



Sitzung vom 21. Juni 2022

**BESCHLUSS NR. 263 / A0.02.10****Volksinitiative «Viertelstundentakt Ortsbus Uster»  
Vorprüfung****Ausgangslage**

Am 31. Mai 2022 wurde die Volksinitiative «Viertelstundentakt Ortsbus Uster» für die Vorprüfung bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Initiative verlangt, dass Siedlungsgebiete auf Stadtgebiet generell mit einem Viertelstundentakt zu bedienen sind. Sodann soll die Stadt Uster mit geeigneten Massnahmen sicherstellen, dass die Haltestellen «Himmelrich» und «Weidli» wieder durch die Linie 812 im Viertelstundentakt bedient werden.

Gemäss § 124 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) reicht das Initiativkomitee dem Stadtrat eine Unterschriftenliste zur Vorprüfung ein. Im Rahmen dieser Vorprüfung wird die Volksinitiative nach Art. 26 der Kantonsverfassung (KV) auf Einhaltung der Formvorschriften geprüft. Dazu zählt der Gesetzgeber die Form der Unterschriftenliste sowie Titel und Begründung der Initiative. Das ergibt sich aus § 124 Abs. 2 und 3 GPR, wonach anlässlich der Vorprüfung in diesen Bereichen eine Mängelbehebung erfolgen kann (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Gemeinden, Zürich 2011, N 59). Gemäss § 62 Abs. 1 Verordnung über die politischen Rechte (VPR) hat die Vorprüfung innert Monatsfrist nach ihrer Einreichung zu erfolgen.

Hingegen erfolgt in diesem Verfahrensstadium keine inhaltliche Überprüfung des Initiativbegehrens. Es ist aber zulässig und in der Praxis üblich, dass die mit der Prüfung befasste Behörde auf materielle Unzulänglichkeiten hinweist, wo solche erkannt werden. Entsprechende Hinweise haben aber keinen verbindlichen Charakter. Weder kann das Initiativkomitee dadurch zu einer inhaltlichen Änderung der Initiative veranlasst werden, noch werden die Initianten bei Ausbleiben eines entsprechenden Hinweises in ihrem Vertrauen auf die Gültigkeit geschützt. Denn die inhaltliche Gültigkeit der Initiative wird erst nach Einreichung der Initiative beurteilt (Saile/Burgherr, N 60).

**Vorprüfung****Titel und Begründung der Initiative**

Titel und Begründung der Initiative dürfen nicht irreführend, ehrverletzend oder übermässig lang sein, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben (§ 123 Abs. 2 GPR).

Der Initiativtitel gilt nur als irreführend, «wenn er einen anderen als den tatsächlichen Inhalt der Initiative vermuten lässt oder wenn er ein zentrales Element des Initiativbegehrens verschweigt» (Saile/Burgherr, N 75). Der vorliegende Initiativtitel enthält die Kernaussage der Initiative, nämlich die Einführung des Viertelstundentaktes im Fahrplan der Ortsbusse in Uster. Somit liegt keine Irreführung vor.

Auch an die Begründung der Volksinitiative darf kein strenger Massstab angelegt werden. Erkennbare Wertungen sind in der Regel nicht geeignet, die Stimmberechtigten irrezuführen. In seinem Entscheid vom 12. Februar 2007 zur kantonalen Volksinitiative «JA zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug» führte das Bundesgericht aus:

*«In dieser Hinsicht gilt es vorerst festzuhalten, dass die Begründung auf den Unterschriftenlisten keine unmittelbare Auswirkung auf die dereinst durchzuführende Abstimmung entfaltet. Die*



*Begründung beschlägt vielmehr einzig die Phase der Unterschriftensammlung. Diesbezüglich sind keine hohen Anforderungen an die Objektivität zu stellen. Es gehört zum Wesen des Initiativrechts, dass die Initianten Ausgangslage und Ziel der Initiative aus ihre Optik darstellen.»*

Auch wenn vorliegend die Begründung teilweise einseitig gefärbt formuliert erscheint (*keine nennenswerten Ausbauten mehr erfolgt, lediglich mit einem Halbstundentakt versorgt*), gibt diese vor dem Hintergrund der erwähnten Praxis zu keinen Beanstandungen Anlass.

**Unterschriftenlisten**

§ 123 Abs. 1 und § 126 Abs. 1 GPR zählen die Angaben auf, welche jede Unterschriftenliste zwingend enthalten muss. Das Initiativkomitee wird ersucht, am Unterschriftenbogen folgende Ergänzungen anzubringen:

**Unterschriftenblock**

«Geburtsjahr»: ersetzen durch «Geburtsdatum (Datum, Jahrgang)»

«Adresse»: ersetzen durch «Adresse (Strasse, Nummer, Ort)»

**Hinweis auf die Strafbarkeit**

Neue Formulierung: «*Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder wer bei einer Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt, macht sich gemäss Art. 281 f. StGB strafbar*»

**Hinweis auf die Sammelfrist**

Ergänzung: .....*Die Unterschriftensammlung beginnt am .....Ablauf der Sammelfrist am .....*

Betreffend dem Zeitpunkt der amtlichen Publikation und dem Ablauf der Sammelfrist wird das Initiativkomitee ersucht, mit der Stadtkanzlei Kontakt aufzunehmen. Ab diesem Zeitpunkt läuft die sechsmonatige Frist zur Einreichung der Initiative.

**Block für Kontrolle des Stimmregisterführers**

Einfügen eines zusätzlichen Blocks vor dem Block «*Weitere Initiativbogen sowie zusätzliche Infos gibts beim:*»

«*Die unterzeichnende Amtsperson bescheinigt, dass obenstehende .....(Anzahl) Unterzeichnende in der Stadt Uster stimmberechtigt sind:*

*Datum.....Unterschrift.....Amtsstempel.....»*

Wichtig ist sodann, dass die unterzeichneten Unterschriftenbögen als **ein** Bogen eingereicht werden. Das heisst: Vorderseite: Titel, Text, Begründung, Rückseite: Unterschriftenblock mit allen weiteren Angaben.



### Gültigkeit

Wie bereits ausgeführt, findet in diesem Verfahrensstadium keine vertiefte inhaltliche Überprüfung der Volksinitiative (Initiativtext) statt. Gleichwohl soll aber bereits an dieser Stelle nach einer ersten summarischen Prüfung auf materielle Unzulänglichkeiten hingewiesen werden.

Erster Satz des Initiativtextes (*Siedlungsgebiete auf dem Stadtgebiet Uster sind generell mit einem Viertelstundentakt zu bedienen*): keine Beanstandungen. Der generelle Viertelstundentakt für Ortsbuslinien kann politisch gefordert werden.

Zweiter Satz des Initiativtextes *Die Stadt Uster trifft geeignete Massnahmen und stellt sicher, dass die Haltestellen «Himmelrich» und «Weidli» wieder durch die Linie 812 im Viertelstundentakt bedient werden*: Die Formulierung *Die Stadt Uster .....stellt sicher* impliziert, dass es in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt Uster liegen würde, über eine neue Linienführung der heute verkürzt geführten Linie 812 und deren Fahrplan zu entscheiden. Die neue Buslinie 818 zur Sportanlage Buchholz und die Anpassung der Buslinie 812 zum Hegetsberg wurden zum Fahrplanwechsel im Dezember 2019 umgesetzt. Linienführung und Fahrplan der Linien 812 und 818 sind heute in die Fahrpläne von Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) und SBB integriert. Ein neuerlicher linienmässiger Ausbau der Buslinie 812 würde eine Angebotserweiterung darstellen. Gemäss § 20 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) sind Transportunternehmen und Gemeinden berechtigt, über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien und Linienergänzungen zum Verbundtarif einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen. Die Kosten einer solchen (mehrjährigen) Versuchsphase sind durch die Transportunternehmen und Gemeinden zu tragen (§ 20 Abs. 2 PVG). Nur schon die Aufnahme eines Versuchsbetriebs für eine neue Linienführung 812 würde somit eine enge Absprache mit den betroffenen Verkehrsbetrieben Zürichsee und Oberland (VZO) mit sich bringen. Dem ZVV wäre ein entsprechender Antrag auf Änderung des momentan gültigen Fahrplans einzureichen. Insbesondere auch zu klären wäre, wie mit der heute die Haltestellen «Himmelrich» und «Weidli» bedienenden Linie 818 zu verfahren wäre. Für den ZVV besteht nach Ablauf des Versuchsbetriebs sodann keine Übernahmepflicht von Leistungen gemäss

§ 20 PVG in das ordentliche Verbundangebot. Eine Übernahme kann erfolgen, wenn insbesondere die zeitlichen, die wirtschaftlichen und die planerischen Kriterien erfüllt werden und im Rahmen des Fahrplanverfahrens ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. § 18 und § 19 PVG beschreiben das Verfahren zur Aufnahme eines Verkehrsangebots in das ordentliche Verbundangebot.

Entscheidungsgremium ist gemäss § 19 Abs. 1 PVG der Verkehrsrat als leitendes Organ des Verkehrsverbundes. Auch hier würde somit die Stadt Uster (zusammen mit den übrigen Beteiligten) als Begehrensstellerin dem ZVV gegenüber auftreten.

Zusammenfassend: Sowohl für den Versuchsbetrieb einer neuen Linienführung 812 wie dann auch die Aufnahme ins ordentliche Verbundangebot müsste die Stadt eng mit den beteiligten Verkehrsunternehmen zusammenarbeiten. Dem ZVV gegenüber träte die Stadt als Begehrensstellerin auf. Die Stadt kann eine neue Linienführung 812 nicht von sich aus sicherstellen. Satz 2 des Initiativtextes könnte deshalb wie folgt abgeändert werden:

*Die Stadt Uster setzt sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden demokratischen und rechtlichen Mitteln dafür ein, dass die Haltestellen «Himmelrich» und «Weidli» wieder durch die Linie 812 im Viertelstundentakt bedient werden kann.*



Dritter Satz des Initiativtextes *Die Umsetzung erfolgt spätestens auf jene Fahrplanperiode, die einer positiven Abstimmung zur Initiative folgt*: Die Formulierung dieser Übergangsbestimmung ist nicht präzise. Einerseits lässt sie offen, was genau mit «Umsetzung» gemeint ist. So könnte damit der Versuchsbetrieb gemäss § 20 PVG aber auch die spätere Aufnahme in das ordentliche Verbundangebot des ZVV gemäss den §§ 18 und 19 PVG gemeint sein. Ebenfalls unklar ist, was mit der Formulierung «positive Abstimmung» gemeint ist. Gemeint sein könnte damit eine positive Abstimmung im Gemeinderat aber auch eine solche einer Volksabstimmung. Je nachdem laufen für die Erstellung eines Kreditantrags des Stadtrates an den Gemeinderat unterschiedlich lange Fristen. (16 Monate ab Einreichung der Initiative bzw. 1 Jahr nach Volksabstimmung). Wie bereits ausgeführt, müsste die Stadt Zusatzkurse in einer ersten Phase selber finanzieren. Für eine Linie müsste dabei von Kosten von rund 700 000 Franken pro Jahr für die Dauer von ca. 4 Jahren ausgegangen werden, was mit Sicherheit einen Kreditantrag an den Gemeinderat bedingen würde. Für diesen wären, wie ausgeführt, umfangreiche Abklärungen mit den beteiligten Verkehrsunternehmungen aber auch dem ZVV vorzunehmen. Für diese Abklärungen und den internen politischen Weg müsste von einer Dauer von mindestens 1 Jahr ausgegangen werden. Der Antrag sodann an den ZVV auf Änderung des Fahrplans müsste rund 1 ½ Jahre vor dem Fahrplanwechsel erfolgen.

Zusammenfassend: Die Übergangsbestimmung, wie sie aktuell formuliert ist, ist nur schon unter Berücksichtigung des für einen *Versuchsbetrieb* erforderlichen demokratischen und rechtlichen Verfahrens her nicht möglich. Satz 3 des Initiativtextes könnte deshalb (auch im Hinblick auf eine *etwaige Aufnahme in den ordentlichen Verbundfahrplan*) wie folgt abgeändert werden:

*Die Umsetzung geschieht spätestens auf jene Fahrplanperiode, die einer positiven Abstimmung zur Initiative folgt, wobei die Dauer des erforderlichen demokratischen und rechtlichen Verfahrens zu berücksichtigen ist.*

#### **Der Stadtrat beschliesst:**

1. Es wird festgestellt, dass Titel und Begründung der Volksinitiative «Viertelstundentakt Ortsbus Uster» den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.
2. Das Initiativkomitee wird ersucht, an der Unterschriftenliste die Ergänzungen gemäss den Erwägungen anzubringen.
3. Betreffend dem Zeitpunkt der amtlichen Publikation und dem Ablauf der Sammelfrist wird das Initiativkomitee ersucht, mit der Stadtkanzlei Kontakt aufzunehmen.
4. Das Initiativkomitee wird darauf hingewiesen, dass die Formulierungen des zweiten und dritten Satzes des Initiativtextes rechtlich problematisch sein könnten.
5. Mitteilung als Protokollauszug an
  - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
  - Abteilungsleiterin Bau, Fabienne Chappuis
  - Stadtplaner, Patrick Neuhaus
  - Verena Wehrlin, Haldenstrasse 2, 8610 Uster (für das Initiativkomitee)
  - Stadtschreiber-Stv., Jörg Schweizer (zur amtlichen Publikation dieses Beschlusses)

öffentlich