

Grundsatzabstimmung Gemeindehaus; Zuständigkeiten bei Wiederholung der Urnenabstimmung

*Kurzgutachten von Dr. Peter Saile, Rechtskonsulent/Senior Berater Federas
Beratung AG*

Geht an: Gemeindeschreiberin Leta Bezzola Moser, Gemeindeverwaltung Fällanden, Schwerzenbachstrasse 10, 8117 Fällanden

Datum: Zürich, 5. Oktober 2026

1. AUSGANGSLAGE

- 1 Am 22. Oktober 2023 fand in der Gemeinde Fällanden eine **Grundsatzabstimmung** in Verbindung mit einer Variantenabstimmung (Urnenabstimmung) über **Neubau oder Sanierung** des Gemeindehauses im Kontext der Zentrumsentwicklung statt. Der Gemeinderat empfahl dabei ein Ja zum Neubau, die Rechnungsprüfungskommission ein Ja zur Sanierung des bestehenden Gemeindehauses. **Die Stimmberechtigten stimmten** schliesslich mit einem Anteil von über 60 % **für die Sanierung**. Auch die Stichfrage wurde deutlich zugunsten der Sanierung beantwortet.
- 2 Die Gemeindeversammlung bewilligte am 12. Juni 2024 auf Antrag des Gemeinderates einen Projektierungskredit von 1.2 Mio. SFr. für die Ausarbeitung des Sanierungsprojektes. Im Rahmen dieser Projektierungsarbeiten stellte sich heraus, dass sich die auf einer Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2022 basierenden **Sanierungskosten** von 14 Mio. SFr. auf 29 Mio. SFr. **verdoppeln werden**. Der Gemeinderat sistierte daraufhin das Sanierungsprojekt und stellte in einer Medienmitteilung vom 9. Juli 2026 eine **Wiederholung der Grundsatzabstimmung** in Aussicht.
- 3 Im Rahmen der Vorbereitung dieser neuen Grundsatzabstimmung haben sich verschiedene rechtliche Fragen gestellt.

2. PRÜFUNGSauftrag

- 4 Mit Email vom 21. September 2026 bittet die Gemeindeschreiberin um die Beantwortung der folgenden Fragen:
- 5 **Frage 1:** Handelt es sich bei der neuen Abstimmung um eine Aufhebung bzw. Wiederholung oder Wiedererwägung des Volksentscheides vom 22. Oktober 2023? Auf welche gesetzliche Grundlage kann sich der Gemeinderat berufen? Kann er sich darauf berufen, dass es sich um eine neue Grundsatzabstimmung aufgrund wesentlich veränderter tatsächlicher Verhältnisse handelt?
- 6 **Frage 2:** Ist der Gemeinderat befugt, den Volksentscheid vom 22. Oktober zugunsten der Sanierung aufzuheben bzw. diesen in Wiedererwägung zu ziehen und die Abstimmung zu wiederholen?
- 7 **Frage 3:** Kann der Gemeinderat einen einmal gefällten positiven Volksentscheid über die Sanierung überhaupt selbst aufheben, nachdem bereits von der Gemeindeversammlung ein Projektierungskredit bewilligt wurde, der bereits etwa zu einem Drittel aufgebraucht wurde?
- 8 **Frage 4:** Welche Rechtsmittel stehen den Stimmberechtigten gegen die Ankündigung bzw. diesen Entscheid zur Verfügung? Z.B. Rekurs in Stimmrechtssachen gegen die Anordnung der Urnenabstimmung? Gibt es noch weitere?

3. BEDEUTUNG EINER GRUNDSATZABSTIMMUNG

- 9 Eine Grundsatzabstimmung «bezweckt, die Stimmberechtigten **frühzeitig in das Abstimmungsvorhaben einzubeziehen**. Sie ermöglicht es, mit der Ausarbeitung einer detaillierten Vorlage zuzuwarten, bis sich die Stimmberechtigten **dem Grundsatz nach** für die Realisierung eines bestimmten Vorhabens ausgesprochen haben, und **dient damit der Verfahrensökonomie**» (M. Burgherr, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl. 2025, N. 15 zu § 12).
- 10 Bei einer Grundsatzfrage besteht aber «**allgemein die Gefahr**, dass diese in einem Zeitpunkt durchgeführt werden können, in dem **die sachliche und politische Komplexität noch nicht genügend geklärt ist**» (V. Jenni, Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1. Aufl. 2011, N.2.1 zu § 94 b).
- 11 Wenn der Gemeinderat in seiner Medienmitteilung vom 9. Juli 2026 von «falschen Annahmen», von «fehlerhafter Ausarbeitung» und von «Versäumnissen» spricht und sich «in aller Form entschuldigt», so lädt er sich nach unserer Auffassung zu viel Schuld auf und lässt ausser Acht, dass **bei Grundsatzfragen aus den erwähnten Gründen eine Ungenauigkeit der frühzeitig getroffenen Annahmen inhärent ist**. Gerade bei Sanierungen kommt es häufig vor, dass im Stadium von Machbarkeitsstudien keine genaueren Kostenschätzungen möglich sind. Es fragt sich nachfolgend daher, ob genügend Gründe gegeben sind, welche eine Wiederholung der Abstimmung erfordern bzw. rechtfertigen können.

4. BEANTWORTUNG DER FRAGEN

4.1. Frage 1

- 12 Ob es sich bei einer neuen Abstimmung begrifflich um eine Aufhebung oder Wiedererwägung des Volksentscheides vom 22. Oktober 2023 handelt, ist nach unserer Auffassung nicht relevant. Eine neue Abstimmung stellt im Ergebnis eine Wiedererwägung dar. Die Frage ist aktuell aber, wie das neue Abstimmungsverfahren zu gestalten ist, **welches Organ** zuständig ist, unter Aufhebung des Urnenentscheides vom Oktober 2023 eine neue Grundsatzabstimmung durchzuführen und auf **welche Gesetzesgrundlage** sich ein solches Vorgehen stützt.
- 13 Vorerst ist zu betonen, dass **der Grundsatzentscheid für das antragsstellende Organ verbindlich** ist (Burgherr, a.a.O., N. 16 zu § 12). Der Gemeinderat ist also verpflichtet, zuhanden der Stimmberechtigten eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. «**Diese Pflicht entfällt nur dann**, wenn der mit dem Grundsatzentscheid ergangene Auftrag an die Behörde **objektiv nicht umsetzbar** ist»; in einem solchen Fall genügt es, wenn die Stimmberechtigten entsprechend informiert werden (Burgherr, a.a.O., N. 16 zu § 12 und dort FN 25). Diese **Voraussetzung** ist im vorliegenden Fall klar **nicht gegeben**. Dies bedeutet, dass **der Gemeinderat von sich aus nicht auf eine Umsetzungsvorlage verzichten darf**.
- 14 Auf welche gesetzliche Grundlage bzw. allgemeingültigen Grundsätze kann sich der Gemeinderat stützen, wenn er trotzdem eine Wiederholung der Abstimmung anstrebt?
- 15 Als **Grundsatz** hat zu gelten, dass nur dasjenige Organ, das den Grundsatzentscheid getroffen hat, auch darüber befinden kann, ob er aufgehoben werden soll

(**Grundsatz der Parallelität der Formen**; siehe dazu P. Kaufmann, Kommentar Gemeindegesetz, 2. Aufl. 2025, N. 5 zu § 111). Über die Aufhebung des Grundsatzentscheides vom 22. Oktober 2023 **kann gemäss diesem Grundsatz nur das Stimmvolk an der Urne entscheiden**. Es fragt sich, ob es eine gesetzliche Grundlage gibt, wonach unter Durchbrechung des Grundsatzes der Parallelität der Formen **die Gemeindeversammlung die Aufhebung beschliessen** könnte.

- 16 Gemäss § 111 Abs. 2 Gemeindegesetz (LS 131.1; GG) kann ein vom Stimmvolk **an der Urne bewilligter Kredit von der Gemeindeversammlung aufgehoben werden**. Diese Spezialregel durchbricht den erwähnten Grundsatz der Parallelität der Formen.
- 17 Da sich die Zuständigkeit zum Entscheid über die Grundsatzfrage nach der kreditrechtlichen Zuständigkeit der allfälligen späteren Umsetzungsvorlage richtet (Burgherr, a.a.O., N. 17 zu § 12) und im vorliegenden Fall der Aufhänger für die Bestimmung der Zuständigkeit die Kredithöhe ist, ist es **nicht ausgeschlossen, dass § 111 Abs. 2 GG analog zur Anwendung kommen kann**. Wenn bei einer Kreditbewilligung, worauf auch das vorliegende Verfahren hinausläuft, eine Aufhebung eines Urnenkredites durch die Gemeindeversammlung, also durch ein niederrangiges Organ, möglich ist, scheint auch eine Aufhebung eines kreditgestützten Grundsatzentscheides durch die Gemeindeversammlung vertretbar zu sein.
- 18 Welche Überlegungen **sprechen gegen diese Durchbrechung des Grundsatzes der Parallelität der Formen im vorliegenden Zusammenhang**? Bei § 111 Abs. 2 GG geht es um Verpflichtungskredite, welche definitionsgemäss eine **Ermächtigung** darstellen (§ 106 Abs. 1 GG), wogegen wir es vorliegend mit einer **Verpflichtung** zu tun haben (siehe oben, Rz. 13). Dies rechtfertigt es bei einem Verpflichtungskredit eher, für eine Aufhebung die Hürde einer Urnenabstimmung um eine Stufe herabzusetzen. Im vorliegenden Fall würde aber eine im Rahmen einer Urnenabstimmung ausgesprochene Verpflichtung bzw. **ein verbindlicher Auftrag der Stimmberechtigten**, und nicht lediglich eine Ermächtigung, **durch ein niederrangiges Organ «ausgehebelt»**.
- 19 Damit gelangen wir zum Resultat, dass ein **rechtlich in jeder Hinsicht korrektes Vorgehen** darin besteht, dass eine Aufhebung des Grundsatzbeschlusses vom Oktober 2023 unter Respektierung des Grundsatzes der Parallelität der Formen **wiederum vom Stimmvolk an der Urne** zu beschliessen ist.
- 20 Wie kann ein Vorgehen aussehen bzw. wie ist ein korrektes Verfahren aufzugleisen?
- 21 Hält der Gemeinderat an seinem Ziel, die Grundsatzabstimmung zu wiederholen, fest, ist dem Stimmvolk an der Urne sowohl die Aufhebung der ersten Grundsatzabstimmung betreffend Sanierung als auch die neuen Grundsatzfragen, wiederum mit Stichfrage, zu unterbreiten. Die beiden Fragestellungen könnten **mit einer einseitig bedingten Eventualabstimmung verbunden werden**: Die neuen Grundsatzfragen stünden unter dem einseitigen Vorbehalt, dass die Aufhebung der ersten Grundsatzabstimmung vom 22. Oktober 2023 vom Stimmvolk angenommen wird. Man könnte dies (für beide Grundsatzfragen) wie folgt formulieren: *Für den Fall, dass die Stimmbevölkerung der Aufhebung der Volksabstimmung vom 22. Oktober 2023 betreffend Bejahung der Grundsatzfrage über die Sanierung des Gemeindehauses zustimmt, wollen Sie folgender Grundsatzfrage zustimmen: (...).*

Eine solche Abstimmung dürfte angesichts von § 12 Abs. 1 GG als zulässig zu betrachten sein (siehe Burgherr, a.a.O., N.6 zu § 12 und dort FN 7). Die Zulässigkeit und die genaue Wortwahl eines solchen Stimmzettels sollte aber noch mit dem Gemeindeamt und/oder mit dem kantonalen Amt für Statistik und Daten, Abteilung Wahlen und Abstimmungen, abgeglichen werden. Es ist aber festzuhalten, dass es sich dabei um eine **sehr komplexe Abstimmungsfrage** handelt (wie schon 2023: Kombination einer Grundsatzfrage mit einer Variantenabstimmung; neu nun noch kombiniert mit einer Eventualabstimmung). Der Gemeinderat muss sich die Frage stellen, ob er damit die Stimmbevölkerung nicht überfordert. Unproblematisch aber zeitraubend wären zeitlich gestaffelte Abstimmungen unter Vermeidung einer Eventualabstimmung (zuerst Aufhebung der Abstimmung vom Oktober 2023 und später die neuen Grundsatzfragen).

4.2. Frage 2

- 22 Aufgrund der Ausführungen zu Frage 1 sind wir klar der Auffassung, dass der **Gemeinderat rechtlich nicht befugt** ist, den Volksentscheid vom 22. Oktober 2023 einseitig aufzuheben, da die Voraussetzung dazu (objektive Nichtumsetzbarkeit) fehlt (siehe oben, Rz. 13).

4.3. Frage 3

- 23 Die Tatsache, dass die Gemeindeversammlung bereits einen Projektierungskredit bewilligt hat und dieser zum Teil beansprucht wurde, **ändert an der Verpflichtung des Gemeinderates, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, nichts**. Diese Verpflichtung kann nur durch einen nochmaligen Volksbeschluss aufgehoben werden (siehe oben Rz. 19). Sollte es zu einer zweiten Volksabstimmung kommen und der alte Volksbeschluss aufgehoben werden, so müsste dieser Projektierungskredit bei einem Entscheid zugunsten eines Neubaus im Rahmen von § 112 GG abgerechnet werden. Würde das Stimmvolk in der zweiten Volksabstimmung wiederum die Sanierungsvariante vorziehen, wäre zu prüfen, ob der Projektierungskredit weiterverwendet werden kann.

4.4. Frage 4

- 24 Sollte es zu einer zweiten Volksabstimmung im Sinn von Rz. 21 kommen, wäre dagegen wie bei jeder Volksabstimmung das Rechtsmittel des **Rekurses in Stimmrechtssachen** mit einer 5-tägigen Rekursfrist zulässig.

5. ZU DEN RISIKEN EINER ZWEITEN VOLKSABSTIMMUNG

- 25 Der Gemeinderat hat die Öffentlichkeit darüber informiert, dass der Erneuerungszyklus des Gemeindehauses erreicht, ja teils überschritten und der **Handlungsbedarf unbestritten** sei (Medienmitteilung vom 9. Juli 2026). Mit der Grundsatzfrage, welche mit einer deutlichen Mehrheit zugunsten der Sanierung beantwortet wurde, wurden **verfahrensökonomische Ziele verfolgt**. Wird nun dreieinhalb Jahre später eine zweite Volksabstimmung angesetzt und der alte Volksbeschluss aufgehoben, und würde sich das Stimmvolk diesmal im Sinn des Gemeinderates für einen Neubau entscheiden, würden wertvolle Jahre verloren

gehen. Es steht noch die **Entscheidung betreffend Unterschutzstellung** aus, welche im Fall einer Nichtunterschutzstellung (was für Abbruch/Neubau zwingend wäre) aller Voraussicht nach angefochten würde (Pressebulletin des Zürcher Heimatschutzes vom 28. September 2023, welches eine deutliche Sprache spricht). **Verfahrensökonomisch könnte sich eine zweite Abstimmung** zusammen mit einer Anfechtung über verschiedene Instanzen als sehr kontraproduktiv herausstellen, würde dies doch mehrere Jahre dauern und es würden inzwischen vermutlich dringliche, gebundene Sanierungsmassnahmen anfallen, ohne dass ein Ausführungsprojekt für einen Neubau ausgearbeitet werden könnte; der Zürcher Heimatschutz hält zu Recht fest, dass aufgrund des Schutzgutachtens nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Abbruch durch eine Rechtsmittelinstanz verboten werden könnte. Eine parallele Projektierung eines Neubaus mit Wettbewerb wäre in dieser unsicheren Situation aus Rücksicht auf den Steuerzahlenden nicht zu verantworten.

- 26 Von der Stimmbevölkerung könnte eine weitere Abstimmung mit der Alternative Abriss und Neubau als Zwängerei interpretiert werden. Wie erwähnt ist es nicht aussergewöhnlich, dass bei einer Grundsatzfrage die Kostenschätzungen noch ungenau sind (siehe oben Rz. 10 und 11). Vielmehr ist eine solche Ungenauigkeit (auch in der vorliegenden Grösse und in den aktuellen Zeiten) zwar erheblich, aber auch bei anderen Gemeinwesen (leider) keineswegs ungewöhnlich. Es fragt sich also, **ob diese Kosten Grund genug sind, ein klares Volksverdict aufzuheben** bzw. zu missachten. Der Gemeinderat könnte auch als wankelmütig empfunden werden, wenn er jetzt eine neue Neubauvariante ohne Einkaufszentrum vorschlägt. Im Rahmen eines Rechtsmittels könnte gerügt werden, dass diese Gründe für eine Wiedererwägung nicht ausreichen. Wir vertreten allerdings die Auffassung, dass es für das vom Gemeinderat politisch beabsichtigte Vorgehen grundsätzlich rechtlich keine Gründe braucht.
- 27 Ein weiteres Risiko besteht darin, dass in Bezug auf die Kosten in keiner Weise eine 1:1 Situation vorliegt, wie dies in der Medienmitteilung suggeriert wird, wo von einem 1:1 Vergleich zwischen Sanierung und Neubau gesprochen wird. Die Sanierungskosten beruhen inzwischen auf genaueren Projektierungen (daher der Kostensprung), während für die Kostenschätzung der Neubauvariante lediglich eine Machbarkeitsstudie besteht. Es muss daher erwartet werden, dass es – wie die breite Erfahrung im Zusammenhang mit komplexeren Projekten zeigt - auch **beim Neubau nach der Detailprojektierung zu erheblichen Mehrkosten kommen kann** bzw. mit grosser Wahrscheinlichkeit kommen wird. Auf diesen Umstand müsste in der Abstimmungszeitung hingewiesen werden.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS

- 28 Entsprechend der aktuellen Ausgangslage könnte nun relativ schnell (und im Sinn des verfahrensökonomischen Ziels des beschrittenen Weges der Grundsatzfrage, die klar beantwortet wurde) **eine Umsetzungsvorlage ausgearbeitet** und dem Stimmvolk zum Entscheid vorgelegt **werden**. Der Umstand der höheren Kosten kann nachvollziehbar erklärt werden. Es kann gut erläutert werden, dass im frühen Zeitpunkt einer Grundsatzfrage die sachliche Komplexität naturgemäss noch nicht genügend geklärt ist und dass dies erst mit einer Detailprojektierung erfolgen kann und dass dies auch und vor allem in Bezug die Kosten gilt. Falls sich der

Gemeinderat immer noch gegen das Sanierungsprojekt aussprechen sollte, könnte er die von ihm erarbeitete Umsetzungsvorlage «mit einer **ablehnenden Abstimmungsempfehlung** zuhanden der Stimmberechtigten» versehen (Burgherr, a.a.O., N. 16 zu § 12 und dort FN 25).

- 29 Eine zweite Volksabstimmung mit den gleichen Unsicherheiten in Bezug auf die Neubauvariante (einzige Grundlage für die mutmasslichen Kosten: Machbarkeitsstudie) würde im Fall einer Annahme der Neubauvariante wegen der Unterschätzungsfrage und der noch gänzlich fehlenden Projektierung (ausstehender Projektierungskredit usw.) zu **jahrelangen Verzögerungen** führen. Der Gemeinderat, sollte er sich wiederum für einen Abriss/Neubau aussprechen, würde damit eine lange Phase der weiteren Unsicherheit einläuten. Sollte sich das Stimmvolk bspw. wegen erheblicher Ausführungskosten dannzumal gegen einen Ausführungskredit für einen Neubau aussprechen, müsste mit der Sanierung wieder von vorne begonnen werden. Immerhin könnte man dann eventuell von gebundenen dringlichen Kosten ausgehen, da die heute bestehende Alternative Neubau im Sinn eines erheblichen sachlichen Entscheidungsspielraums (§ 103 Abs. 1 GG) wegfielen.
- 30 **Rechtlich** gehen wir davon aus, dass eine Wiederholung der Volksabstimmung einen Entscheid der Stimmbürgerschaft an der Urne auf Aufhebung des Beschlusses vom 22. Oktober 2023 voraussetzen würde, welcher mit einer neuerlichen Grundsatzfrage in Form einer Variantenabstimmung zu kombinieren wäre. **Der Gemeinderat ist nicht befugt, sich in eigener Kompetenz der Verpflichtung zu entledigen, zur Sanierungsvariante eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten.** Obwohl rechtlich denkbar, ist nicht zu empfehlen, den Aufhebungsentscheid lediglich der Gemeindeversammlung zu unterbreiten.
- 31 Der schnellere und verfahrensökonomisch mit dem bisherigen Vorgehen korrespondierende Weg wäre eine zeitnahe (Burgherr, a.a.O., N.16 zu § 12, verlangt bei Bejahung der Grundsatzfrage eine Pflicht, «**das Vorhaben** mit dieser Stossrichtung **voranzutreiben**») Ausarbeitung der Umsetzungsvorlage zur Sanierung, allenfalls kombiniert mit einer ablehnenden Abstimmungsempfehlung. Dieses Vorgehen betrachten wir als der **sicherste Weg** unter Vermeidung eines komplexen Abstimmungsprozederes und mit der geringsten Chance von Anfechtungen durch Rekurse. Mit diesem Vorgehen hätte man in Kürze Klarheit zur baulichen Situation des Gemeindehauses bzw. zum weiteren Vorgehen.
- 32 **PS:** Nach Fertigstellung des Entwurfs dieses Gutachtens wurde bekannt, dass die neuen, höheren Sanierungskosten auch dazu führen werden, dass der Projektierungskredit vom 12. Juni 2024 um über 500'000.- SFr. erhöht werden muss. Dies bedeutet für den Fall, dass der Gemeinderat auf eine Wiederholung der Abstimmung verzichten sollte, dass der Projektierungskredit von 1.2 Mio. SFr. auf über 1.7 Mio. Sfr. erhöht werden muss. Da mit dieser Erhöhung die Kompetenz des Gemeinderates für Zusatzkredite gemäss § 109 GG deutlich überschritten wird, ist ein **neuer Entscheid der Gemeindeversammlung** über die Projektierungsausgaben für die Sanierung einzuholen. Nach unserer Auffassung unterstützt dies unsere Empfehlung, nun die Erfüllung des Auftrags der Stimmbevölkerung auf Sanierung voranzutreiben. Es besteht so die Möglichkeit, der Stimmbevölkerung die höheren Kosten und die grundlegende Sanierungsbedürftigkeit des Gemeindehauses zeitnah zu erläutern.

