

**Planung und Bau**  
**Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt»**

**Antrag und Weisung**  
**an das Stadtparlament**  
15. Juni 2022



## Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Stadtparlament, es wolle **beschliessen**:

1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» wird Kenntnis genommen.
2. Die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» wird für ungültig erklärt.
3. Mitteilung an
  - a. Stadtrat
  - b. Bevölkerung und Sicherheit
  - c. Planung und Bau



## Bericht/Weisung

### Das Wichtige in Kürze:

Die Volksinitiative «**Begegnungszone Bülacher Altstadt**» wurde am 6. April 2022 eingereicht, nachdem sie vom Stadtrat vorgeprüft und publiziert worden war. Da innert Frist die notwendige Anzahl gültiger Unterschriften zusammengekommen ist, konnte der Stadtrat die Initiative am 20. April 2022 als zustande gekommen erklären. Das Initiativbegehren verlangt, dass die Bülacher Altstadt in einem genau bezeichneten Perimeter für den motorisierten Verkehr gesperrt wird. Die Initiative weist die Form der allgemeinen Anregung auf.

Die Kantonsverfassung untersagt es unter anderem, dem Stimmvolk Initiativen zu unterbreiten, die gegen übergeordnetes Recht verstossen, weshalb der Stadtrat nach der Einreichung der Initiative als erstes die Gültigkeit der Initiative zu prüfen hat. Diese Prüfung hat ergeben, dass eine Sperrung für den motorisierten Verkehr eine dauernde Verkehrsanordnung darstellt, welche nach kantonalem Signalisationsrecht in Bülach ausschliesslich von der Kantonspolizei verfügt werden darf. Das kantonale Initiativrecht verlangt aber, dass Initiativen nur über Gegenstände eingereicht werden dürfen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen. Ein solcher Gegenstand liegt hier nicht vor, weshalb die Initiative für ungültig zu erklären ist, da weder das Stimmvolk noch das Gemeindeparlament für eine Signalisation, wie die Sperrung einer Gemeindestrasse für den motorisierten Verkehr, zuständig sind.



### **Inhalt der Initiative und Resultat Vorprüfung**

Am 6. April 2022 wurde die Volksinitiative mit dem Titel «Begegnungszone Bülacher Altstadt» mit 758 gültigen Unterschriften eingereicht.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

*«Die Bülacher Altstadt wird im Abschnitt «Obertor» bis zum Kreisel «Untertor» (Marktgasse) für den motorisierten Verkehr gesperrt und wir zur «Begegnungszone Bülacher Altstadt.»*

Die Begründung lautet wie folgt:

*«Die stimmberechtigten Bülacherinnen und Bülacher erhalten durch diese Volksinitiative die Möglichkeit darüber abzustimmen, wie sie ihre Altstadt gerne gestaltet haben möchten.»*

Mit Beschluss vom 17. Januar 2022 stellte der Stadtrat fest, dass die Unterschriftenliste die gesetzlichen Vorgaben (§§ 122, 123 und 126 GPR) erfüllt. Gegen diesen Beschluss ist am 7. Februar 2022 ein Stimmrechtsrekurs eingereicht worden mit der sinngemässen Rüge, dass der Titel «Begegnungszone Bülacher Altstadt» im Sinne von § 123 Abs. 2 GPR irreführend sei. Der Bezirksrat hob mit Beschluss vom 2. März 2022 – in Gutheissung des Rekurses – den angefochtenen Beschluss vom 17. Januar 2022 auf und wies die Sache zur Bereinigung des Titels an den Stadtrat zurück. Dagegen erhob das Initiativkomitee «Begegnungszone Altstadt» Beschwerde beim Verwaltungsgericht, das mit Urteil vom 31. März 2022 die Beschwerde guthiess und den Beschluss des Bezirkrats aufhob. Damit bleibt es bei der Feststellung des Stadtrats, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

### **Qualifikation der Initiative als allgemeine Anregung**

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte, GPR). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad gemäss Abs. 2 zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR).

Die Initiative verlangt, dass die Stadt Bülach eine Sperrung der Bülacher Altstadt im Abschnitt «Obertor» bis zum Kreisel «Untertor» (Marktgasse) für den motorisierten Verkehr umsetzt. Wie dies genau geschehen soll, wird im Initiativtext nicht genannt. Die Initiative ist noch nicht endgültig vollziehbar und es handelt sich somit um ein Volksbegehren in der Form der allgemeinen Anregung. Entsprechend finden neben den für beide Arten von Initiativen geltenden Bestimmungen über die



Vorbereitung und das Zustandekommen in § 122 ff. GPR die Bestimmungen in § 133 ff. GPR über die Behandlung von Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung Anwendung.

### **Zustandekommen und Rechtmässigkeit der Initiative**

#### **a) Zustandekommen der Initiative**

Gemäss § 127 Abs. 4 GPR stellt der Stadtrat innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob diese zustande gekommen ist und veröffentlicht dieses Ergebnis. Eine Initiative ist zustande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 127 Abs. 1 GPR). Der Stadtrat lässt so viele Unterzeichnungen durch den Stimmregisterführer auf ihre Gültigkeit hin prüfen, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist (§ 127 Abs. 3 GPR).

Die Vorprüfung gemäss § 124 GPR hat wie erwähnt unter Ziffer 1 ergeben, dass die Unterschriftenlisten die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Die Publikation der Initiative gemäss § 125 GPR im amtlichen Publikationsorgan fand am 1. Februar 2022 statt. Mit der Einreichung der Unterschriftenbögen am 6. April 2022 ist die Frist zur Einreichung der Initiative (sechs Monate ab Publikation gemäss § 27 Kantonsverfassung (KV) somit gewahrt. Gemäss Art. 11 der Gemeindeordnung der Stadt Bülach (GO) sind für eine Volksinitiative auf kommunaler Ebene 300 Unterschriften notwendig. Vom Initiativkomitee wurden 758 gültige Unterschriften eingereicht. Die Initiative ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss Nr. 117 vom 20. April 2022 festgestellt. Die Publikation im amtlichen Publikationsorgan fand am 29. April 2022 statt.

Ist eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Stadtparlament innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. Sodann beantragt er dem Stadtparlament Ablehnung oder Zustimmung zur Initiative, unter Umständen verbunden mit einem Gegenvorschlag (§ 133 GPR). Entgegen dem Wortlaut dieser Bestimmung ist der Stadtrat nicht verpflichtet, bei beantragter Vollungültigkeit auch einen Verfahrensantrag zu stellen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich 2011, Rz. 164). Mit Datum des heutigen Beschlusses ist die viermonatige Frist für die Antragsstellung zur Gültigkeit eingehalten. Zum weiteren Vorgehen in Bezug auf den Verfahrensantrag gemäss § 133 Abs. 2 GPR siehe hinten, Ziff. 4.

#### **b) Rechtmässigkeit der Initiative**

Gemäss § 128 GPR i.V.m. Art. 28 KV ist eine Initiative gültig, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllt:



- Wahrung der Einheit der Materie
- Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht
- keine offensichtliche Undurchführbarkeit

#### 1. Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie beinhaltet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden sein dürfen. Die vorliegende Initiative verlangt die Sperrung der Bülacher Altstadt für den motorisierten Verkehr. Da Gegenstand der Initiative somit genau ein Thema ist, ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

#### 2. Verstoss gegen übergeordnetes Recht?

Die bedeutendste Gültigkeitsvoraussetzung für Initiativen ist die Beachtung des übergeordneten Rechts. Gemäss § 147 Abs. 2 GPR (als übergeordnete Vorschrift) können in Parlamentsgemeinden Volksinitiativen nur über Gegenstände eingereicht werden, «die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen». Wenn eine Initiative also «keinen der in § 147 GPR genannten Gegenstände betrifft» (sondern beispielsweise einen Gegenstand, der in der Zuständigkeit der Exekutive oder eines übergeordneten Organs liegt), «ist sie wegen Verletzung von übergeordnetem Recht für ungültig zu erklären» (A. Auer, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 2017, N 30 zu § 148 GPR). Es ist daher zu prüfen, ob eine Sperrung von Teilen der Altstadt für den motorisierten Verkehr (=Initiativbegehren) ein Gegenstand darstellt, der dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht, also in die Zuständigkeit des Parlamentes oder des Stimmvolkes fällt.

Die Volkinitiative betrifft Strassenverkehrsrecht und kantonales Signalisationsrecht. Es fragt sich, ob die Stadt Bülach gemäss dem übergeordneten Recht berechtigt ist, in einem referendumsfähigen Erlass Vorschriften zu erlassen, welche den individuellen motorisierten Verkehr einschränken bzw. untersagen.

Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV). Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen (Art. 82 Abs. 3 BV). Der Bund regelt den Strassenverkehr im Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; SVG) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Auf Strassen, die von den Kantonen dem Verkehr übergeben wurden, gilt das



Strassenverkehrsrecht des Bundes. Die Kantone und Gemeinden sind nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken (BGE 130 I 134 E. 3.2, S. 137). Die Kantone dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen; sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen. Zu dieser Rechtslage gemäss Bundesrecht vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 22. Mai 2020, 1C\_39/2019, Erw. 6.1.

Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen so genannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG). Der Kanton Zürich hat die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen im Sinn von Art. 3 Abs. 2-4 SVG für das jeweilige Stadtgebiet grundsätzlich an die Städte Zürich und Winterthur delegiert (§§ 27-30 der Kantonalen Signalisationsverordnung, LS 741.2, KSigV/ZH). In den übrigen Gemeinden verfügt die Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde dauernde Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 KSigV/ZH). Zu dieser Rechtslage siehe Jaag /Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl. 2019, Rz. 3451.

Dies bedeutet für das vorliegende Initiativbegehren folgendes: Zuständig für die Anordnung der durch die Initiative verlangten Sperrung für den motorisierten Verkehr von Teilen der Altstadt ist die Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde. Zuständige Gemeindebehörde ist der Stadtrat aufgrund der Auffangkompetenz gemäss § 48 Abs. 2 GG (und Art. 30 Abs. 1 Ziff. 3 GO), da im abschliessenden Kompetenzkatalog des Stadtparlaments eine Zuständigkeit für eine solche Antragsstellung fehlt (siehe dazu Verwaltungsgerichtsurteil vom 28. Mai 2020, VB.2020.00216, Erw. 4.1).

Damit ist weder das Parlament bzw. das Stimmvolk zuständig, Teile der Altstadt für den motorisierten Verkehr zu sperren, weshalb die Initiative wegen Verletzung von übergeordnetem Recht (§ 147 GPR und § 4 Abs. 2 Satz 1 KSigV/ZH) für ungültig zu erklären ist. Da die Initiative zwar lediglich allgemein anregend, aber im Begehren eindeutig formuliert ist, also ausschliesslich eine Sperrung für den motorisierten Verkehr und bspw. keinen Baukredit verlangt, kann auch nicht das Günstigkeitsprinzip bzw. der Grundsatz «in dubio pro populo» zur Anwendung kommen. Dies wäre nur möglich, wenn dem Initiativbegehren ein Sinn beigemessen werden könnte, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (vgl. dazu BGE 1C\_39/2019, Erw. 5.1). Aus den erwähnten Gründen ist dies nicht



möglich, da die Rechtslage gemäss kantonalem Recht in Bezug auf die einzig verlangte Sperrung für den motorisierten Verkehr eindeutig ist.

### 3. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. c KV muss die Undurchführbarkeit offensichtlich sein, um eine Initiative ungültig erklären zu können. Die Undurchführbarkeit muss völlig zweifelsfrei sein, um eine Initiative ungültig erklären zu können, das heisst, die Initiative darf sich unter keinen Umständen verwirklichen lassen (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 27 zu Art. 28). Die Umsetzung der Initiative ist grundsätzlich durchführbar, aber nur mit einer Verfügung der Kantonspolizei auf Antrag des Stadtrates (siehe oben, Ziff. 2), weshalb sie aus einem anderen Grund (Verstoss gegen übergeordnetes Recht) für ungültig zu erklären ist.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie erfüllt und durchführbar ist, aber klar gegen übergeordnetes Recht verstösst. Sie hat damit einen gemäss § 147 GPR nicht zulässigen Gegenstand zum Inhalt und ist Folge dessen für ungültig zu erklären.

### **Weiteres Vorgehen**

Entgegen der kantonalen Rechtslage bedarf es für die Ungültigerklärung der Initiative «nur einer einfachen Mehrheit im Gemeindeparlament» (Jaag/Rüssli, a.a.O., Rz. 2544). Da die Rechtslage nach Auffassung des Stadtrats eindeutig ist, verzichtet der Stadtrat auf einen Verfahrensantrag gemäss § 133 Abs. 2 GPR. Sollte das Stadtparlament entgegen dem Antrag des Stadtrats die Initiative für gültig erklären, würde dies zu einer Rückweisung an den Stadtrat zur Stellung der inhaltlichen Anträge gemäss § 133 Abs. 2 GPR führen (Saile/Burgherr, a.a.O., Rz. 177).

Mit der Ungültigkeitserklärung entfällt eine Volksabstimmung.

### **Fazit**

Das Stadtparlament wird gebeten, die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt für ungültig zu erklären.





### **Kontaktperson**

Für weitere Auskünfte steht gerne zur Verfügung:

- Nicole Zweifel, Leiterin Stadtplanung, Abteilung Planung und Bau, Telefon 044 863 14 65;  
nicole.zweifel@buelach.ch

Informationen gibt/geben gerne auch:

- Peter Senn, Leiter Planung und Bau, Tel. 044 863 14 61, peter.senn@buelach.ch;

Behördlicher Referent: Stadtrat Hanspeter Lienhart (Planung und Bau)

### **Stadtrat Bülach**

Mark Eberli  
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler  
Stadtschreiber

(SRB-Nr. 208)