

**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 Verfahrens Antrag 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 Verfahrens Antrag 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)



Zuständige Kommission **Geschäftsprüfungskommission**

Bezeichnung des Geschäfts: Ungültigerklärung der Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt»

Entscheidungsgrundlagen: Gutachten Professor Andreas Glaser, Gutachten Dr. Markus Rüssli

**Antrag zuhanden des Stadtparlaments**

**Geschäft wird im Sinne des Antrags ohne weitere Zusatz-/Änderungsanträge zur Annahme empfohlen.**

Der Antrag ist  einstimmig /  mehrheitlich

**Geschäft wird unter Berücksichtigung folgender Zusatz-/Änderungsanträge zur Annahme empfohlen:**

Der Antrag ist  einstimmig /  mehrheitlich

**Zusatz-/Änderungsantrag 1**  einstimmig /  mehrheitlich

Wortlaut: Bitte Wortlaut des Antrags eingeben.

Begründung: Bitte Begründung eingeben.

**Zusatz-/Änderungsantrag 2**  einstimmig /  mehrheitlich

Wortlaut: Bitte Wortlaut des Antrags eingeben.

Begründung: Bitte Begründung eingeben.

**Folgender Gegenantrag wird zur Annahme empfohlen:**

Bitte Gegenantrag im Wortlaut aufführen.

**Das Geschäft wird empfohlen:**

zur **Ablehnung**  einstimmig /  mehrheitlich

zur **Rückweisung**  einstimmig /  mehrheitlich

zum **Nicht-Eintreten**  einstimmig /  mehrheitlich

Begründung: Eine Ungültigerklärung einer Initiative wäre eine starke Beschneidung der demokratischen Grundrechte. Dies kann nur aufgrund von abschliessend im Gesetz aufgeführten Kriterien erfolgen. Die Aufgabe der GPK ist es, die Geschäfte auch nach deren Einhaltung bezüglich der gesetzlichen Grundlagen zu beurteilen. Erste Abklärungen beim Gemeindeamt und beim Bezirksrat ergaben, dass die Argumentationslinie des SR allenfalls Mängel aufweisen könnte. Die GPK hat zur vertieften Klärung des rechtlichen Sachverhalts zwei unabhängige Gutachten bei versierten Verfassungsrechtlern in Auftrag gegeben, die die Initiative auf Gültigkeit/Ungültigkeit überprüft haben. Prof. Andreas Glaser ist an der Uni Zürich Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen. Dr. Markus Rüssli

befasst sich schwergewichtig mit dem eidgenössischen und kantonalen Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere mit dem öffentlichen Verfahrensrecht und den politischen Rechten und ist Mitautor des Kommentars zum Zürcher Gemeindegesetz. Beide Gutachten kamen zu demselben Schluss, nämlich dass die Initiative als gültig zu beurteilen sei (in dubio pro populo). Beide Gutachten sind integrierender Bestandteil dieses Abschieds.

**Bemerkungen (nicht beschlussrelevant):**

Ebenfalls integrierender Bestandteil dieses Abschieds ist das von Prof. Glaser verifizierte Flussdiagramm mit den möglichen Handlungsoptionen bei einer allfälligen Gültigerklärung der Initiative.

**Mitteilung an:**

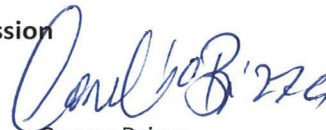
- Parlamentssekretariat z.Hd. der Geschäftsleitung des Parlaments (3-fach)

Datum: 06.08.2022

**Geschäftsprüfungskommission**



Romaine Roggenmoser  
Präsident/in



Conny Brizza  
Aktuar/in

## **Rechtliche Beurteilung der Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt»**

Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Bülach

### **I. Rechtspolitische Ausgangslage**

Am 6. April 2022 wurde in der Stadt Bülach 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 wird 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.

### **II. Anwendbare Vorschriften**

Das Gesetz regelt die Volksrechte in der Gemeinde (Art. 86 Abs. 1 Satz 1 KV)<sup>1</sup>. Es sieht insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vor (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 KV). Vorschriften auf dem Gebiet der Volksrechte finden sich teilweise im GG<sup>2</sup>. Die wesentlichen Bestimmungen sind im GPR<sup>3</sup> geregelt. Gemäss § 155 GPR gelten für Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden die §§ 122 – 138e GPR sinngemäss. Im Übrigen ergeben sich die einschlägigen Bestimmungen aus der Gemeindeordnung der Stadt Bülach (GO)<sup>4</sup>.

### **III. Form der Initiative**

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne einen derartigen Konkretisierungsgrad zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR). Die vorliegende Initiative ist nicht als Entwurf für den Erlass einer generell-abstrakten Bestimmung in einem Reglement oder als Beschlussentwurf formuliert. Der Stadtrat stuft das Initiativbegehren daher zutreffend als allgemeine Anregung ein. Hierfür gelten insbesondere die §§ 133 – 138 GPR.

---

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Zürich – LS 101.

<sup>2</sup> Gemeindegesezt (GG) – LS 131.1.

<sup>3</sup> Gesetz über die politischen Rechte (GPR) – LS 161.

<sup>4</sup> Gemeindeordnung der Stadt Bülach vom 27. September 2020 – Ordnungsnummer 100.002.

#### **IV. Verfahren zur Behandlung der Volksinitiative**

Das Zustandekommen der Volksinitiative richtet sich nach § 127 Abs. 1 GPR. In Bülach können 300 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen (Art. 11 Abs. 1 GO Bülach). Der Stadtrat hat das Zustandekommen der mit 758 gültigen Unterschriften eingereichten Initiative mit Beschluss Nr. 117 vom 20. April 2022 festgestellt.

Der Stadtrat beantragte dem Stadtparlament am 15. Juni 2022 (vgl. § 133 Abs. 1 GPR), 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.

Das Stadtparlament entscheidet über den Antrag des Stadtrates innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative (§ 134 Abs. 1 GPR). Das Stadtparlament entscheidet somit in einem nächsten Schritt über die Gültigkeit der Volksinitiative.<sup>5</sup> Erklärt es die Initiative für gültig, hat es mehrere Optionen. Es kann erstens die Initiative ohne Weiteres ablehnen und zuhanden der Stimmberechtigten eine entsprechende Empfehlung abgeben (§ 136 Abs. 1 GPR). Zweitens kann das Stadtparlament die Initiative ablehnen und einen Gegenvorschlag unterbreiten. Drittens kann es der Initiative zustimmen und einen Gegenvorschlag unterbreiten. Viertens kann es eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage) ausarbeiten, die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

In aller Regel findet dann eine Volksabstimmung über die Initiative und den allfälligen Gegenvorschlag statt. Lediglich in dem Fall, dass das Stadtparlament eine Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag beschliesst, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt (§ 136 Abs. 2 Satz 1 GPR). Die Umsetzungsvorlage untersteht dann nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen dem Referendum (§ 136 Abs. 2 Satz 2 GPR).

#### **V. Gültigkeit der Volksinitiative**

##### **1. Ungültigkeitsgrund der Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht**

Eine Initiative ist gemäss § 148 Abs. 2 GPR gültig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV erfüllt. Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Der Stadtrat beantragte am 15. Juni 2022 die Ungültigerklärung der Initiative. Er begründete dies mit einem Verstoss gegen übergeordnetes Recht, da die Initiative einen unzulässigen Gegenstand habe.

---

<sup>5</sup> Siehe dazu V.

## **2. Zulässige Gegenstände von Volksinitiativen**

In Parlamentsgemeinden können Volksinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR). Die Vorschrift soll verhindern, dass eine Initiative dazu dient, in einzelne Verwaltungsakte oder in die Organisationsautonomie der Exekutive einzugreifen.<sup>6</sup> Gemäss § 10 Abs. 1 GG beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne über Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist. Dies wird in § 157 Abs. 1 GPR bekräftigt, wonach das kantonale Recht und die Gemeindeordnung die Gegenstände bezeichnen, über welche die Stimmberechtigten zwingend oder auf Verlangen an der Urne zu entscheiden haben (obligatorisches und fakultatives Referendum).

§ 10 Abs. 2 GG enthält einen Ausschlusskatalog von Geschäften, über die keine Urnenabstimmung stattfindet. Dies betrifft die Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses, die Genehmigung der Rechnungen, Wahlen im Gemeindeparlament, Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen sowie andere in der Gemeindeordnung bezeichnete Geschäfte. In Parlamentsgemeinden findet zudem über folgende Geschäfte keine Urnenabstimmung statt: Genehmigung des Geschäftsberichts, ablehnende Beschlüsse des Parlaments, ausgenommen abgelehnte Volksinitiativen und Verfahrensentscheide bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse (§ 10 Abs. 3 GG).

Da die Volksinitiative keinen in den Ausschlusskatalogen genannten Gegenstand betrifft, ist zu ermitteln, ob sie auf einen Gegenstand gerichtet ist, der nach einer spezifischen Vorschrift dem Referendum untersteht. Die hierfür massgeblichen Bestimmungen sind Art. 13 – 15 der Gemeindeordnung der Stadt Bülach. In Art. 13 sind die Gegenstände des obligatorischen Referendums abschliessend aufgezählt. Dem fakultativen Referendum unterstehen grundsätzlich alle Beschlüsse des Stadtparlaments (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GO). Diese Bestimmung verweist auf die in Art. 19 – 22 GO aufgeführten Befugnisse des Stadtparlaments auf den Gebieten Rechtsetzung, Planung, Verwaltung und Finanzen. Art. 15 GO greift den Ausschlusskatalog des kantonalen Rechts auf und ergänzt diesen insbesondere um Beschlüsse über Erlass, Änderung oder Anwendung der Geschäftsordnung des Stadtparlaments.

## **3. Gegenstand der Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt»**

### **a) Auslegung des Initiativtextes**

Fraglich ist, ob die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» auf einen dem Referendum unterstehenden Gegenstand gerichtet ist. Die Bülacher Altstadt soll laut der Initiative im Abschnitt «Obertor» bis zum Kreisel «Untertor» (Marktgasse) «für den motorisierten Verkehr gesperrt und zur Begegnungszone Bülacher Altstadt werden». Aus dem Initiativtext geht nicht eindeutig hervor, auf welchen Rechtsakt das Begehren abzielt. So wird beispielsweise nicht ausdrücklich die Ergänzung der Gemeindeordnung, der Erlass eines Reglements oder der Beschluss einer Ausgabe verlangt. Der Gegenstand der Volksinitiative ist somit mit Blick auf

---

<sup>6</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 21. Juli 2015, VB.2015.00255, E. 2.2; entsprechend zur analogen Rechtslage in Versammlungsgemeinden Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 3.1.

die rechtlichen Vorgaben durch Auslegung zu ermitteln. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz «in dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen.<sup>7</sup>

## **b) Auslegungsergebnis des Stadtrates**

Im Antrag des Stadtrates wird davon ausgegangen, das Initiativbegehren bestehe in der «Sperrung von Teilen der Altstadt für den motorisierten Verkehr». Entscheidend sei daher, «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». Die Gemeinden seien nicht befugt, «den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken».

Unter Heranziehung verschiedener Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts des Bundes (SVG)<sup>8</sup> und des Kantons (KSigV)<sup>9</sup> gelangt der Stadtrat zum Schluss, die Volksinitiative zielt auf eine dauernde Verkehrsordnung auf Gemeindestrassen gemäss § 4 Abs. 2 Satz 1 KSigV/ZH ab. Diese werde von der Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde vorgenommen. Zuständige Gemeindebehörde sei wiederum 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 fehle. Somit seien die Stimmberechtigten ebenfalls nicht zuständig, weshalb kein zulässiger Initiativgegenstand vorliege.

## **c) Auslegungsalternativen**

Der Erlass einer dauernden Verkehrsordnung durch die Kantonspolizei beziehungsweise ein darauf gerichteter Antrag der zuständigen Gemeindebehörde gemäss § 4 Abs. 2 KSigV könnte möglicherweise eine in Umsetzung der Volksinitiative ergehende Massnahme darstellen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Initiativtext so ausgelegt werden muss, dass dies die einzige mit dem Begehren angestrebte Massnahme sein soll. So liegt es in der Natur der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, dass es sich nicht um einen in allen Teilen konkret formulierten Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form handelt (vgl. § 120 Abs. 2 GPR).

Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung dient vielmehr als Instrument dazu, dass die Stimmberechtigten über etwas abstimmen, was die Behörden im Anschluss umzusetzen haben.<sup>10</sup> Die Form der allgemeinen Anregung zeichnet sich dadurch aus, dass die Exekutive bei deren Annahme eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten und diese dem Parlament zur Abstimmung zu unterbreiten hat, sodass die Behörden anschliessend entscheiden müssen, ob sie die Initiative durch Änderung der Gemeindeordnung, Erlass oder Änderung eines

---

<sup>7</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 21. Juli 2015, VB.2015.00255, E. 2.3.

<sup>8</sup> Strassenverkehrsgesetz (SVG) – SR 741.01.

<sup>9</sup> Kantonale Signalisationsverordnung (KSigV) – LS 741.2.

<sup>10</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 4.4.

kommunalen Gesetzes oder mit referendumsfähigem Beschluss umsetzen wollen.<sup>11</sup> Soweit nicht die Initiative selber die Frage vorweg beantwortet, ist es Sache der Exekutive zu bestimmen, in welcher Rechtsform die allgemein anregende Initiative umzusetzen ist.<sup>12</sup> Eine als allgemeine Anregung gehaltene Initiative kann daher dahingehend verstanden werden, dass sie bezweckt, die Behörden anzuhalten, eine Abänderung der betreffenden Bestimmungen im Hinblick auf die Erreichung des von ihr vorgesehenen Ziels vorzubereiten und den Stimmberechtigten an der Urne zur definitiven Beschlussfassung zu unterbreiten.

Weder im Initiativtext selbst noch in der für dessen Auslegung heranzuziehenden Begründung wird eine Verkehrsordnung nach der KStG erwähnt. Die Vorgabe, dass ein bestimmter Bereich für den motorisierten Verkehr gesperrt wird, enthält keine Verpflichtung auf Erlass einer konkreten Massnahme. Eine untechnisch als «Sperrung» bezeichnete Massnahme kann rechtlich auf ganz unterschiedliche Weise umgesetzt werden. Der Text der Initiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» kann daher nicht auf die Forderung nach Erlass einer bestimmten Massnahme verengt werden. In der Begründung heisst es noch offener: «Die stimmberechtigten Bülacherinnen und Bülacher erhalten durch diese Volksinitiative die Möglichkeit darüber abzustimmen, wie sie ihre Altstadt gerne gestaltet haben möchten».

Soweit eine Volksinitiative nicht vorschreibt, welche konkreten Massnahmen die Gemeinde ergreifen soll, steht nicht ohne Weiteres fest, dass sie ein Geschäft betrifft, das in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive fällt.<sup>13</sup> Es ist vielmehr umgekehrt danach zu fragen, ob das Stadtparlament in Umsetzung der allgemeinen Anregung eine dem Referendum unterstehende Massnahme erlassen könnte, die dem Initiativbegehren entspricht. So muss der Gegenstand einer Umsetzungsvorlage dem Gegenstand einer Initiative gemäss Art. 23 KV entsprechen (§ 138a GPR). Die Umsetzungsvorlage muss demnach zwingend eine dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehende Rechtsform aufweisen.<sup>14</sup> Dem Initiativbegehren kann daher nicht unterstellt werden, es ziele gerade auf eine nicht dem Referendum unterstehende Rechtsform zur Umsetzung ab. Dies wäre lediglich der Fall, wenn eine dauernde Verkehrsordnung als alleinige mit der Initiative beabsichtigte Rechtsfolge angenommen werden müsste.

#### **d) Potenzielle Rechtsakte zur Umsetzung der Initiative**

Für die Umsetzung der allgemeinen Anregung zur Sperrung der Altstadt und der Errichtung einer Begegnungszone kommen demgegenüber grundsätzlich verschiedene dem Referendum unterstehende Rechtsakte in Betracht. So wäre es unter Umständen denkbar, das Anliegen in der Gemeindeordnung zu verankern, wodurch es zu einem obligatorischen Referendum käme (Art. 13 Ziff. 1 GO). Denkbar wäre auch eine Regelung in Form eines wichtigen Rechtssatzes, der dem fakultativen Referendum unterstünde (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Satz 1 GO).

---

<sup>11</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 21. Juli 2015, VB.2015.00255, E. 2.5.4.

<sup>12</sup> Dazu und zum Folgenden Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 7. November 2012, VB.2012.00449, E. 3.4.

<sup>13</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 4.4.

<sup>14</sup> BGE 141 I 186 E. 4.2 S. 190.



Im Vordergrund dürfte aber wohl die dem fakultativen Referendum unterstehende Änderung des kommunalen Richtplans stehen (14 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Ziff. 1 GO). Der Verkehrsplan ist unverzichtbarer Teil des kommunalen Richtplans (vgl. § 31 Abs. 2 PBG)<sup>15</sup>. Klassischer Inhalt des kommunalen Richtplans Verkehr ist unter anderem die Festlegung geplanter Massnahmen, wie Tempo 30- und Begegnungszonen auf kommunalen Strassen.<sup>16</sup> Teil des kommunalen Verkehrsplans ist ausserdem die Fusswegnetzplanung.<sup>17</sup> Elemente der Fusswegnetzplanung sind Fussgänger- und Begegnungszonen. Aufnahme in den Plan finden daher bestehende Fussgängerbereiche und geplante Aufwertungen von Plätzen oder die Schaffung von Fussgänger- und Begegnungszonen. Diese Themen sind denn auch Gegenstand des Gesamtverkehrskonzepts der Stadt Bülach, wie es im Entwurf für die Vernehmlassung mit Stand vom 19. November 2021 vorliegt. Die bestehende Begegnungszone ist auf der Karte des Plans «Verkehr: Strassen und Parkierung» im Rahmen des Entwicklungskonzepts Raum Bülach abgebildet.<sup>18</sup> Die in die kommunale Verkehrsrichtplanung umzusetzenden Bezeichnungen könnten demnach in Gestalt einer Fussgängerzone erfolgen.

Die Richtpläne sind behördenverbindlich (§ 19 Abs. 1 PBG). Nachgelagert zur Verankerung einer Fussgängerzone im kommunalen Richtplan Verkehr könnte der Stadtrat dann unter Umständen einmal verpflichtet sein, als Vollzugshandlung einen Antrag an die Kantonspolizei zwecks Vornahme einer dauerhaften Verkehrsanordnung zu stellen. Eine indirekte Einwirkung der Stimmberechtigten auf Verwaltungsakte der Exekutive durch Erteilung einer verbindlichen Weisung ist jedoch nicht unzulässig.<sup>19</sup> Für die Gemeindestrassen sind die politischen Gemeinden zuständig (§ 6 Abs. 1 StrG)<sup>20</sup>. Bei der Umsetzung einer angenommenen Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ist eine Vorlage auszuarbeiten, die einerseits dem Initiativbegehren entspricht und andererseits voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist.<sup>21</sup>

Ein Antrag des Stadtrates hätte folglich zu einem späteren Zeitpunkt unter Beachtung des übergeordneten Rechts, insbesondere der Vorgaben des SVG und der KSigV, zu erfolgen. Dementsprechend wäre dann der geplante Fussgängerbereich auszugestalten. Zunächst müssten aber unter Einhaltung des übergeordneten Rechts die vorgelagerten Schritte vorgenommen werden, insbesondere die entsprechende Ausgestaltung des kommunalen Richtplans Verkehr. Dabei ist zu beachten, dass die Gemeinden verfassungsrechtlich nicht verpflichtet sind, bestehende Strassenfläche dem Verkehr im bisherigen Umfang zu erhalten, sondern es ihnen unter Vorbehalt verfassungsmässiger Rechte freisteht, eine Fläche, die bisher dem Verkehr gewidmet war, im Wege einer Ent- oder Umwidmung einer anderen Zweckbestimmung zuzuführen.<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> Planungs- und Baugesetz – LS 700.1.

<sup>16</sup> [https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/mobilitaet/mobilitaetsplanung/kommunale-verkehrsplanung/KTZH\\_AFM\\_Merkblatt\\_Kommunaler\\_RP\\_Verkehr\\_2021.02.19.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/mobilitaet/mobilitaetsplanung/kommunale-verkehrsplanung/KTZH_AFM_Merkblatt_Kommunaler_RP_Verkehr_2021.02.19.pdf)

<sup>17</sup> <https://www.zh.ch/de/mobilitaet/fussverkehr/kommunale-fusswegnetzplanung.html>

<sup>18</sup> [https://www.buelach.ch/fileadmin/files/documents/Planung\\_und\\_Bau/pla\\_Verkehr\\_Fuss.pdf](https://www.buelach.ch/fileadmin/files/documents/Planung_und_Bau/pla_Verkehr_Fuss.pdf)

<sup>19</sup> Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 4.4.

<sup>20</sup> Strassengesetz (StrG) – LS 722.1.

<sup>21</sup> BGE 139 I 2 E. 5.6.

<sup>22</sup> Ausführlich dazu Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 5. Dezember 2018, VB.2018.00611, E. 5.2.

Darüber hinaus könnte das Vorhaben, beispielsweise infolge baulicher Umgestaltungen, neue Ausgaben in einer Höhe nach sich ziehen, die zur Unterstellung des Ausgabenbeschlusses unter das obligatorische Referendum (Art. 13 Ziff. 9 GO) oder unter das fakultative Referendum (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 Ziff. 4 GO) führen. So erscheint es nicht fernliegend, dass hierdurch Ausgaben von mehr als 300'000 Franken verursacht würden, also die abschliessenden Kompetenzen des Stadtrates überschritten würden (vgl. Art. 32 Abs. 1 Ziff. 1 GO). Ob und inwieweit beispielsweise bereits ein Projektierungskredit die Schwelle erreichen würde, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer abschätzen. Zumindest müssten hierzu aber mit Blick auf eine allfällige Ungültigerklärung der Initiative genauere Untersuchungen angestellt werden.

### **e) Zwischenergebnis: Keine zwingende Ungültigerklärung**

Die Volksinitiative zielt ihrer Rechtsnatur als allgemeine Anregung entsprechend nicht auf den Erlass eines konkreten Rechtsaktes in Form einer bestimmten dauerhaften Verkehrsanordnung ab. Es handelt sich vielmehr um einen Auftrag an das Stadtparlament, das Anliegen der Sperrung der Bülacher Altstadt für den motorisierten Verkehr in Form eines dem Referendum unterstehenden Rechtsaktes zu erfüllen. Hierfür kommt neben anderen Varianten wohl am ehesten eine Verankerung im kommunalen Richtplan Verkehr als Fussgängerzone in Betracht. Die Festsetzung des kommunalen Richtplans durch das Stadtparlament (Art. 20 Ziff. 1 GO) untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 14 Abs. 1 GO). Das Initiativbegehren lässt sich folglich so auslegen, dass es einen zulässigen Gegenstand beinhaltet. Es ergibt sich somit nicht zwingend ein Verstoss gegen § 147 Abs. 2 GPR. Die Volksinitiative muss daher nicht vom Stadtparlament für ungültig erklärt werden. Ein gegen die allfällige Ungültigerklärung der Volksinitiative gerichteter Rekurs an den Bezirksrat beziehungsweise in nächster Instanz eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht hätte vielmehr erhebliche Erfolgsaussichten.

## **VI. Rechtspolitische Optionen des Stadtparlaments**

Würde das Stadtparlament die Volksinitiative in Anbetracht der verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten im Sinne der Ausübung der Volksrechte für gültig erklären, bestünden mehrere rechtspolitische Optionen. In erster Linie ist politisch zu entscheiden, ob das Anliegen unterstützt oder abgelehnt werden soll. Lehnt das Stadtparlament die Initiative ab, kann es den Stimmberechtigten ohne Weiteres die Ablehnung der Initiative empfehlen oder mit der Ablehnungsempfehlung einen Gegenvorschlag verbinden. Der Gegenvorschlag müsste dann ebenfalls die Form einer allgemeinen Anregung aufweisen (vgl. § 138b lit. a GPR). Würde die Initiative oder der Gegenvorschlag angenommen, müsste der Stadtrat dem Stadtparlament eine Umsetzungsvorlage unterbreiten (vgl. § 138 Abs. 1 GPR).

Würde das Stadtparlament der Volksinitiative zustimmen, müsste der Stadtrat eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu, ausarbeiten (vgl. § 135 GPR). Würde das Stadtparlament eine Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag beschliessen, fände keine Volksabstimmung über die Volksinitiative, die Umsetzungsvorlage unterstünde jedoch anschliessend dem Referendum (vgl. § 136 Abs. 2

GPR). Beschliesst das Gemeindeparlament zu einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag, wird sie somit zu seinem eigenen Beschluss, der nach Massgabe des kantonalen Rechts und der Gemeindeordnung dem Referendum untersteht.<sup>23</sup>

Sollte sich das Stadtparlament für einen Gegenvorschlag entscheiden, könnte es sich wegen der gegenwärtig auch für die Stimmberechtigten nur schwer absehbaren Folgen der Initiative anbieten, den Stadtrat zugleich einen Umsetzungsvorschlag zur Initiative ausarbeiten zu lassen (vgl. § 136 Abs. 3 GPR). Wenn das Stadtparlament eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten lässt und beschliesst, kann es folglich gleichzeitig einen Gegenvorschlag dazu ausarbeiten lassen und beschliessen.<sup>24</sup> Die Möglichkeit des Gegenvorschlags besteht somit auf beiden Ebenen, jener der allgemeinen Anregung und jener der Umsetzung. Auf diese Weise würde verdeutlicht, welche Rechtsakte zur Umsetzung des Initiativbegehrens beziehungsweise des Gegenvorschlags erforderlich wären. Das Stadtparlament würde dann in der Volksabstimmung den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen. Als allfälliger Umsetzungsvorschlag beziehungsweise Gegenvorschlag könnte der derzeit in Ausarbeitung befindliche kommunale Richtplan Verkehr dienen.

## VII. Ergebnis

Die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» lässt sich so auslegen, dass sie auf einen dem Referendum unterstehenden Gegenstand gerichtet ist. Dies wäre etwa beim Erlass des kommunalen Richtplans der Fall, der vom Stadtparlament zu verabschieden ist. Eine Verengung auf die Vornahme einer bestimmten Verkehrsanordnung auf der Grundlage der KSigV kann dem Initiativbegehren demgegenüber nicht ohne weiteres unterstellt werden. Eine solche vom Stadtrat zu veranlassende Massnahme kommt allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt beim Vollzug der Umsetzungsakte in Betracht. Die Initiative ist daher für gültig zu erklären.

Würde die Initiative angenommen, müsste ein mit dem übergeordneten Recht in Einklang stehender Rechtsakt ausgearbeitet werden, der dem Referendum untersteht, also beispielsweise die Änderung des kommunalen Richtplans. Das Stadtparlament besitzt bereits im gegenwärtigen Verfahrensstadium verschiedene Möglichkeiten, um eine allfällige Umsetzung vorzuzeichnen und dadurch die Entscheidungsgrundlagen seitens der Stimmberechtigten im Hinblick auf die Volksabstimmung zu verbessern. Das Stadtparlament kann die Initiative aber auch ohne Gegenvorschlag oder Umsetzungsvorschlag zur Ablehnung empfehlen.

29.7.2022

---

<sup>23</sup> ANDREAS AUER, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), GG, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 2017, § 155 N. 14.

<sup>24</sup> Dazu und zum Folgenden AUER (Fn. 23), § 155 N. 32.

**IM ANWALTSREGISTER EINGETRAGEN**

Lic. iur. Georg C. Umbricht, LL.M.  
Lic. iur. Georg Steiger  
Lic. iur. Thomas Hippele  
Dr. iur. Markus Rüssli, LL.M.  
Lic. iur. Vera Schmidt, LL.M.  
MLaw Sandra Küng, LL.M.  
Lic. iur. Till Gontersweiler  
Lic. iur. Thomas Würigler, MBA  
MLaw Philip Denzler  
MLaw Corina Stump

John E. Rhodes, LL.B., Solicitor

**KONSULENTEN**

Prof. Dr. iur. Tobias Jaag, LL.M.  
Dr. iur. Peter Karlen, alt Bundesrichter

**A-Post, vorab per E-Mail**

Stadtparlament  
Geschäftsprüfungskommission  
Frau R. Rogenmoser  
Allmendstrasse 6  
8180 Bülach

Zürich, 21. Juli 2022

B1179107.docx

**Antrag des Stadtrates zur Ungültigerklärung der Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt»: Kurzbeurteilung**

Sehr geehrte Frau Rogenmoser

Gerne lasse ich Ihnen meine Kurzbeurteilung zum Antrag des Stadtrates zur Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» zukommen. Dabei handelt es sich angesichts der mir zur Verfügung gestandenen Zeit und des beschränkten Budgets lediglich um eine summarische Beurteilung.

Mit Antrag und Weisung vom 15. Juni 2022 beantragt der Stadtrat, die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» für ungültig zu erklären. Der Stadtrat begründet seinen Antrag damit, dass die Initiative klar gegen übergeordnetes Recht verstosse. Zuständig für die Anordnung der durch die Initiative verlangten Sperrung für den motorisierten Verkehr von Teilen der Altstadt sei die Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde. Die Antragstellung obliege dem Stadtrat; weder das Parlament noch das Stimmvolk sei zuständig, Teile der Altstadt für den motorisierten Verkehr zu sperren bzw. eine solche zu beantragen.

**UMBRICHT RECHTSANWÄLTE**

Bahnhofstrasse 22, Postfach, CH-8024 Zürich  
T +41 44 213 63 63, F +41 44 213 63 99, [attorneys@umbricht.ch](mailto:attorneys@umbricht.ch), [www.umbricht.ch](http://www.umbricht.ch)

Zürich, Representative office in South Africa

Der Antrag des Stadtrates vermag aus den folgenden Gründen nicht zu überzeugen:

1. Mit dem Stadtrat ist davon auszugehen, dass es sich bei der Initiative um eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung handelt. Die Initiative verlangt, dass die Bülacher Altstadt im Abschnitt «Obertor» bis zum Kreisel «Untertor» (Marktgasse) für den motorisierten Verkehr gesperrt und zur «Begegnungszone Bülacher Altstadt» wird.
2. Der Stadtrat scheint der Ansicht zu sein, dass die Sperrung eines Abschnitts der Marktgasse der einzige Inhalt der Initiative sei. Da er und nicht das Stadtparlament oder die Stimmberechtigten für die Antragstellung an die Kantonspolizei gemäss § 4 der Kantonalen Signalisationsverordnung (LS 741.2) zuständig sei, verstosse die Initiative gegen übergeordnetes Recht.
3. Diese Betrachtung lässt ausser Acht, dass es den Initianten nicht lediglich darum geht, einen Teil der Marktgasse für den motorisierten Verkehr zu sperren. Vielmehr soll die Bülacher Altstadt zu einer Begegnungszone werden. Für die Einrichtung einer Begegnungszone braucht es in aller Regel bauliche Massnahmen, damit die Zone ihren Zweck erfüllen kann. Die Altstadt soll für die Einwohnerinnen und Einwohner attraktiv sein. Ob die hierfür notwendigen baulichen Massnahmen in die Ausgabenkompetenz des Stadtrates oder des Stadtparlaments fallen, hängt von der konkreten Umsetzungsvorlage ab. Die Zuständigkeit des Parlaments lässt sich auf jeden Fall nicht von vornherein ausschliessen.
4. Zusätzlich zu den baulichen Massnahmen dürfte es notwendig werden, die Verkehrsführung anzupassen, was zu einer Änderung des kommunalen Verkehrsplans führen könnte. Für die Anpassung des Verkehrsplans ist das Stadtparlament zuständig (Art. 20 Ziff. 1 Gemeindeordnung; § 32 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [LS 700.1]).
5. Entgegen der Darstellung des Stadtrates verlangt die Initiative also nicht ausschliesslich eine Sperrung von Teilen der Altstadt für den motorisierten Verkehr, sondern eine Begegnungszone. Für eine verkehrsbefreite Altstadt gilt es ein Projekt bzw. ein Gesamtkonzept auszuarbeiten, das sich neben der Verkehrsplanung auch mit allfälligen baulichen Massnahmen befasst. Stimmt das Stadtparlament (oder gegebenenfalls die Stimmberechtigten) der Umsetzungsvorlage zu, wird der Stadtrat bei der Kantonspolizei die notwendigen Verkehrsanordnungen beantragen müssen. Hierbei handelt es sich nur um ein (zwar notwendiges) Element zur Verkehrsberuhigung der Altstadt, aber nicht um das einzige, um



die Initiative umzusetzen. Welche Fragen sich im Zusammenhang mit der Schaffung eines verkehrsberuhigten Zentrums stellen können, zeigen beispielsweise die Erläuterungen des Stadtrates von Uster zur Volksabstimmung vom 23. September 2012 zur Volksinitiative «Für ein fussgängerfreundliches Zentrum» sehr gut auf. Mit Bezug auf die notwendigen Verkehrsanordnungen führte der Stadtrat auf S. 7 (weiteres Vorgehen) aus, dass die Abteilung Sicherheit der Stadt Uster zusammen mit der Kantonspolizei die Verkehrsanordnungen bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich beantragen werde, wenn der Souverän der Vorlage zustimme. Auch der Stadtrat von Uster ging mit anderen Worten davon aus, dass die Verkehrsanordnungen nur Teil der Umsetzungsvorlage sind und nicht deren einzigen Inhalt bilden.

6. Aus den genannten Überlegungen sollte die Volksinitiative «Begegnungszone Bülacher Altstadt» für gültig erklärt werden. Die Initiative betrifft einen Gegenstand im Sinne von § 147 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) oder lässt sich zumindest einem solchen zuordnen. Ein klarer Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt nicht vor.

Mit freundlichen Grüssen



Markus Rüssli

**Beilage:**

- Erläuterungen des Stadtrates von Uster zur Volksabstimmung vom 23. September 2012 zur Volksinitiative «Für ein fussgängerfreundliches Zentrum»