



Uster, 24. März 2020  
Nr. 56/2020  
Registratur: V4.04.71  
Zuteilung: KPB

Seite 1/10

**WEISUNG 56/2020 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE  
„INITIATIVE GEGEN DEN SINNLOSEN BAU DER NEUEN  
GREIFENSEESTRASSE IN NÄNIKON!“**

**Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007 i.V.m. § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der «Initiative gegen den sinnlosen Bau der Neuen Greifenseestrasse in Nänikon!» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Dem Gegenvorschlag des Stadtrates wird zugestimmt. Dieser lautet wie folgt:**

**Der Stadtrat hat beim Kanton Zürich und beim Zweckverband Region Zürich Oberland (RZO) die Streichung der «Neuen Greifenseestrasse» in Nänikon aus dem Regionalen Richtplan Oberland zu beantragen.**

- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann



## A. Ausgangslage

### 1. Inhalt der Initiative

Am 26. November 2019 wurde die «Initiative gegen den sinnlosen Bau der Neuen Greifenseestrasse in Nänikon!» bei der Stadtkanzlei eingereicht.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

*«Gestützt auf § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde Uster sowie das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Uster in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:*

***Die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster setzen sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen den Bau der «Neuen Greifenseestrasse» in Nänikon ein.***

*Die Begründung lautet wie folgt:*

*Der Kanton plant die «Neue Greifenseestrasse» als Entlastungs- und Erschliessungsstrasse. Die Stadt Uster hat gemäss ihrem aktuellen Stadtentwicklungskonzept jedoch gar keinen Bedarf nach dieser Erschliessungsstrasse. Und die Entlastungsfunktion der Neuen Greifenseestrasse wird angesichts des zu erwartenden Mehrverkehrs von Fachverständigen des Kantons verneint. Der Bau der Strasse führt vielmehr zu zusätzlichen Verkehrsproblemen in Nänikon und Greifensee. Von einer nachhaltigen Wirksamkeit dieser Strasse kann daher überhaupt nicht die Rede sein. Ein solches Projekt mutet in Zeiten von Klimawandel, Biodiversität und Zersiedelung sogar besonders grotesk an. Das Gebiet zwischen Nänikon und Volketswil wird durch die «Neue Greifenseestrasse» sinnlos zerschnitten und damit wertvolles Kulturland und wichtiges Naherholungsgebiet für Nänikon ohne jegliche Not zerstört.»*

### 2. Qualifikation der Initiative als allgemeine Anregung

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf 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 sich die zuständigen politischen Organe der Stadt mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen den Bau der «Neuen Greifenseestrasse» in Nänikon einsetzen. Welches diese Mittel sind, 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.



## B. 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 ergeben, dass die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die Publikation der Initiative gemäss § 125 GPR im amtlichen Publikationsorgan fand am 28. August 2019 statt. Mit der Einreichung der Unterschriftenbögen am 26. November 2019 ist die Frist zur Einreichung der Initiative (sechs Monate ab Publikation) somit gewahrt.

Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Gemeindeordnung Uster (GO) sind für eine Volksinitiative auf kommunaler Ebene 600 Unterschriften notwendig. Von den durch das Initiativkomitee eingereichten Unterschriften wurden 612 Unterschriften auf ihre Gültigkeit hin überprüft.

Die Initiative ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss vom 3. März 2020 festgestellt.

Ist eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. Sodann beantragt er dem Gemeinderat Ablehnung oder Zustimmung zur Initiative, unter Umständen verbunden mit einem Gegenvorschlag (§ 133 GPR).

### b) Rechtmässigkeit der Initiative

Gestützt auf Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) sind folgende Gültigkeitserfordernisse zu prüfen:

- 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 Ergreifung aller Mittel zur Verhinderung des Baus der Neuen Greifenseestrasse. Da Gegenstand der Initiative somit genau ein Thema ist, ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.



## 2. Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachlage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Darüber hinaus ist eine Initiative auch dann rechtswidrig, wenn sie einen dem Bund (bzw. dem Kanton) zur ausschliesslichen Regelung übertragenen Bereich betrifft (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 20 zu Art. 28). Darüber hinaus ist eine Initiative für ungültig zu erklären, wenn sie so unklar formuliert ist, dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen (BGE 129 I 392, 395). In einem solchen Fall wäre nämlich der Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung verletzt.

Die Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative bildende «Neue Greifenseestrasse» ist im Regionalen Richtplan Oberland als Infrastrukturvorhaben Verbindungsstrassen mit kurzfristigem Realisierungshorizont verzeichnet. Mit dem Eintrag im Richtplan wird eine Verbindung zwischen der Grossrietstrasse in Nänikon und der Zürichstrasse angestrebt. Damit soll der überlastete «OBI-Kreisel» und die Industriestrasse in Volketswil entlastet werden und die Fahrplanstabilität für den Öffentlichen Verkehr auf der Industriestrasse verbessert werden. Die geplante «Neue Greifenseestrasse» ist zudem eine wichtige Massnahme des Konzepts der regionalen Verkehrssteuerung (RVS). Mit den RVS-Massnahmen verfolgt der Regierungsrat das Ziel, mit einem durch den Kantonsrat am 26. April 2010 genehmigten Rahmenkredit von 60.5 Mio. Franken die letzten Kapazitätsreserven auf dem Strassennetz auszuschöpfen und damit die Verkehrssituation, die Verkehrssicherheit sowie die Wohnqualität in den Regionen Limmattal, Glattal und Winterthur und Umgebung zu verbessern. Im durch das kantonale Amt für Verkehr erarbeiteten Synthesebericht der Konzepte der Regionalen Verkehrssteuerung vom Januar 2008 ist die «Neue Greifenseestrasse» unter «Massnahmenliste RVS-Programm» im Teilgebiet C des Glattals als Massnahme 6 «Neue Zufahrtsspanne» mit einer Kostenschätzung von 5.5 Mio. Franken aufgeführt. Bei der Neuen Greifenseestrasse handelt es sich somit um ein Strassenprojekt, welches auf übergeordneten planungsrechtlichen Grundlagen beruht.

Die Initiative strebt im Ergebnis an, die Stimmberechtigten darüber befinden zu lassen, ob Stadt- und Gemeinderat sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln bei den übergeordneten Planungsträgern gegen den Bau der Neuen Greifenseestrasse zur Wehr setzen sollen. Die Praxis lässt Initiativen, welche die kommunalen Behörden dazu verpflichten wollen, sich beim zuständigen Gemeinwesen für oder gegen den Bau einer übergeordneten Strasse einzusetzen, jedenfalls dann zu, wenn diese Gemeinde durch den Strassenbau betroffen ist und dessen Realisierung Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung und allenfalls auf die kommunalen Finanzen hat; berücksichtigt wird in diesem Zusammenhang auch, ob die Gemeinde in die Planung der Strasse eingebunden ist (vgl. BGr, 11. Januar 2002, 1P.587/2001, E.3 f.). In diesem Rahmen können die Stimmberechtigten indirekt auch auf Verwaltungsakte der Exekutive einwirken, weil sie dieser verbindliche Weisungen erteilen können. Dabei ist allerdings das Rückwirkungsgebot zu beachten, das heisst, die Initiative darf nicht einzig bezwecken, einen bereits getroffenen Verwaltungsakt wieder aufzuheben (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982, S. 1ff.).

Vorliegend betrifft die Initiative den Bau einer kantonalen Strasse, die sich auf dem Gebiet der Stadt Uster befindet und deren Bau jedenfalls auch Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung hat. Nach § 12 Abs. 1 Strassengesetz (StrG) wird im Rahmen der Projektbearbeitung von Staatsstrassen den Gemeinderäten der betroffenen Gemeinden Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben; die Gemeinden sind demnach in die Planung eingebunden. Sollte die «Neue Greifenseestrasse» nicht gebaut werden, müsste die Stadt Uster, allenfalls unter Aufwendung eigener Mittel, eine andere Lösung für eine allfällige Erschliessung des Gebietes Grossriet finden.



Schliesslich bezweckt die Initiative nicht, bereits getroffene Verwaltungsakte des Stadtrats wieder aufzuheben, sondern nur, bei den übergeordneten Planungsträgern darauf hinzuwirken, dass auf den Bau der Strasse verzichtet wird. Der Initiativgegenstand kann somit unter initiativrechtlichen Gesichtspunkten als zulässig betrachtet werden. Er enthält im Weiteren auch keinen dem Bund oder dem Kanton zur ausschliesslichen Regelung übertragenen Bereich und ist auch nicht unklar formuliert. Es liegt somit kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor.

### **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). In diesem Sinn erachtete das Bundesgericht etwa eine Initiative auf Wiedererwägung eines Baubeschlusses nicht als offensichtlich undurchführbar, obwohl mit dem Bau bereits begonnen worden war (BGE 94 I 125 E.4b).

Der Regionale Richtplan Oberland wurde durch die Delegiertenversammlung der Planungsgruppe Region Zürcher Oberland (RZO) am 23. November 2017 verabschiedet und durch den Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1266 vom 19. Dezember 2018 festgesetzt. Mit Beschluss vom 26. April 2010 hat der Kantonsrat sodann für die Umsetzung der Konzepte für die Regionale Verkehrssteuerung in den Gebieten Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung einen Rahmenkredit von 60 500 000 Franken bewilligt. Auch wenn diese Beschlüsse mittlerweile in Rechtskraft erwachsen sind, bedeutet dies nun nicht, dass diese nicht unumstösslich wären. So kann z.B. eine Revision des Regionalen Richtplans mit einem Antrag der Planungsgruppe jederzeit angestossen werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die «Initiative gegen den sinnlosen Bau der Neuen Greifenseestrasse in Nänikon!» den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und auch nicht offensichtlich undurchführbar ist. Sie hat somit einen zulässigen Gegenstand.

## **C. Stellungnahme des Stadtrates**

### **1. Projektbeschreibung «Neue Greifenseestrasse»**

Die «Neue Greifenseestrasse» ist eine Kantonsstrasse, die im Regionalen Richtplan (vom 19. Dezember 2018) eingetragen ist. Sie dient als Verlängerung der Greifenseestrasse und schliesst im Süden bei der Überführung Grabenstrasse an die Grossrietstrasse an und im Norden an die Zürichstrasse. Sie hat eine Länge von 640 m, eine Breite von 14 m und überwindet dabei eine Höhendifferenz von 6 m. Die Knoten bei der Grossrietstrasse und der Zürichstrasse sollen mit Lichtsignalanlagen ausgestattet werden und dienen der regionalen Verkehrssteuerung.

Die «Neue Greifenseestrasse» dient als Entlastungsachse für das Industriegebiet Volketswil. Sie nimmt eine zentrale Rolle im Konzept der regionalen Verkehrssteuerung (RVS) für das Glattal ein. Die «Neue Greifenseestrasse» ist eine Zubringerstrasse für die Gemeinde Greifensee, verkürzt die Fahrzeit zum Autobahnanschluss Volketswil, entlastet den stark frequentierten «OBI-Kreisel» und verbessert die Fahrplanstabilität des öffentlichen Verkehrs auf der Industriestrasse für die Buslinien 721, 726, 753 und 727.

Die «Neue Greifenseestrasse» könnte für eine Erschliessung eines zukünftigen Bauenwicklungsgebietes Grossriet ohne grosse Aufwendungen angepasst werden. Die Kosten des Projektes belaufen sich auf rund 8 Mio. Franken. Dabei hätte die Stadt Uster rund 900 000 Franken zu übernehmen.



Die «Neue Greifenseeestrasse» soll sowohl Erschliessungsstrasse für das Gebiet «Grossriet» als auch Entlastungsachse für das Industriegebiet Volketswil sein. Folgende nachhaltigen Zielsetzungen hat der Kanton für das Projekt festgehalten:

- Verkehrliche und stadträumliche Voraussetzungen für städtische Entwicklung
- Verkehrsentslastung Industriestrasse Volketswil
- Leistungsfähiges und zukunftsorientiertes Strassen- und Knotengestaltung

Das Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, die Planungsregion Zürcher Oberland, die Zürcher Planungsgruppe Glatttal, die Stadt Uster und die Gemeinden Greifensee, Volketswil und Schwerzenbach erarbeiteten sodann gemeinsam den Masterplan 2050, welcher Anforderungen an eine zukünftige Überbauung, Erschliessung und Abhängigkeiten auf die bauliche Entwicklung im Gebiet «Grossriet» aufzeigt.

Ein Element des Masterplanes 2050 ist die «Neue Greifenseeestrasse». Der Stadtrat unterstützte das Vorprojekt 2012, nahm 2013 vom Masterplan 2050 zustimmend Kenntnis und genehmigte die Absichtserklärung.

Im Kantonalen Richtplan (vom 22. Oktober 2018) ist das Gebiet «Grossriet» als Siedlungsgebiet definiert. Es ist eines der grössten Entwicklungsgebiete des Kantons Zürich. Die von allen Gemeinden und der Bau- und Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich unterzeichnete Vereinbarung ist eine wichtige Grundlage für eine qualitative Entwicklung dieses Gebietes.

In der Zwischenzeit wurde das Vorprojekt mit Zustimmung der Steuergruppe «Gebietsmanagement Raum Uster-Volketswil» vom Tiefbauamt des Kantons Zürich überarbeitet. Im Sinne des Mitwirkungsverfahrens gemäss § 13 des Strassengesetzes wurde durch den Kanton eine Planaufgabe für das Projekt «Neuen Greifenseeestrasse» Ende 2018 durchgeführt.

Im Rahmen dieses Mitwirkungsverfahrens hat der Stadtrat dem Tiefbauamt des Kantons Zürich folgende Stellungnahme abgegeben: Das Vorprojekt 2018 entspricht den vereinbarten Zielvorgaben an die «Neue Greifenseeestrasse» gemäss dem Masterplan 2050. Sie dient in einer ersten Phase der verkehrlichen Erschliessung und der Entlastung des Industriegebietes Volketswil. Die «Neue Greifenseeestrasse» soll zukünftig als Erschliessung für die Siedlungsentwicklung des «Grossriet» dienen und kann an eine siedlungsverträgliche, innerstädtische Erschliessungsstrasse angepasst werden.

Die Stadt Uster überarbeitet in den nächsten Jahren die Richt- und Nutzungsplanung, genannt Projekt «Stadtraum Uster 2035». Im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes wurde die Entwicklung des Gebietes «Grossriet» betrachtet. Dabei hat sich gezeigt, dass es nicht sinnvoll erscheint, die städtebauliche Entwicklung in diesem Gebiet bereits auf den Zeithorizont von «Stadtraum Uster 2035» voranzutreiben.

## **2. Regionaler Richtplan (vom 19. Dezember 2018)**

Die Richtplanung soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen und sichern (§ 18 Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich, PBG). Die Vorgaben des Kantonalen Richtplans werden im Regionalen Richtplan differenziert und auf die Bedürfnisse der Region abgestimmt. Für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne, welche letztlich vom Regierungsrat festgesetzt werden, sind die Planungsverbände verantwortlich. Für die Region Zürcher Oberland ist der Zweckverband Region Zürcher Oberland (RZO) mit den Verbandsgemeinden zuständig.

Der regionale Richtplan ist das strategische Führungsinstrument der RZO für die Koordination und Steuerung der langfristigen räumlichen Entwicklung. Er ermöglicht es, räumliche Chancen und Potenziale frühzeitig zu erkennen und gezielt zu nutzen, und stellt die Abstimmung mit den über- und nebengeordneten Planungen sicher. Der regionale Richtplan stützt sich auf Grundlagen aus allen Fachplanungen wie bspw. Siedlung, Verkehr und Landschaft, stimmt diese aufeinander ab und setzt



Prioritäten. Er lenkt und koordiniert damit die wesentlichen raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die erwünschte räumliche Entwicklung und weist einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren auf.

Die Mindestinhalte des Regionalen Richtplans sind in § 30 PBG umschrieben und werden im Kantonalen Richtplan konkretisiert. Der regionale Richtplan nimmt die im Kantonalen Richtplan explizit an die Region delegierten Aufgaben auf. Ob ein Vorhaben im Regionalen Richtplan festgelegt wird, hängt von den Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt sowie vom überkommunalen Abstimmungsbedarf ab. Der Regionale Richtplan enthält verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen. Er bildet die Grundlage für die kommunale Nutzungsplanung und weitere kommunale Planungsinstrumente, welche die Vorgaben konkretisieren sowie grundeigentümergebunden und parzellenscharf festlegen. Der regionale Richtplan lässt also den nachgeordneten Planungsträgern den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum.

Dem Regionalen Richtplan widersprechende Massnahmen auf kommunaler Stufe sind im Grundsatz ausgeschlossen (§ 16 Abs. 1 PBG). Für die nachfolgenden Planungen besteht je nach Sachbereich ein mehr oder weniger grosser Anordnungs- und Interpretationsspielraum für die konkrete Umsetzung (§ 9 Abs. 1 PBG). Abweichungen vom Regionalen Richtplan sind ohne formelle Richtplanrevision nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG).

Das regionale Raumordnungskonzept Zürcher Oberland entwirft ein Bild der angestrebten zukünftigen Raumordnung, Landschaft, Siedlung und Verkehr, der Region Zürcher Oberland für den Zeithorizont 2030. Es bildet den konzeptionellen Überbau für den Regionalen Richtplan und bietet Orientierung für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten in der Region und mit den benachbarten Regionen.

Die Gesamtstrategie Verkehr umfasst eine leistungsfähige und umweltverträgliche Verkehrsinfrastruktur. Sie ist für die Region und ihre Standortattraktivität unerlässlich. Im Oberland basiert die Verkehrsinfrastruktur im Wesentlichen auf dem bestehenden Hauptverkehrsnetz des öffentlichen Verkehrs und der Staatsstrassen. Der Gesamtverkehr soll möglichst nachhaltig und umweltverträglich abgewickelt werden.

In der kantonalen Richtplankarte sind als übergeordnetes Strassennetz die Hochleistungsstrassen und Hauptverkehrsstrassen abschliessend festgelegt. Im Regionalen Richtplan vom 19. Dezember 2018 sind die geplanten Verbindungsstrassen festgehalten. Die «Neue Greifenseestrasse» ist als Infrastrukturvorhaben mit einem kurzfristigen Realisierungshorizont eingetragen.

### **3. Abhängigkeit zu den Planungsabsichten im Gebiet Grossriet**

Die Stadt Uster überarbeitet mit dem Projekt «Stadtraum Uster 2035» die Richt- und Nutzungsplanung. Bei der Ausarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes hat sich gezeigt, dass die städtebauliche Entwicklung in diesem Gebiet vor 2050 nicht sinnvoll ist. Es besteht kein Bedarf, die «Neue Greifenseestrasse» zeitnah zu realisieren.

Die «Neue Greifenseestrasse» würde der Stadt Uster somit auf absehbare Zeit nur einen geringen Nutzen bringen. Im Gegenteil: Die neue Strasse führt zu einer Attraktivitätssteigerung der Achse Greifenseestrasse–Seestrasse, erhöht damit den Druck auf die Siedlungsgebiete Greifensee und Niederuster und bringt Nutzungskonflikte im Perimeter des Schutzgebietes «Greifensee».

Das regionale Strassennetz dient dazu, den regionalen Quell- und Zielverkehr zu kanalisieren und damit die Wohngebiete von Durchgangsverkehr zu entlasten. Eine Entlastung des Industriegebiets Volketswil durch eine «Neue Greifenseestrasse» ginge zu Lasten der Ortsdurchfahren Greifensee und Niederuster und würde dort eine Zusatzbelastung verursachen.



Das Netz der Verbindungsstrassen ist weitgehend erstellt. Die Ertüchtigung und Verstetigung auf dem bestehenden Strassennetz haben Vorrang vor Neu- und Ausbauten. Eine neue niveaufreie Bahnquerung für den Strassenverkehr im Westen von Uster ist für den Ausbau der Bahn (Barrierschliesszeiten) erforderlich. Für einen siedlungsverträglichen Verkehr ist zeitnah keine «Neue Greifenseestrasse» notwendig.

Die Stadt Uster hat somit gemäss dem aktuellen Stadtentwicklungskonzept keinen Bedarf nach einer «Neue Greifenseestrasse» als Durchgangs- oder Erschliessungsstrasse.

#### 4. Haltung des Stadtrates zur Initiative

Der Stadtrat stützt das Initiativbegehren in seiner Zielsetzung grundsätzlich. Er lehnt allerdings die von den Initiantinnen und Initianten gewählte Formulierung des Initiativbegehrens ab, dass sich die zuständigen politischen Organe der Stadt Uster mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen, demokratischen und rechtlichen Mitteln gegen den Bau der «Neuen Greifenseestrasse» einzusetzen habe. Diese Formulierung ist zu unbestimmt und weckt falsche Erwartungen, da die möglichen Mittel, die der Stadt Uster zur Verfügung stehen, bei einer genaueren Betrachtung nicht derart zahlreich sind.

Politische Mittel: Unter den politischen Mitteln sind vor allem der Korrespondenzweg mit den kantonalen Behörden oder Stellungnahmen im Rahmen der nötigen Auflageverfahren und dergleichen zu verstehen. Der Stadtrat Uster hat bereits im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens im Oktober 2018 darauf hingewiesen, dass er keinen Bedarf nach einer zeitnahen Umsetzung des Bauvorhabens «Neue Greifenseestrasse» sieht. Die Haltung der Stadt Uster ist den kantonalen Behörden somit bekannt. Weitere Korrespondenz in dieser Sache ist zwar grundsätzlich denkbar, aber letztlich völlig unverbindlich.

Demokratische Mittel: Grundsätzlich steht es den städtischen Organen frei mit einer Behördeninitiative bei den kantonalen Behörden vorstellig zu werden. Wie aber dem Urteil des Verwaltungsgerichts zur Volksinitiative «Schutz der Landschaft in Uster West» vom 21. Juli 2015 zu entnehmen ist, kann die Forderung nach Einreichung einer Behördeninitiative nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

Rechtliche Mittel: Grundsätzlich ist es denkbar, dass die Stadt Uster Einsprache gegen das Bauprojekt und einen Rekurs gegen die Festsetzung eines vom Kanton dereinst festgesetzten Projektes erhebt. Die Erfolgsaussichten sind aber als gering einzustufen. Die Formulierung «mit allen rechtlichen Mitteln» impliziert sodann, dass ein negatives Urteil ohne Abwägung der Verhältnismässigkeit an die nächste Instanz weiterzuziehen ist, unbeschadet der Erfolgsaussichten des Rekursmittels. Somit würden unnötigerweise Steuermittel verbraucht, was den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltführung widerspricht.

Die «Initiative gegen den sinnlosen Bau der Neuen Greifenseestrasse in Nänikon» ist abzulehnen. Dafür ist dem nachfolgenden Gegenvorschlag des Stadtrates, welcher das von ihm gestützte Ziel der Initiative mit einer Richtplananpassung erreichen will, zuzustimmen.

#### 5. Gegenvorschlag des Stadtrates

Wie im Abschnitt «Abhängigkeit zu den Planungsabsichten im Gebiet Grossriet» ausgeführt, hat sich im Rahmen der Ausarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes gezeigt, dass die Entwicklung des Gebietes Grossriet einen Horizont bis ca. 2050 hat. Somit bringt die «Neue Greifenseestrasse» der Stadt Uster auf absehbare Zeit keinen Nutzen. Aus Sicht des Stadtrates ist es aber nicht zielführend, einer Initiative zuzustimmen, die zu unbestimmt ist und falsche Erwartungen weckt. Entsprechend unterbreitet der Stadtrat einen Gegenvorschlag, der dem Ziel der Initiative Rechnung trägt, aber einen klaren und rasch zu erfüllenden Auftrag formuliert.



Der Gegenvorschlag der Stadtrates beinhaltet den Auftrag an ihn, bei den zuständigen Stellen die Streichung der «Neuen Greifenseestrasse» aus dem Regionalen Richtplan Oberland zu beantragen und dieses Anliegen gegenüber der Planungsregion Zürcher Oberland und dem Kanton Zürich sowie in den auf diesen Ebenen zuständigen Gremien zu vertreten.

Gegenvorschlag des Stadtrates:

Der Stadtrat hat beim Kanton Zürich und beim Zweckverband Region Zürich Oberland (RZO) die Streichung der «Neuen Greifenseestrasse» in Nänikon aus dem Regionalen Richtplan Oberland zu beantragen.

#### D. Weiteres Vorgehen

Die möglichen Verfahrensentscheide des Gemeinderates sind:

##### *Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum Gegenvorschlag*

Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab und stimmt er dem Gegenvorschlag zu, findet eine Volksabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag statt (§ 134 Abs. 3 GPR). Stimmt der Gemeinderat dem Gegenvorschlag zu und wird die Initiative in der Folge zurückgezogen, so unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative eine Umsetzungsvorlage auf der Grundlage des Gegenvorschlags (§ 65 b Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte, VPR, in Analogie).

##### *Ablehnung der Initiative und des Gegenvorschlags*

Lehnt der Gemeinderat sowohl die Initiative wie auch den Gegenvorschlag ab, so findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt (§134 Abs. 2 GPR).

##### *Zustimmung zur Initiative und zum Gegenvorschlag*

Stimmt der Gemeinderat der Initiative und dem Gegenvorschlag zu, so hat Stadtrat dem Gemeinderat innert 19 Monaten nach Einreichung der Initiative eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und zum Gegenvorschlag zu unterbreiten (§ 135 Abs. 1 GPR u. § 65b Abs. 3 VPR).

#### E. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007 i.V.m. § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden Beschluss zu fassen:



- 1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der «Initiative gegen den sinnlosen Bau der Neuen Greifenseestrasse in Nänikon!» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Dem Gegenvorschlag des Stadtrates wird zugestimmt. Dieser lautet wie folgt:**  
  
**Der Stadtrat hat beim Kanton Zürich und beim Zweckverband Region Zürich Oberland (RZO) die Streichung der «Neuen Greifenseestrasse» in Nänikon aus dem Regionalen Richtplan Oberland zu beantragen.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Stadtrat Uster

Stadtpräsidentin  
Barbara Thalmann

Stadtschreiber-Stv.  
Jörg Schweiter