uster
Wohnstadt am Wasser

Uster, 12. November 2013
Nr. 193/2013

S1.01/V3.2/V4.04.70

Zuteilung: KPB

BERICHT UND ANTRAG DES STADTRATES ZUR VOLKSINITIATIVE «ZUR ERHALTUNG DER LANDSCHAFT IN USTER WEST (KEINE STRASSE „USTER WEST“)»

(ANTRAG NR. 193)

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat gestützt auf Art. 32 lit. d und Art. 10 Abs. 4 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007 sowie § 130 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die politischen Rechte folgenden Beschluss zu fassen:

1. **Der Gemeinderat nimmt vom Zustandekommen und dem Inhalt der kommunalen Volksinitiative «zur Erhaltung der Landschaft in Uster West (keine Strasse „Uster West“)» Kenntnis.**

2. **Die Initiative wird für vollständig ungültig erklärt.**

3. **Gegen diesen Beschluss kann innert 5 Tagen von der Veröffentlichung an gerechnet (Fristenlauf beginnend am Tage nach der Veröffentlichung), beim Bezirksrat Uster, Amtsstrasse 3, 8610 Uster, wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte und ihre Ausübung schriftlich Stimmrechtsrekurs erhoben werden. Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.**

4. **Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug**

Referent des Stadtrates: Martin Bornhauser, Stadtpräsident

A. Ausgangslage / Qualifikation der Initiative als «ausgearbeiteter Entwurf»

a) Ausgangslage

Am 10. Juli 2013 wurde der Stadtkanzlei die Volksinitiative «zur Erhaltung der Landschaft in Uster West (keine Strasse „Uster West“)» eingereicht. Der Initiativtext lautet wie folgt:

«In Anwendung der Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt Uster reichen die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Uster folgende Volksinitiative ein:

Die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster werden verpflichtet, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen die Realisierung des kantonalen Strassenprojektes „Uster West“ zu wehren.»

Die Begründung der Initiative ist wie folgt abgefasst:

«Weder die Stimmbevölkerung noch der Gemeinderat der Stadt Uster konnten in den letzten Jahren zur Strasse „Uster West“ Stellung nehmen. Dies im Unterschied zu einer Unterführung Winterthurerstrasse. Die Volksinitiative für eine Unterführung anstelle des heutigen Niveauüberganges wurde am 25. November 2012 mit fast 60 % der Stimmen gutgeheissen.

Weiter wurde mit der Annahme der kantonalen Kulturlandinitiative im Juni 2012 die Schonung von landwirtschaftlich wertvollen Nutzflächen vor Bebauung aller Art bestärkt. Mit dem Vorhaben Strasse „Uster West“ würde viel fruchtbares Acker- und Kulturland zerstört. Zudem würde mit der Strasse „Uster West“ das Naherholung- und Naturschutzgebiet (Flachmoor von nationaler Bedeutung) erheblich beeinträchtigt.

Die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster sollen mit dieser Initiative beauftragt werden, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen die Realisierung des kantonalen Strassenprojektes „Uster West“ zur Wehr zu setzen.

An rechtlichen Mitteln stehen dem Stadtrat diverse Instrumente zur Verfügung, beispielsweise eine Einsprache gemäss Strassengesetz oder eine Einsprache wegen Verletzung des Umweltrechts z.B. Zerstörung Flachmoor von nationaler Bedeutung.

An demokratischen Mitteln steht ihnen u.a. gemäss Art. 23 lit. c und Art. 24 lit. b der Kantonsverfassung die Behördeninitiative zur Verfügung. Mit diesem Mittel kann jederzeit die Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses vom 22. Oktober 2012 verlangt werden.

Die politischen Mittel sind vielgestaltig. Mindestens aber sollen die politischen Organe der Stadt Uster unmissverständlich und konsequent kundtun, dass die Ustermer Bevölkerung keine Strasse „Uster West“ will.»

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, vom Inhalt der Volksinitiative Kenntnis zu nehmen.

b) Qualifikation als «ausgearbeiteter Entwurf»

Gemäss § 120 Abs. 2 u. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) können Initiativen in der Form des «ausgearbeiteten Entwurfs» oder der «allgemeinen Anregung» abgefasst sein. Eine Initiative in der Form des «ausgearbeiteten Entwurfs» ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR). Eine Initiative in der Form der «allgemeinen Anregung» umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad gemäss 120 Abs. 2 GPR zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR).

Nach dem Text der Initiative kann kein Zweifel bestehen, dass die Behörden der Stadt Uster direkt verpflichtet werden sollen, alle politischen, demokratischen und rechtlichen Mittel gegen das Strassenprojekt einzusetzen, ohne dass dafür noch ein Zwischenschritt notwendig sein soll, etwa die Schaffung oder Änderung eines kommunalen Erlasses. Dies ist hier schon aus zeitlichen Gründen anzunehmen. Eine solche Zwischenstufe erscheint auch weder als nötig noch als sinnvoll. Der Qualifikation als «ausgearbeiteter Entwurf» steht nicht entgegen, dass die Initiative die im Einzelnen einzusetzenden Mittel nicht nennt und dadurch für den Vollzug erhebliche Unklarheit bzw. ein grosser Spielraum bestünde. Demnach ist vorliegend von einer Initiative in der Form eines «ausgearbeiteten Entwurfs» auszugehen.

Die entsprechende Qualifikation erfolgt vorliegend *vorfrageweise* deshalb, weil die anwendbaren Bestimmungen im GPR je nach Art der Initiative verschieden sind. Erst, wenn der Gemeinderat die vorliegende Initiative für gültig erklären sollte, hat er gleichzeitig festzulegen, ob sie als ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung behandelt werden soll (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 1. Auflage, Zürich 2007, Art. 25 N 19 f.)

B. Zustandekommen der Initiative

Eine Initiative ist zustandegekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind sowie die erforderliche Anzahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 127 Abs. 1 Ziff. 1 u. 2 GPR).

Die Vorprüfung gemäss § 124 GPR hat ergeben, dass die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Publikation der Initiative gemäss § 125 GPR im amtlichen Publikationsorgan der Stadt Uster hat am Mittwoch, 5. Juni 2013 stattgefunden. Mit dem Einreichedatum der Initiative am 10. Juli 2013 ist die sechsmonatige Frist gemäss Art. 27 der Kantonsverfassung (KV) somit gewahrt.

Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Uster (GO) sind für eine Volksinitiative auf kommunaler Ebene 600 Unterschriften notwendig. Von den nach Aussagen des Initiativkomitees eingereichten 1002 Unterschriften wurden 670 auf ihre Gültigkeit hin überprüft.

Die Initiative ist somit zustandegekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss vom 20. August 2013 festgestellt und beantragt dem Gemeinderat, davon Kenntnis zu nehmen.

C. Rechtmässigkeit der Initiative

Die Voraussetzungen für die materielle Gültigkeit einer Initiative lassen sich einteilen in Anforderungen an den Initiativgegenstand und die Gültigkeitsvoraussetzungen im engeren Sinn bzw. Ungültigkeitsgründe.

1. Zulässiger Initiativgegenstand

1.1. Allgemeines

Nach § 96 i.V.m. §§ 91 f. Gemeindegesetz (GG) kann eine kommunale Initiative Folgendes zum Gegenstand haben:

- *Die Gemeindeordnung und ihre Änderungen (§ 91 Ziff. 1 und 4 GG)*
- *Ausgabenbewilligungen nach § 119 GG (obligatorisches und fakultatives Finanzreferendum, § 91 Ziff. 2 und 4 GG)*
- *In der Gemeindeordnung besonders bezeichnete Geschäfte (§ 91 Ziff. 3 f. GG)*
- *Materien, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen, da dessen Beschlüsse nach § 92 GG generell dem fakultativen Referendum unterstehen, mit Ausnahme der in § 93 GG aufgeführten Geschäfte.*

Gemeindeordnung und Finanzreferendum sind vorliegend nicht betroffen. Es stellt sich nur die Frage, ob ein anderer Gegenstand betroffen ist, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstünde.

1.2. Mögliche Gegenstände des obligatorischen Referendums

Die Gemeinden können nach § 91 Ziff. 3 GG in der Gemeindeordnung weitere Geschäfte (d.h. über Gemeindeordnung und Finanzreferendum hinaus) dem obligatorischen Referendum unterstellen. Sie werden damit auch zu möglichen Gegenständen einer Volksinitiative.

Die Gemeindeordnung der Stadt Uster (GO) regelt das obligatorische Referendum in Art. 12 und sieht folgende Gegenstände dafür vor:

- *Erlass und Änderung der Gemeindeordnung*
- *Änderung der Gemeindegrenzen im bewohnten Gebiet und Zusammenschluss mit anderen Gemeinden*
- *Initiativen, die nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen*
- *Gründung und Beteiligung an Unternehmen und Institutionen, unter bestimmten Voraussetzungen*

– *Neue einmalige Ausgaben von über Fr. 2.5 Mio. bzw. wiederkehrende Ausgaben über Fr. 0.5 Mio. oder entsprechende Einnahmenausfälle*

– *Erwerb oder Veräusserung von Immobilien im Finanzvermögen bzw. Bestellung oder Aufhebung von dinglichen Rechten daran im Betrag von über Fr. 10 Mio.*

Zu einem erheblichen Teil werden hier Regelungen des kantonalen Rechts wiederholt oder konkretisiert. Die meisten der Gegenstände sind vorliegend auch zum vornherein nicht einschlägig. Namentlich bezweckt die Initiative keine Änderung der Gemeindeordnung, obwohl dies aufgrund ihrer Zielsetzung durchaus möglich wäre.

Unklar ist zunächst die Bedeutung von Art. 12 lit. d GO, wonach Initiativen, die nach Massgabe der kantonalen Gesetzgebung in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, dem obligatorischen Referendum unterstehen. «Zuständigkeit der Gemeinde» und «obligatorisches Referendum» können als Synonyme angesehen werden, da nach § 89 GG die Stimmbürgerschaft die Gemeinde darstellt. Demnach würde sich die Regelung auf § 91 GG beziehen. Nicht dem obligatorischen Referendum unterstehen Initiativen im Bereich des fakultativen Referendums, denen der Gemeinderat Folge leistet (§ 91 Ziff. 6 GG e contrario). Auf jeden Fall kann aber in dieser Bestimmung keine Erweiterung des obligatorischen Referendums über den Anwendungsbereich nach kantonalem Recht hinaus erblickt werden.

Damit ist gleichzeitig gesagt, dass die zu prüfende Initiative unter keinen Gegenstand des obligatorischen Referendums fällt.

1.3. Mögliche Gegenstände des fakultativen Referendums

1.3.1 Gegenstände in der Zuständigkeit des Gemeinderates

Dem fakultativen Referendum unterliegen wie erwähnt Beschlüsse des Gemeinderates. § 108 GG legt dessen Zuständigkeiten fest, nämlich insbesondere den Beschluss über Voranschlag, Steuerfuss und Ausgabenbewilligungen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung (Ziff. 1), die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung mit Abnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht (Ziff. 2), die Beschlussfassung über alle anderen durch die Gesetzgebung der Gemeindeversammlung zugewiesenen Geschäfte, soweit sie nicht durch Gesetz oder Gemeindeordnung der Gemeinde (d.h. den Stimmberechtigten), dem Gemeinde- bzw. Stadtrat, der Schulpflege oder Fürsorgebehörde übertragen sind (Ziff. 3) sowie die Begutachtung sämtlicher Vorlagen und Anträge an die Gemeinde (Ziff. 4).

§ 108 Ziff. 3 GG verweist auf die Kompetenzen der Gemeindeversammlung gemäss § 41 GG.

Art. 19 ff. GO Uster nennt über die im Gesetz vorgesehenen Gegenstände hinaus zusätzliche Kompetenzen des Gemeinderates, so unter anderem die Unterstützung des Gemeindereferendums (Art. 19 Abs. 3 lit. i GO).

1.3.2 Nicht: Gegenstände in der Zuständigkeit des Stadtrates

Keine tauglichen Objekte für ein fakultatives Referendum sind Beschlüsse des Stadtrates. Dies ergibt sich ohne weiteres e contrario aus § 92 GG. Gegenstände, über die der Stadtrat in alleiniger Kompetenz beschliesst, können daher auch nicht Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative sein.

Die Zuständigkeiten der Gemeinde- bzw. Stadträte werden in den §§ 55-87 GG festgelegt. Nach § 64 Ziff. 1 GG kommt der Exekutive die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten zu, soweit nicht eine andere Behörde oder die Gemeindeversammlung zuständig ist. Sie hat damit eine subsidiäre Allzuständigkeit. Aus dieser werden namentlich die Leitungsfunktion und Regierungskompetenz (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 64 N 3.1), die Vertretungsbefugnis nach aussen und die Prozessführungsbefugnis (Thalmann, § 64 N 3.6 ff.) abgeleitet. Die entsprechende Vertretungs- und Prozessführungsbefugnis des Stadtrates ergibt sich sodann ausdrücklich aus Art. 32 lit. e u. f GO.

1.3.3 Ergreifung einer Behördeninitiative

Die Initianten behaupten in ihrem Unterschriftenbogen, den städtischen Behörden stehe nach Art. 23 f. KV die Behördeninitiative zur Verfügung, mit der sie jederzeit die Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses vom 22. Oktober 2012 verlangen können. Gemäss Art. 24 lit. b KV kann eine Initiative von einer oder mehreren Behörden eingereicht werden. Die Verfassung definiert den Begriff der Behörden nicht. Der Kreis der initiativberechtigten Organe sollte weit gezogen werden. In diesem Sinne sind zur Einreichung einer Behördeninitiative diejenigen Organe der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts berechtigt, die in ihrem Aufgabenbereich über eine gewisse funktionale und organisatorische Selbständigkeit verfügen. In Betracht kommen Organe des Kantons, der Bezirke, der Gemeinde oder von anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese Organe können der Exekutive, der Legislative oder der Judikative angehören (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 24 N 15). Dem entspricht auch die Praxis des Kantonsrats, in dessen Geschäftsverwaltung zahlreiche Initiativen von Gemeindeexekutiven und –legislativen verzeichnet sind. Demnach trifft es zu, dass dem Gemeinde- und dem Stadtrat in der zur Diskussion stehenden Angelegenheit die Behördeninitiative zur Verfügung steht.

§ 93 GG nennt diejenigen Beschlüsse des Gemeinderates, bei denen das Referendum ausgeschlossen ist. § 93 Ziff. 6 GG überlässt es den Gemeinden, weitere, durch die Gemeindeordnung zu bezeichnende Geschäfte zu nennen, bei welchen das Referendum ausgeschlossen ist. Gemäss Art. 14 lit. j GO können Beschlüsse des Gemeinderates über Behördeninitiativen des Parlamentes der Urnenabstimmung nicht unterstellt werden. Diese Bestimmung ist nun auch auf Behördeninitiativen an den Kanton anzuwenden. Ist damit aber das fakultative Referendum darüber ausgeschlossen, so ist es auch eine entsprechende kommunale Volksinitiative.

Mit Bezug auf das Initiativrecht des Stadtrates ist zu betonen, dass dessen Beschlüsse zum vornherein keinen möglichen Gegenstand eines Referendums bilden. Sie können daher auch nicht auf dem Weg der Volksinitiative erzwungen werden.

1.3.4 Beteiligung an einem Gemeindereferendum

Art. 14 lit. j GO ist nach dem Wortlaut nicht auf das Gemeindereferendum gemäss Art. 19 Abs. 3 lit. i GO und Art. 33 Abs. 2 lit. b KV zu beziehen. Es ist davon auszugehen, dass die Begriffe «Initiative» und «Referendum» in ihrem allgemein üblichen Sinn verwendet werden und nicht gegenseitig austauschbar sind. Demnach liegt mit Bezug auf das Gemeindereferendum keine Ausnahmebestimmung vor, die entsprechende Beschlüsse aus dem Anwendungsbereich des kommunalen Referendums und damit der kommunalen Volksinitiative herausnähme. Es liegt hier also grundsätzlich ein möglicher Gegenstand einer solchen Initiative vor. Die Frage, ob das Gemeindereferendum überhaupt noch ergriffen werden kann, ist nicht unter dem Titel des Initiativgegenstandes, sondern unter dem der Durchführbarkeit (vgl. nachfolgend 2.1.2) zu prüfen.

1.3.5 Weitere «politische und demokratische» Mittel

Weitere Mittel, die spezifisch dem Gemeinde- oder dem Stadtrat zur Verfügung stehen würden, um das gewünschte Ziel zu erreichen, sind nicht ersichtlich. Einer der Initianten hat eine entsprechende Einzelinitiative an den Kantonsrat erhoben. Gemeinde- und Stadtrat können allerdings nicht zur Ergreifung einer solchen gezwungen werden, weil es sich dabei um ein Recht handelt, das allen Stimmberechtigten einzeln zusteht und einen Ausfluss des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts i.S.v. Art. 22 KV darstellt. Hier gilt daher auch die Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV), die namentlich die freie Willensbildung schützt. Es wäre daher unzulässig, Behördenmitgliedern in diesem Bereich Weisungen zu erteilen. Das Gleiche gilt auch für die Ausübung des Petitionsrechts, das nach Art. 33 BV allen Personen zusteht, das aber ohnehin keinen den politischen Rechten vergleichbaren Behandlungsanspruch umfasst und daher zum vornherein wenig tauglich wäre, das mit der Initiative verfolgte Ziel zu erreichen.

1.3.6 Einsprache nach Strassengesetz und anschliessende bzw. weitere Rechtsmittel

Wie bereits dargelegt, stützt sich die Zuständigkeit des Stadtrats zur Erhebung von Rechtsmitteln auf Art. 32 GO. Die Initiative bezieht sich mit Bezug auf rechtliche Mittel daher auf einen Bereich, der nicht in der Kompetenz des Gemeinderates liegt und daher weder Gegenstand eines Referendums noch einer Volksinitiative sein kann. Dabei kommt es nicht darauf an, welches Rechtsmittel konkret erhoben werden soll. Diese Frage ist höchstens unter dem Aspekt der Durchführbarkeit der Initiative von Bedeutung (vgl. nachfolgend 2.1.4).

1.3.7 Zwischenergebnis

Von den in Frage kommenden demokratischen, politischen und rechtlichen Mitteln, welche die Behörden der Stadt Uster gegen das Strassenprojekt «Uster West» einsetzen wollen, stellt nur das

Gemeindereferendum nach Art. 33 Abs. 2 lit. b KV ein mögliches Objekt eines kommunalen Referendums und damit auch einer kommunalen Volksinitiative dar.

2. Materielle Gültigkeitsvoraussetzungen

Die materiellen Gültigkeitsvoraussetzungen für Volksinitiativen werden in Art. 28 Abs. 1 KV umschrieben. Verlangt werden Wahrung der Einheit der Materie (lit. a), kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht (lit. b) und keine offensichtliche Undurchführbarkeit (lit. c).

Keiner näheren Prüfung bedarf vorliegend die Einheit der Materie. Die Initiative betrifft einen einzigen Gegenstand, das vom Kantonsrat genehmigte Projekt «Uster West», und will die städtischen Behörden dazu verpflichten, alles ihnen Mögliche zu dessen Verhinderung zu unternehmen. Die Initiative weist keine unterschiedlichen Teile ohne hinreichenden inneren Zusammenhang i.S.v. § 128 Abs. 3 GPR auf.

2.1 Offensichtliche Undurchführbarkeit

2.1.1 Allgemeines

Vorangehend wurde geprüft, inwieweit die Beteiligung an einem Gemeindereferendum, die Ergreifung einer Behördeninitiative oder die Erhebung von Rechtsmittel mögliche Gegenstände eines kommunalen Referendums und damit einer Volksinitiative darstellen. Bejaht wurde dies einzig mit Bezug auf das Gemeindereferendum.

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. c KV darf eine Initiative nicht offensichtlich undurchführbar sein. Nach verbreiteter Auffassung soll Unmöglichkeit aus tatsächlichen, nicht aber aus rechtlichen Gründen eintreten können (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 28 N 25). Soweit es allerdings um die Ausübung politischer Rechte oder die Erhebung von Rechtsmitteln geht, die sich an Behörden des übergeordneten Gemeinwesens richten, erscheint der Begriff der Unmöglichkeit zutreffend: Rechtsmittel, die verspätet, oder Initiativen, die mit ungenügender Unterschriftenzahl eingereicht werden, werden nicht als rechtswidrig bezeichnet. Folge des Mangels ist, dass die Behörden, an die sie sich richten, nicht darauf eintreten oder sie für ungültig erklären. Damit wird der Zweck, der damit verfolgt werden soll, unerreichbar.

2.1.2 Gemeindereferendum

Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 22. Oktober 2012 betreffend das Strassenbauprojekt «Uster West» hätte nach Art. 33 Abs. 1 lit. d i.V.m. Abs. 2 lit. b KV das Gemeindereferendum erhoben werden können. Allerdings hätten sich elf weitere Gemeinden daran beteiligen müssen. Die Frist zur Erhebung des Referendums ist am 27. Dezember 2012 abgelaufen. Die Initiative ist somit insoweit offensichtlich undurchführbar geworden.

2.1.3 Behördeninitiative

Eine Behördeninitiative kann grundsätzlich jederzeit erhoben werden. Richtet sie sich gegen ein rechtskräftig beschlossenes Projekt, so ist sie allerdings spätestens bei dessen fortgeschrittener Realisierung als undurchführbar anzusehen. Soweit befindet sich das Strassenprojekt «Uster West» aber noch nicht. Da jedoch die Erhebung einer Behördeninitiative nicht Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative in der Stadt Uster sein kann, bleibt die wohl noch gegebene bzw. zumindest nicht offensichtlich fehlende Durchführbarkeit ohne Konsequenzen.

2.1.4 Einsprache und weitere Rechtsmittel gegen das Strassenprojekt

Die öffentliche Planauflage des Strassenprojektes «Uster West» hat vom 7. Juni bis 7. Juli 2013 stattgefunden. Nach § 16 des Strassengesetzes (StrG) sind Strassenprojekte vor ihrer Festsetzung während 30 Tagen öffentlich aufzulegen und soweit darstellbar auszustecken. Innert der Auflagefrist kann gemäss § 17 Abs. 1 StrG Einsprache erhoben werden. In ihren schutzwürdigen Interessen berührte Gemeinden haben ein selbstständiges Einspracherecht. Mit der Einsprache können nach Abs. 2 alle Mängel des Projekts geltend gemacht werden, namentlich auch solche umweltrechtlicher Natur. Die Darstellung der Initianten im Unterschriftenbogen, es könne neben der Einsprache nach StrG auch eine davon unterschiedliche Einsprache wegen Verletzung des Umweltrechts erhoben werden, trifft daher nicht zu.

Ob die Einspracheberechtigung der Stadt Uster zwingend bereits aus dem Umstand abzuleiten ist, dass das Projekt vollumfänglich auf ihrem Gebiet realisiert werden soll, ist unklar. Tatsache ist jedenfalls, dass sie auf die Erhebung dieses Rechtsmittels verzichtete.

Als nächstes hat der Regierungsrat nach § 15 Abs. 1 StrG das Projekt festzusetzen, wobei gleichzeitig über die Einsprachen zu entscheiden ist. Der Entscheid des Regierungsrats ist nach den Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar. Hierzu ist jedoch nicht berechtigt, wer die Erhebung einer Einsprache unterlassen hat (§ 17 Abs. 4 StrG). Der Weiterzug des späteren Regierungsratsentscheids durch die Stadt bzw. den Stadtrat Uster ist damit ausgeschlossen.

Gegen den Regierungsratsbeschluss könnte nach § 19 Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) kein Rekurs, gemäss § 41 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 1 VRG aber Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden. Beschwerdeberechtigt sind bzw. wären nach § 49 i.V.m. § 21 Abs. 2 VRG auch Gemeinden, wenn sie durch den Entscheid wie Private berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (lit. a), wenn sie die Verletzung von Garantien der Kantons- oder Bundesverfassung rügen (lit. b; insbesondere Gemeindeautonomie) oder wenn sie bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Ob eine dieser Voraussetzungen vorliegend erfüllt wäre, erscheint durchaus als fraglich. Allenfalls ist die Beschwerdeberechtigung aus dem Umstand abzuleiten, dass § 17 Abs. 1 StrG den Gemeinden ein selbstständiges Einspracherecht einräumt.

Wie es sich damit genau verhält, kann allerdings offen bleiben, da die Stadt Uster wie erwähnt auf die Erhebung einer Einsprache gegen das Strassenprojekt «Uster West» verzichtet und damit ihr allfälliges Beschwerderecht nach § 17 Abs. 4 StrG verwirkt hat. Auch der Rechtsmittelweg ist der Stadt damit verschlossen. Die Initiative ist daher auch in diesem Punkt offensichtlich undurchführbar geworden.

2.1.5 Weitere Mittel

Weitere Mittel, die gegen das Strassenprojekt mit Aussicht auf Erfolg ins Feld geführt werden können, sind nicht ersichtlich, insbesondere keine solchen, die ihren Urhebern einen Anspruch auf Behandlung durch eine kantonale Behörde verleihen könnten.

2.1.6 Zwischenergebnis

Das einzige Mittel, das die Behörden der Stadt Uster mit Erfolgsaussicht gegen das Strassenprojekt hätten einsetzen können und das gleichzeitig zum Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative hätte gemacht werden können, ist aufgrund des Fristablaufs nicht mehr einzusetzen. Die Initiative ist daher als offensichtlich undurchführbar zu beurteilen.

2.2 Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Das fragliche Projekt betrifft eine Kantonsstrasse, weshalb der Kanton zur Beschlussfassung darüber zuständig ist, was durch den Kantonsratsbeschluss vom 22. Oktober 2012 geschehen ist. Der Initiativtext berücksichtigt dies durchaus und masst nicht etwa der Stadt Uster und ihren Behörden eine Entscheidkompetenz darüber an, sondern will die städtischen Behörden verpflichten, in den kantonalen Entscheidprozessen und die Rechtsverfahren Einfluss zu nehmen.

Soweit das kantonale Recht den Gemeinden entsprechende Mittel ausdrücklich zur Verfügung stellt, können entsprechende Ansinnen grundsätzlich nicht rechtswidrig sein. Dies trifft vorliegend insbesondere auf die Behördeninitiative, das Gemeindereferendum und die strassengesetzliche Einsprache zu.

Da die Initiative den Stadtrat einerseits zur Benützung «demokratischer Mittel» zum Kampf gegen das kantonale Projekt verpflichten will, kann auch an die Frage angeknüpft werden, inwieweit ein unteres Gemeinwesen in den Abstimmungskampf eines übergeordneten eingreifen darf. Dies ist nur dann zulässig, wenn eine Gemeinde vom Abstimmungsgegenstand besonders betroffen ist (Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 338). Dies ist vorliegend der Fall, da das gesamte Projekt auf dem Boden der Stadt Uster realisiert werden soll. Eine Intervention der städtischen Behörden müsste sich an die Gebote der Sachlichkeit. Transparenz, Ver-

hältnismässigkeit und Fairness halten (Besson, S. 340 ff.). Mit Bezug auf die durch das kantonale Recht ausdrücklich eingeräumten Mittel ist auch diese Voraussetzung als erfüllt anzusehen.

Ob darüber hinaus die Verpflichtung, sich mit *allen* zur Verfügung stehenden demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen ein Projekt des Kantons zu wehren, damit vereinbar ist, kann in Frage gestellt, aufgrund der weitaus gewichtigeren Mängel der Initiative jedoch offen gelassen werden.

Dass der Einsatz bestimmter Mittel grundsätzlich rechtmässig wäre, ändert allerdings nichts daran, dass einerseits nur das Gemeindereferendum überhaupt zum Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative gemacht werden und anderseits nur die Behördeninitiative tatsächlich noch erhoben werden könnte.

3. Ergebnis

Als Mittel, die von den Behörden der Stadt Uster gegen das kantonale Strassenbauprojekt «Uster West» eingesetzt werden können, kommen grundsätzlich das Gemeindereferendum gegen den Kreditbeschluss des Kantonsrats, die Behördeninitiative sowie Einsprache und Beschwerde gegen den Festsetzungsbeschluss des Regierungsrats in Frage. Einzig diese Mittel beinhalten einen Behandlungsanspruch und sind grundsätzlich geeignet, einen Verzicht auf das Projekt zu erzwingen.

Davon stellt einzig das Gemeindereferendum einen möglichen Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative dar. Mit Bezug auf die Rechtsmittel wird sie durch das kantonale Recht, mit Bezug auf die Behördeninitiative durch die Gemeindeordnung ausgeschlossen.

Die Behörden der Stadt Uster, insbesondere der Gemeinde- und der Stadtrat, könnten nur noch *aus eigenem Entschluss* die Behördeninitiative einsetzen, die grundsätzlich jederzeit erhoben werden kann und, solange das Projekt nicht bereits ausgeführt wird, noch keinen undurchführbaren Inhalt aufweist. Sie können jedoch nicht mit einer Volksinitiative dazu gezwungen werden.

Die Frist für das Referendum gegen den Kantonsratsbeschluss ist hingegen längst abgelaufen. Bereits durchgeführt wurde die strassenrechtliche Planauflage, während derer auch gegen das Projekt Einsprache erhoben werden konnte. Der Stadtrat Uster hat dies nicht getan und wird daher auch nicht gegen den regierungsrätlichen Festsetzungsbeschluss Beschwerde erheben können.

Es bestehen somit keine demokratischen, politischen oder rechtlichen Mittel, die sowohl einen Verzicht auf das Projekt erzwingen als auch Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative sein können und im jetzigen Zeitpunkt noch zur Verfügung stehen.

Die Initiative bezieht sich damit teilweise auf unzulässige Gegenstände und ist andererseits teilweise undurchführbar. Sie ist daher als ungültig zu erklären, was dem Gemeinderat denn vorliegend auch beantragt wird.

D. Weiteres Vorgehen

Da der Stadtrat die Initiative für vollständig ungültig hält, stellt er dem Gemeinderat mit vorliegendem Bericht und Antrag einen entsprechenden Antrag (§ 130 Abs. 2 Satz 1 GPR).

Der Gemeinderat hat über die entsprechende Frage innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden (§ 130 Abs. 1 Satz 1 u. Abs. 2 Satz 2 GPR).

Der Entscheid des Gemeinderates über die Initiativgültigkeit ist als Akt der Verfassungsgerichtsbarkeit rechtlicher Natur. Der gemeinderätliche Beurteilungsmasstab entspricht dabei jenem des Stadtrates. In seiner juristischen Beurteilung ist der Gemeinderat frei. Eine Volksinitiative kann nur mit Zweidrittelsmehr für vollungültig oder teilungültig erklärt werden. Der Entscheid des Gemeinderates ist nicht referendumsfähig. Hingegen unterliegt er dem Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, S. 58 N 128).

Entspricht der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrates und erklärt er die Initiative demnach für vollständig ungültig, ist die Initiative (unter Vorbehalt des Stimmrechtsrekurses) erledigt. Entspricht er dem Antrag des Stadtrates nicht, indem er die Initiative gar nicht oder nur teilweise für ungültig erklärt, erfolgt eine Rückweisung an den Stadtrat. Gleichzeitig hätte er festzulegen, ob die Initiative als «ausgearbeiteter Entwurf» oder «allgemeine Anregung» behandelt werden soll. Nach erfolgter Rückweisung hat der Stadtrat die (inhaltliche) Berichterstattung nachzuholen und dem Gemeinderat Annahme oder Ablehnung der Initiative sowie allenfalls die Annahme eines Gegenvorschlages zu beantragen (Saile/Burgherr, S. 59 N 129).

E. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Gemeinderat nimmt vom Zustandekommen und dem Inhalt der kommunalen Volksinitiative «zur Erhaltung der Landschaft in Uster West (keine Strasse „Uster West“)» Kenntnis.

2. Die Initiative wird für vollständig ungültig erklärt.
3. Gegen diesen Beschluss kann innert 5 Tagen von der Veröffentlichung an gerechnet (Fristenlauf beginnend am Tage nach der Veröffentlichung), beim Bezirksrat Uster, Amtsstrasse 3, 8610 Uster, wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte und ihre Ausübung schriftlich Stimmrechtsrekurs erhoben werden. Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

4. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

uster
Wohnstadt am Wasser

STADTRAT USTER

Martin Bornhauser
Stadtpräsident

Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber