfassen müssen. Vorliegend ist jedoch – wie die Rekursgegnerin denn auch vorbringt – festzuhalten, dass das Finanzvermögen durch das Aufstellen der Container nur befristet – nämlich für einen Zeitraum von fünf Jahren (vgl. hierzu die Publikation zum Bauprojekt: Letzacherstrasse, 8117 Fällanden, act. 32/10/2) – beansprucht wird. Es handelt sich mithin nur um eine vorübergehende Umnutzung des Finanzvermögens als Verwaltungsvermögen. Eine Nichtberücksichtigung der aus der Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen anfallenden Aufwände in den beiden von der Rekursgegnerin gesprochenen Krediten erscheint somit vertretbar. Bereits heute ist jedoch in aller Deutlichkeit zu erwähnen, dass die Re-



kursgegnerin nun über genügend Zeit verfügen wird, um die Entwicklung der Situation zu begleiten und rechtzeitig Planungen und politische Entscheidungsprozesse zu lancieren, damit das Provisorium, wie in Aussicht gestellt, aufgehoben und eine längerfristige Lösung gefunden werden kann. Ferner bleibt festzuhalten, dass es sich vorliegend – wie bereits aufgezeigt – bei den beiden von der Rekursgegnerin bewilligten Krediten unter den heutigen Umständen um gebundene Ausgaben handelt, weshalb es vorliegend keine Rolle spielt, dass die Rekursgegnerin es unterliess, auch die Kosten für die Übertragung des Grundstücks vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen zu berücksichtigen, kann der Gemeinderat doch gemäss Art. 28 Abs. 2 Ziff. 2 der Gemeindeordnung gebundene Ausgaben unabhängig von ihrer Höhe bewilligen. Für die Aufhebung der beiden Beschlüsse der Rekursgegnerin, eventualiter deren Neupublikation besteht somit aus formellen bzw. aus aufsichtsrechtlichen Gründen kein Anlass, weshalb die diesbezüglichen Begehren der Rekurrenten 16, 19 und 20 abzuweisen bzw. diesen keine Folge zu geben ist.

9.

9.1

Zur Begründung ihres prozessualen Antrags auf Entzug der aufschiebenden Wirkung führt die Rekursgegnerin aus, dass der vorgesehene und dringlich erforderliche Raum für Flüchtlinge bald geschaffen werden müsse, damit die Installation der Container am vorgesehenen Ort dringlich erfolgen könne (act. 21 S. 3).

9.2

Gemäss § 25 Abs. 1 VRG kommt dem Rekurs grundsätzlich, unter Vorbehalt bestimmter in Abs. 2 aufgezählter Ausnahmen, aufschiebende Wirkung zu. Ausnahmsweise können die anordnende Instanz, die Rekursinstanz und der Vorsitzende der Rekursinstanz gegenteilige Anordnungen treffen, wenn besondere Gründe vorlie-



gen (§ 25 Abs. 3 VRG). Das Gesetz nennt diese Gründe nicht, sondern legt den Entscheid ins Ermessen der zuständigen Behörden. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die aufschiebende Wirkung den gesetzlichen Regelfall darstellt und dem Interesse, ein umstrittenes Rechtsverhältnis in der Schwebe zu halten, aus Gründen der Rechtssicherheit erhebliche Bedeutung zukommt, weshalb der Entzug der aufschiebenden Wirkung die Ausnahme darstellen soll. Für die sofortige Wirksamkeit der angefochtenen Anordnung müssen daher qualifizierte und überzeugende Gründe sprechen, ohne dass aber ganz ausserordentliche Umstände verlangt wären. Insbesondere ist gemäss Lehre und Rechtsprechung erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen würde. Dieser Nachteil kann etwa in einer unmittelbaren oder schweren Bedrohung hochwertiger Güter des Einzelnen oder des Staates bestehen (Regina Kiener, Kommentar VRG, § 25 N. 26 f, Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10.03.2010, VB.2010.22, E. 3.3; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 01.10.2009, VB.2009.469, E. 3.3).

Wird das Vorliegen besonderer Gründe bejaht, ist zudem zu prüfen, ob sich der Entzug der Suspensivwirkung als verhältnismässig erweist. Hierzu sind in erster Linie die sich gegenüberstehenden Interessen abzuwägen. Zusätzlich können die Prozessaussichten mitewogen werden, sofern sie klar zutage treten (Urteil des Verwaltungsgerichts, 31. März 2010, VB.2010.00079, E. 3.1 mit Hinweis; Kiener, Kommentar VRG, § 25 N. 28). Der Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist in einem summarischen Verfahren zu beurteilen (vgl. Kiener, Kommentar VRG, § 25 N. 35).

Wie bereits unter E. 5.2 dargelegt, ergibt sich aus den §§ 7 f. AfV eine Pflicht der Gemeinden, eine vom Kanton zugewiesene Zahl Asylsuchender aufzunehmen. An der Errichtung von Wohnraum für Asylsuchende in Erfüllung der gesetzlichen Pflichten nach §§ 7 f.



AfV besteht denn auch ein gewichtiges öffentliches Interesse. Dass der Kanton nach § 9 AfV explizit subsidiär über die rechtliche Möglichkeit der Ersatzvornahme sowie der Überwälzung sämtlicher Kosten auf die säumige Gemeinde verfügt, mindert dieses öffentliche Interesse im Grundsatz nicht. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist die Verletzung der Pflicht, genügend Unterkünfte für Asylsuchende zur Verfügung zu stellen, grundsätzlich geeignet, einen besonderen Grund bzw. schweren Nachteil im Sinn der genannten Rechtsprechung darzustellen. So ging denn auch die vormalige Baurekurskommission im Zusammenhang mit der Bewilligung eines Provisoriums für Asylbewerbende von einer Notlage aus (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27. Juni 2023, VB.2023.00285, E. 3.3 mit weiteren Hinweisen). Vorliegend ist somit – insbesondere mit Blick auf voranstehende Ausführungen – davon auszugehen, dass ein schwerer Nachteil droht, würde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen. So würde eine weitere Verzögerung des Kaufs der Container nur dazu führen, dass die Rekursgegnerin ihrer Pflicht, nämlich die vom Kanton zugewiesene Zahl von Asylbewerbenden aufzunehmen, nicht mehr nachkommen könnte. Schliesslich erweist sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung angesichts der vorangehend dargelegten Nachteile auch als verhältnismässig. Überwiegen doch die der Rekursgegnerin bei einer weiteren Verzögerung drohenden nicht wiedergutzumachenden Nachteile allfällige Interessen einzelner Privatpersonen. Es rechtfertigt sich daher, einem allfälligen Rechtsmittel gegen diesen Entscheid die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Dass der hiesige Bezirksrat mangels funktionaler Zuständigkeit einen Entzug der aufschiebenden Wirkung von allfälligen weiteren Rechtsmitteln an höhere Instanzen nicht zu verhindern mag, wurde bereits in der Präsidualverfügung vom 30. Juni 2023 (act. 32/6) erläutert.



10. Verfahrenskosten sind in Stimmrechtssachen grundsätzlich keine zu erheben (§ 13 Abs. 4 VRG).

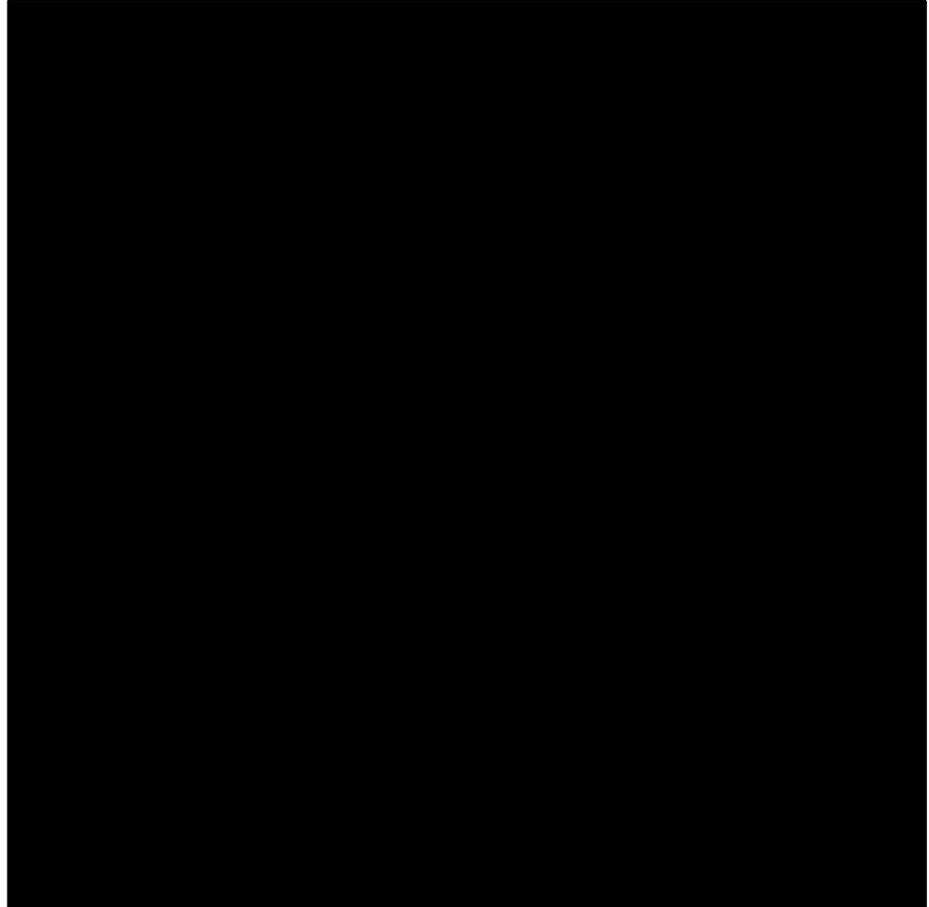
**Der Bezirksrat beschliesst:**

- I. Die Rekursverfahren GE.2023.55 und GE.2023.73 werden vereinigt und unter der Prozessnummer GE.2023.55 weitergeführt. Die Akten des Rekursverfahrens GE.2023.73 werden als act. 32/1-17 zu den vorliegenden Akten genommen.
- II. Die Rekurse werden abgewiesen.
- III. Dem aufsichtsrechtlichen Eventualbegehren der Rekurrentin 16 und der Rekurrenten 19 und 20 um Neupublikation der angefochtenen Gemeinderatsbeschlüsse wird keine Folge geleistet.
- IV. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
- V. 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.
- VI. Einem allfälligen Rechtsmittel wird die aufschiebende Wirkung entzogen.



VII.

Mitteilung an:



- Gemeinderat Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117  
Fällanden (Einschreiben)

BEZIRKSRAT USTER

Die Ratsschreiberin-Stv.

MLaw M.-H. Breitenstein

versandt: **25. Aug. 2023**