



Seite 1/16

Uster, 25. Oktober 2022

Nr. 19/2022

V4.04.71

Zuteilung: KPB

WEISUNG 19/2022 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE «KULTURLAND-INITIATIVE GEGEN DIE MOOSACKER- STRASSE»; BERICHT UND ANTRAG

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf § 133 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) sowie Art. 23 Ziff. 3 der Gemeindeordnung vom 28. November 2021, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der Volksinitiative «Kulturland-Initiative gegen die Moosackerstrasse» wird Kenntnis genommen. Diese lautet wie folgt: «Der Stadtrat von Uster hat beim Kanton Zürich die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan zu beantragen.»**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Dem Gegenvorschlag des Stadtrates wird zugestimmt. Dieser lautet wie folgt: «Die Stadt Uster knüpft den Bau der Moosackerstrasse an die gleichzeitige Abklassierung und Übernahme der im kantonalen Richtplan bezeichneten Abschnitte der Zürichstrasse, Sternenplatz, Zentralstrasse, Talackerstrasse und Riedikerstrasse ins kommunale Strassennetz. Der Stadtrat wird beauftragt, zeitgleich zur Umsetzung der Moosackerstrasse diese Strassenabschnitte im Sinne des Stadtentwicklungskonzeptes aufzuwerten.»**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann



A. Zustandekommen und Inhalt

Zustandekommen

Am 31. Dezember 2021 wurde die Volksinitiative «Kulturland-Initiative gegen die Moosackerstrasse» bei der Stadtkanzlei zur Vorprüfung eingereicht. Mit Beschluss vom 16. Januar 2022 wurde die Initiative durch den Stadtrat für formell korrekt befunden. Dieses Ergebnis wurde am Mittwoch, 2. Februar 2022 amtlich publiziert. Ab diesem Datum begann die Frist von sechs Monaten zur Sammlung der Unterschriften.

Gemäss § 127 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) ist eine Initiative zustande gekommen, wenn a) die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn b) die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften vorliegt. Wie festgehalten, ergab die Vorprüfung keinen Anpassungsbedarf der Unterschriftenlisten. Die Initiative wurde sodann fristgerecht am 28. Juni 2022 eingereicht. Von den eingereichten Unterschriftenlisten wurden 625 geprüft und für gültig befunden (notwendige Unterschriftenzahl gemäss Gemeindeordnung: 600). Die Initiative ist somit zustande gekommen.

Inhalt

Der *Initiativtext* lautet wie folgt:

Der Stadtrat von Uster hat beim Kanton Zürich die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan zu beantragen.

Die *Begründung* der Initiative lautet:

Im Richtplan des Kantons Zürich ist die Moosackerstrasse als weitere Hauptverkehrsstrasse in Uster vorgesehen. Diese zusätzliche Verkehrsachse wird Mehrverkehr mit sich bringen. Davon betroffen wären insbesondere die Winterthurerstrasse, die Berchtoldstrasse und damit das Kulturzentrum auf dem Zeughausareal, die Wilstrasse und dort die Schul- und Bildungseinrichtungen sowie Niederuster und Riedikon. Der Bau dieser Strasse lässt sich mit dem Klimaschutz, der Förderung der Biodiversität und dem Kampf gegen die Zersiedelung nicht vereinbaren. Im Süden von Uster würde wertvolles Kulturland und wichtiges Naherholungsgebiet verloren gehen. Mit der Annahme der Gemeindeordnung haben Usters Stimmberechtigte klar zum Ausdruck gebracht, dass die Stadt Uster konsequent auf den öffentlichen Verkehr, Fuss- und Veloverkehr setzen soll und sich aktiv für die Sicherung von Kulturland und öffentlichem Grünraum auf dem ganzen Gemeindegebiet einsetzen soll.

Qualifikation als allgemeine Anregung

Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich um eine solche in der Form der allgemeinen Anregung. Eine solche liegt immer vor, wenn die Initiative nicht ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form darstellt (§ 120 Abs. 2 und 3 GPR). Die Initiative verlangt, dass der Stadtrat die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan beantragt. Wie dieser Antrag genau zu formulieren ist und wo er eingereicht werden kann, wird im Initiativtext nicht genannt. Da die Initiative in diesem Punkt somit nicht endgültig vollziehbar ist, handelt es sich um eine solche in der Form der allgemeinen Anregung.

B. Gültigkeit

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 Sachvorlagen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden sein dürfen. Die vorliegend zu beurteilende Initiative verlangt, dass der Stadtrat beim Kanton Zürich die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan beantragt. Es handelt sich bei diesem Begehren um einen abgeschlossenen Sachbereich, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist.

2. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Sodann ist eine Initiative rechtswidrig, wenn der Gemeinde kein Regelungsspielraum durch Kanton oder Bund zugestanden wird (Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N 19 zu Art. 28). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung und dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz «*in dubio pro populo*» auszugehen (vgl. dazu Verwaltungsgerichtsentscheid vom 7. November 2012, VB.2012.00449, E.3.2 mit zahlreichen Hinweisen).

Die Initiative strebt im Ergebnis an, die Stimmberechtigten darüber befinden zu lassen, ob der Stadtrat beim Kanton die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan beantragen soll. Die Praxis lässt Initiativen, welche die kommunalen Behörden dazu verpflichten wollen, sich beim zuständigen Gemeinwesen für oder gegen den Bau einer Strasse einzusetzen, jedenfalls dann zu, wenn die Gemeinde durch den Strassenbau betroffen ist und dessen Realisierung Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung und allenfalls auf die kommunalen Finanzen hat; berücksichtigt wurde in diesem Zusammenhang auch, ob die Gemeinde in die Planung der Strasse eingebunden ist (vgl. BGr vom 11. Januar 2002, IP, 587/2001, E. 3 f.). In diesem Zusammenhang können die Stimmberechtigten auch auf Verwaltungsakte der Exekutive einwirken, weil sie dieser verbindliche Weisungen erteilen. Dabei ist allerdings das Rückwirkungsverbot 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).

Vorliegend betrifft die Initiative den Bau einer kantonalen Strasse, die sich auf dem Gebiet der Stadt Uster befindet und deren Bau damit jedenfalls auch Auswirkungen auf die kommunale Verkehrsplanung hat. Nach § 12 Abs. 1 Strassengesetz 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 diese Strasse nicht gebaut werden, müsste die Stadt, allenfalls unter Aufwendung eigener Mittel, eine andere Lösung für die mit der Moosackerstrasse beabsichtigten Entlastungen suchen, weshalb der Entscheid auch Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen haben könnte. Schliesslich bezweckt die Initiative auch nicht, bereits getroffene Verwaltungsakte des Stadtrats wieder aufzuheben, sondern nur, beim Kanton zu beantragen, dass die Strasse aus dem Richtplan gestrichen wird.

Gemäss § 32 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) setzt der Kantonsrat den kantonalen Richtplan



fest. Dessen Überprüfung und Nachführen erfolgt in Teilrevisionen. Diese tragen dazu bei, die Richtplanvorlagen überschaubar zu halten und das rechtzeitige Schaffen von Planungsrecht zu gewährleisten. Das jeweils federführende Amt für Raumentwicklung (ARE) erstellt in Rücksprache mit den Direktionen und Ämtern eine Revisionsvorlage. Diese wird dann bei den neben- und nachgeordneten Planungsträgern, also den Nachbarkantonen, den Regionen und Gemeinden, in die Anhörung gegeben. Im entsprechenden Anhörungsschreiben des ARE werden nun die Gemeinden immer auch ersucht, ihren Anpassungsbedarf mitzuteilen. Dies unabhängig von der kantonalen Vorlage. Entsprechende Vorbringen der Gemeinden prüft dann der Kanton im Rahmen der weiteren Bearbeitung der Vorlage. Unabhängig von einer konkreten Teilrevision des kantonalen Richtplans ist es aber auch möglich, dass eine Gemeinde bei der Baudirektion direkt einen Antrag auf Anpassung des Richtplans einreicht. So war ein Punkt der Umsetzungsvorlage zur «Städtischen Volksinitiative zum Schutz des Walds», dass der Stadtrat beauftragt wurde, beim Kanton Zürich die Streichung des «Materialgewinnungsgebiets Uster, Näniker Hard» aus dem kantonalen Richtplan zu beantragen. Diesem Auftrag kam der Stadtrat auch zeitgerecht und unabhängig von einer aktuellen Richtplanrevision mit Schreiben an die Baudirektion nach.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass es im Lichte der Rechtsprechung zulässig ist, dass sich die Stadt Uster als Gemeinde und hier wiederum insbesondere der Stadtrat gegen die kantonale Moosackerstrasse einsetzt. Die angebehrte Sachfrage entspricht dem geltenden Recht. Auch wenn sodann die Festsetzung des kantonalen Richtplans beim Kantonsrat liegt, hat der Stadtrat als kommunales Organ die Möglichkeit, entweder im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zu einer Teilrevision oder unabhängig davon, mit separatem Antrag an die Baudirektion um Streichung der Moosackerstrasse aus dem Richtplan zu ersuchen. Somit besteht auch der notwendige Regelungsspielraum für die Stadt. Gesamthaft kann somit festgehalten werden, dass die Initiative mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

3. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Das Kriterium der offensichtlichen Undurchführbarkeit ist gegeben, wenn sich eine Initiative aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich sein und völlig zweifelsfrei sein, d.h. das Initiativbegehren darf sich unter keinen Umständen verwirklichen lassen.

Wie obenstehend ausgeführt, kann ein entsprechender städtischer Antrag auf Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan im Rahmen einer aktuellen Teilrevision oder aber auch mit separatem Schreiben gestellt werden. Die Initiative ist somit nicht undurchführbar. Nicht beeinflusst werden durch die Stadt kann natürlich der Zeitpunkt der Behandlung eines solchen Antrags im Kantonsrat. Ebenso wenig beeinflusst werden kann auch, ob der Kantonsrat einem kommunalen Antrag folgt. So hat der Kantonsrat gerade vor kurzem entschieden, das «Materialgewinnungsgebiet Uster, Näniker Hard» im kantonalen Richtplan zu belassen.

Die vorliegende Initiative erweist sich somit zusammenfassend als rechtmässig und damit als gültig.

C. Stellungnahme des Stadtrates

1. Ausgangslage

Die Grüne Partei Uster hat eine Volksinitiative eingereicht, mit dem Titel «Kulturland-Initiative gegen die Moosackerstrasse». Absicht der Initiative ist, die Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan zu streichen. Dazu soll der Stadtrat vom Ustermer Stimmvolk einen Auftrag erhalten.



Mit der Verhinderung der Moosackerstrasse soll insbesondere das Kulturland und das Naherholungsgebiet im Süden von Uster geschützt werden, Zersiedlung vermieden und der Klimaschutz sowie die Biodiversität gefördert werden. Diese Argumente sind kleinräumig betrachtet nachvollziehbar. Um die Wirkung mit oder eben ohne Moosackerstrasse im Gesamtsystem der Stadt Uster beurteilen zu können, ist jedoch eine ganzheitliche Betrachtung notwendig. Dafür ist eine Auslegung angezeigt, um die Wirkung der Initiative einschätzen zu können.

Die «Moosackerstrasse» ist eine Kantonsstrasse, die im kantonalen Richtplan (Stand 22. August 2022) eingetragen ist. Sie führt vom Kreisel Wilstrasse/Seestrasse über Hurdächer und Moos südlich des Friedhofs zur Riedikerstrasse. Die Moosackerstrasse ist mit je einem Fahrstreifen pro Fahrrichtung und einem separaten Rad-/Gehweg geplant.

Bereits 1991 wurde eine Machbarkeitsstudie zur Moosackerstrasse erarbeitet. Diese kommt zum Schluss, dass die Moosackerstrasse städtebaulich machbar ist. An der 154. Sitzung des Kantonsrates vom 13. März 2014 wurde ein Minderheitsantrag gestellt, dass die Moosackerstrasse Uster, bezüglich Realisierungshorizont im kantonalen Richtplan auf kurz- bis mittelfristig gesetzt wird. Es gehe unter anderem darum, den Stadtkern von Uster entsprechend zu beruhigen. Dem Antrag wurde in der Folge zugestimmt.

Zudem folgte 2014 eine umfassendere Machbarkeitsabklärung zur bautechnischen, verkehrstechnischen und umweltrechtlichen Machbarkeit. Die Machbarkeitsstudie schlussfolgerte, dass unter Berücksichtigung der untersuchten Themen die Moosackerstrasse als realisierbar eingeschätzt wird. Verschiedene Themenbereiche erfordern jedoch in der weiteren Planung vertiefte Abklärungen. Am 2. September 2014 hat der Stadtrat eine positive Stellungnahme zur Machbarkeitsstudie Moosackerstrasse zuhanden des Amts für Verkehr (AFV), heutiges Amt für Mobilität (AFM), abgegeben. Es wurde angemerkt, dass für die flankierenden Massnahmen noch zusätzliche Studien und Untersuchungen notwendig sind.

Trotz dieser Schritte fokussierte der Kanton seine Planungstätigkeiten lange Zeit auf das Projekt Uster West und die nächsten Schritte zur vertieften Planung der Moosackerstrasse blieben aus.

Zusammenhang mit ehemaligem Projekt Uster West

Die Moosackerstrasse wurde im Richtplan zusammen mit Uster West festgesetzt. Zusammen sollten die beiden Projekte das Zentrum von Durchgangsverkehr entlasten. Beide Projekte funktionieren jedoch auch unabhängig voneinander, da verschiedene Teile des Zentrums entlastet werden können. Die Schnittstelle liegt beim Nashornkreisel, an welchem beide Projekte zusammengetroffen wären. Darum wurde auch die Projektierung separat vorangetrieben mit Fokus auf die jeweilige Problemlösung. Das Projekt Uster West wird gemäss Regierungsratsbeschluss vom Juli 2020 durch den Kanton nicht mehr weiterverfolgt. Sie hat sich aus umweltrechtlicher Sicht als nicht bewilligungsfähig erwiesen. Die Problematik der Bahnquerung konnte damit nicht gelöst werden.

Am 31. Januar 2018 reichte das Ratsmitglied Jürg Krauer beim Gemeinderat die Anfrage 622/2018 betreffend «Haltung des Stadtrates zur geplanten Moosackerstrasse» ein. In der stadträtlichen Antwort vom 10. April 2018 hat dieser seine positive Haltung gegenüber dem kantonalen Projekt «Moosackerstrasse» bestätigt, dies unabhängig der Fragestellung, ob «Uster West» realisiert wird oder nicht. Der Stadtrat sieht in beiden Fällen eine Verbesserung für Uster und begründet dies mit den positiven Auswirkungen auf das Zentrum.

Zusammenhang mit dem Doppelspurausbau der SBB und den Bahnquerungen

Die Lösungssuche zur Bahnquerung und effizienten Verkehrsabwicklung vom Zentrum in Richtung Autobahn hat sich seit der Aufgabe von Uster West auf die Planung von Unter- oder Überführungen an den bestehenden Kantonsstrassen Zürichstrasse und Winterthurerstrasse konzentriert. Die SBB

planen eine Angebotserweiterung der S-Bahn in Richtung Oberland. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, den Abschnitt zwischen den Bahnhöfen Uster und Aathal auf zwei Gleise auszubauen. Gleichzeitig bedeuten mehr Züge auch längere Barrierschliesszeiten. Zur Milderung der Auswirkungen der längeren Barrierschliesszeiten auf den Strassenverkehr plant die SBB Unter- oder Überführungen für alle Verkehrsteilnehmende auf den übergeordneten Verkehrsachsen der Zürichstrasse, Winterthurerstrasse. Weitere Unterführungen für den Fuss- und Veloverkehr planen die SBB und die Stadt Uster an der Wermatswilerstrasse, der Brunnenstrasse und der Gschwaderstrasse. Auch bei den Projekten der Unter- oder Überführungen an der Winterthurerstrasse und Zürichstrasse ist der Nashornknoten die Schnittstelle zum Projekt Moosackerstrasse. Wie bei Uster West können die Moosackerstrasse und die Unterführungen unabhängig voneinander erstellt werden, da sie unterschiedliche Erschliessungsproblematiken im Zentrum lösen.

Ausgelöst durch die Planungen der SBB hat der Kanton Zürich eine Studie zu den Auswirkungen der Bahn-Unter- beziehungsweise Überführungen ausgelöst. Diese zeigt die nötigen flankierenden Massnahmen, um ein funktionierendes Strassennetz zu gewährleisten. In dieser Studie wird auch der verkehrliche Nutzen der Moosackerstrasse neu beurteilt. Die Studie befindet sich in der finalen Erarbeitungsphase. Die gezeigten Modell-Plots und verkehrlichen Erkenntnisse im Kapitel «Verkehrliche Auswirkungen Moosackerstrasse» stammen aus dieser Studie.

2. Moosackerstrasse in den Planungsinstrumenten und Auswirkung auf die Planungshoheit

Kantonale Stufe: kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan ist das behördenverbindliche Steuerungsinstrument des Kantons, um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten zu gewährleisten. Die Moosackerstrasse ist als neue zweistreifige Hauptverkehrsstrasse mit je einer Spur pro Richtung eingetragen. Die im Richtplan eingetragene Linienführung weicht deutlich von der Baulinienfestsetzung von 1945 / 1956 ab, welche weiter nördlich an die Riedikerstrasse anschliesst. Der Realisierungshorizont ist aufgrund des erwähnten Antrags kurz- bis mittelfristig. Gleichzeitig sind im kantonalen Richtplan die aufgrund der Moosackerstrasse abzuklassierenden Strassenabschnitte bezeichnet: Zürichstrasse zwischen Nashornkreisel und Sternenplatz, Zentralstrasse, Talackerstrasse und Riedikerstrasse zwischen Wührestrasse und neuer Moosackerstrasse. Das Ausmass der neuen Gestaltungsmöglichkeiten sind auf Richtplanstufe jedoch noch nicht definiert.

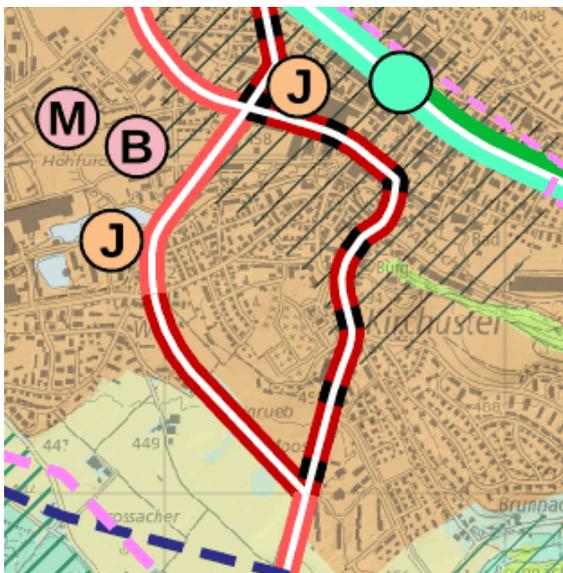




Abbildung: Kantonaler Richtplan mit Moosackerstrasse (dunkelrot) und abzuklassierenden Abschnitten Zentralstrasse/Zürichstrasse (gestreift)

Ohne den Bau der Moosackerstrasse bleiben die genannten Abschnitte der Zürichstrasse, Zentralstrasse, Talackerstrasse und Riedikerstrasse Hauptverkehrsstrassen und müssen die entsprechende Funktion erfüllen. Hauptverkehrsstrassen sind gemäss Richtplan wichtige Achsen, die zusammen mit den Hochleistungsstrassen (Autobahnen) das übergeordnete Strassennetz bilden. Sie kanalisieren den Verkehr und müssen entsprechend auf ein grosses Verkehrsaufkommen ausgelegt sein. Der Kanton ist der Eigentümer von Strassen dieser Kategorie und entscheidet, welche Gestaltung möglich ist. Wobei der Kanton erfahrungsgemäss und seiner Rolle entsprechend die regionalen und kantonalen Verkehrsbedürfnisse höher gewichtet als die städtischen Ziele.

Mit dem Bau der Moosackerstrasse kann der Kanton die übergeordneten Verkehrsbedürfnisse auf diese Achse konzentrieren und die Ansprüche an die Achse Zürichstrasse – Zentralstrasse – Talackerstrasse – Riedikerstrasse fallen weg. Damit erhält die Stadt Uster die Gelegenheit, diese Strassen in ihr Eigentum zu übernehmen und die Gestaltungshoheit zu bekommen.

Kommunale Stufe: Stadtentwicklungskonzept und kommunaler Richtplan

Die Moosackerstrasse als Teil des Strassennetzes und Gesamtverkehrssystem wurde in die aktuelle Planung «Stadtraum Uster 2035» integriert. Im Stadtentwicklungskonzept (STEK), welches am 20. August 2019 vom Stadtrat festgesetzt wurde, sowie im Gesamtverkehrskonzept, das im STEK integriert ist, wurde die dereinstige Realisierung der Moosackerstrasse vorausgesetzt. Entsprechend ist die Moosackerstrasse auch Basis des Verkehrssystems im aktuellen Entwurf des kommunalen Richtplanes, der vom Stadtrat am 4. Oktober 2022 zur öffentlichen Auflage verabschiedet wurde.

Da sich vor Abschluss des Stadtentwicklungskonzepts das Scheitern von Uster West bereits abzeichnete und mit der Projektierung der Moosackerstrasse noch nicht begonnen wurde, war die Umsetzung beider Projekte zu jenem Zeitpunkt höchst ungewiss. Aus diesem Grund wurde das Strassennetz im STEK in zwei Szenarien entworfen: mit und ohne neue Strasseninfrastrukturen. Die Differenz dieser zwei Szenarien zeigen deutlich das Potenzial zur Umsetzung des Leitsatzes «Uster gestaltet seine Strassenräume urban» dank der Realisierung der Moosackerstrasse (STEK Abbildung 52). Die Realisierung der Moosackerstrasse befreit die Strassenzüge Zürichstrasse, Zentralstrasse, Talackerstrasse massgeblich vom Verkehr und ermöglicht damit weitergehende Aufwertungsmassnahmen. Und dies ohne die Apothekerstrasse namhaft zu belasten.

Gemäss §16 des Planungs- und Baugesetzes haben die Planungen unterer Stufen, derjenigen der oberen Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Die Stadt Uster muss in der kommunalen Richtplanung die Einträge der kantonalen und regionalen Richtplanung übernehmen. Da die abzuklassierenden Abschnitte noch zum kantonalen Netz gehören, kann die Stadt Uster diese noch nicht in der gleichen Detailtiefe im kommunalen Richtplan darstellen wie die Handlungsabsichten auf dem eigenen Strassennetz. Wo möglich wurden jedoch die städtischen Planungsabsichten auf kantonalen Strassen bereits als kommunale Anliegen im kommunalen Richtplan bezeichnet.

3. Verkehrliche Auswirkungen

Eine neue Strasse zieht immer Verkehrsverlagerungen mit sich. Diese gilt es sorgfältig bezüglich Vor- und Nachteilen abzuwiegen. Im Rahmen der Studie zu den flankierenden Massnahmen des Doppelspurausbaus wurde ein Verkehrsmodell erstellt. Mit diesem Modell wurden auch die verkehrlichen Auswirkungen der Moosackerstrasse neu berechnet. Die Moosackerstrasse entlastet das Zentrum auf den Abschnitten der Zürichstrasse zwischen Nashornkreisel und Sternenplatz, auf der Zentralstrasse und auf der Talackerstrasse, auf der Apothekerstrasse und auf der Riedikerstrasse zwischen Wührestrasse und Anschluss Moosackerstrasse. Eine starke Verkehrsabnahme erfahren zudem aufgrund der direkteren Linienführung über die neue Strasse die Seestrasse zwischen Wilstrasse und Seefeldstrasse sowie die Seefeldstrasse. Ebenfalls einen positiven Effekt hat die Moosackerstrasse auf das Verkehrsaufkommen einiger kommunale Sammelstrassen wie der

Steigstrasse, der Blindenholzstrasse, der Bahnhofstrasse und der Sonnenbergstrasse. Demgegenüber steht eine Verkehrszunahme auf den Kantonsstrassen Wilstrasse und Riedikerstrasse zwischen Anschluss Moosackerstrasse und Seefeldstrasse. In kleinerem Masse prognostiziert das Verkehrsmodell auch eine Verkehrszunahme auf der Berchtoldstrasse. Die Verkehrszunahme auf der Wührestrasse sollte mit geeigneten flankierenden Massnahmen unterbunden werden. Nachfolgender Modell-Plot zeigt die Differenz der Fahrzeuge während einer Stunde in der Abendspitze mit und ohne Moosackerstrasse. Die Abendspitze wird dargestellt, weil dies die am höchsten ausgelastete Zeit am Tag ist.

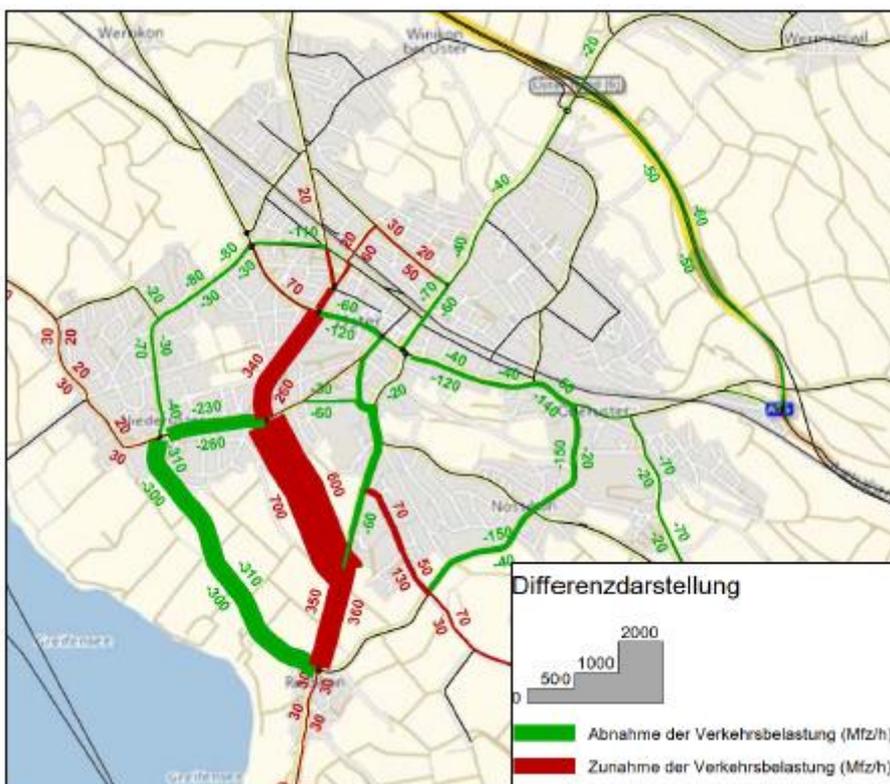


Abbildung: Verkehrliche Auswirkung Moosackerstrasse in der Abendspitzenstunde

Die aktuellen Modelluntersuchungen von 2022 haben gezeigt, dass die Moosackerstrasse ohne zusätzliche Massnahmen auf der Zentralstrasse den gewünschten Effekt nicht vollständig erzielt. Um die volle Wirkung und den ganzen Nutzen der Moosackerstrasse zu erzielen, muss die Zentralstrasse für den Durchgangsverkehr gesperrt werden. Mit dieser Massnahme übernimmt die Moosackerstrasse die grossräumigen Verkehrsströme. Die kleinräumigen Verkehrsströme vom und zum Zentrum werden über die Apothekerstrasse – Seestrasse abgewickelt. Das Modell zeigt, dass die Apothekerstrasse keine nennenswerte Verkehrszunahme erfährt, da auch hier der Durchgangsverkehr auf die Moosackerstrasse verlagert wird. Für Anwohner, Anlieferung und Zubringer bleibt die Zentralstrasse im Einbahnregime geöffnet. Folgender Modell-Plot zeigt die Differenz der Anzahl Fahrzeuge bei einem Netzzustand mit Moosackerstrasse und Sperrung Zentralstrasse für den Durchgangsverkehr gegenüber dem Zustand ohne Massnahmen. Der Effekt der stärkeren Verkehrsentslastung auf der Zentralstrasse ist gut sichtbar.

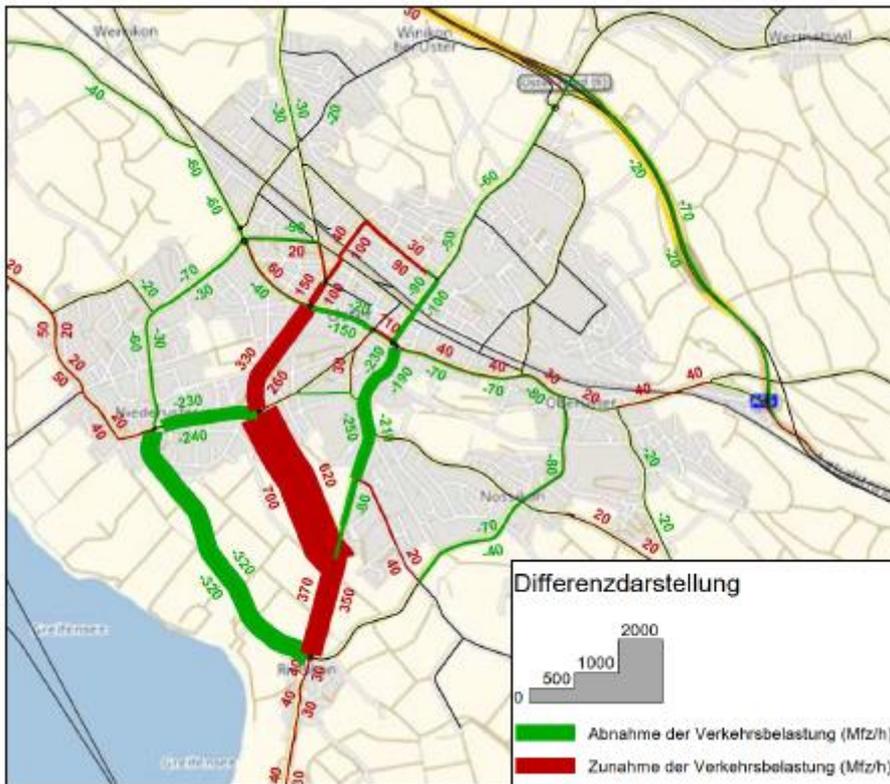


Abbildung: Verkehrliche Auswirkung Moosackerstrasse in der Abendspitzenstunde mit Sperrung Zentralstrasse

Eine Herausforderung wird der Knoten Zürichstrasse – Wilstrasse – Berchtoldstrasse. Der sogenannte Nashorn-Kreisel ist bereits heute der leistungsbestimmende Knoten im Ustermer Stadtgebiet. Mit der Konzentration des Verkehrs westlich des Zentrums wird die Belastung an dieser Kreuzung weiter zunehmen. Diese Erkenntnis wurde bereits in der Machbarkeitsstudie von 2014 festgehalten und in der neuen Untersuchung bestätigt.

4. Auswirkungen auf die Umwelt

Bezüglich umweltrechtlicher Machbarkeit wurden seit der Machbarkeitsstudie von 2014 keine neuen Erkenntnisse erarbeitet. In der Machbarkeitsstudie wurden bezüglich umweltrechtlicher Machbarkeit keine absoluten No-Gos, die gegen eine Realisierung der Moosackerstrasse sprechen würden, festgestellt. Die grössten Herausforderungen wurden beim Bodenbedarf in der Landwirtschaftszone (Fruchtfolgeflächen) und bei der Abstimmung bezüglich Natur, Landschaft und Erholung mit dem LEK Uster verortet. Rund die Hälfte der beanspruchten Fläche liegt in Fruchtfolgeflächen. Diese Flächen sind zu kompensieren.

Das LEK wurde 2021 durch das Biodiversitätskonzept (BIK) abgelöst. Im weiteren Projektprozess zur Moosackerstrasse müssen die Umweltfragen mit den Vorgaben aus dem BIK aktualisiert werden.

Auch die Lärmbelastung wurde im Rahmen der umweltrechtlichen Machbarkeitsabklärungen 2014 beurteilt. Durch den Bau der Moosackerstrasse werden sowohl die direkt an die Strasse grenzenden Gebiete sowie die Gebiete entlang der Wilstrasse deutlich stärker lärmbelastet als vorher. Da die Moosackerstrasse als neue ortsfeste Anlage im Sinn von Artikel 7 der LSV gilt, dürfen die durch das Projekt verursachten Lärmimmissionen die Planungswerte (PW) nicht überschreiten. Nach Art. 11 USG sollen entsprechende Massnahmen in erster Linie an der Quelle getroffen werden. Eine denkbare Massnahme ist hier in erster Linie der Einsatz eines möglichst lärmarmen Belags, was eine

Lärmreduktion um ca. 2-3 dB bewirken dürfte. Während in der Machbarkeitsstudie eine Temporeduktion auf Tempo-30 aufgrund der Strassenfunktion praktisch ausgeschlossen wurde, hat sich in der Rechtsprechung mittlerweile eine andere Praxis etabliert und Tempo-30 als Lärmschutzmassnahme muss auch auf Hauptverkehrsstrassen geprüft werden. Eine Geschwindigkeitsreduktion von Tempo 50 auf Tempo 30 führt im Mittel zu einer Lärmabnahme von ungefähr 3 dB(A). Entsprechende Temporeduktionen sieht der Kanton auf dem Stadtgebiet von Uster derzeit in Sulzbach und in Riedikon vor. Entsprechend kann auch auf der Wilstrasse Tempo 30 als realistische Massnahme angesehen werden.

5. Chancen der Zentrumsentwicklung

Stadträumlich das grösste Entwicklungspotenzial durch den Bau der Moosackerstrasse entstehen an der Zentralstrasse, beim Sternenplatz und an der Zürichstrasse. Die Abklassierung dieser Strassen und die Übernahme ins kommunale Strassennetz ermöglichen der Stadt Uster, ihre Zentrumsentwicklung in eigener Kompetenz voranzutreiben. Sobald die Achse durch das historische Zentrum keine überkommunale, durchleitende Funktion des motorisierten Individualverkehrs übernehmen muss, können die Verkehrsflächen reduziert und dem Fuss- und Veloverkehr mehr Platz eingeräumt werden. Darüber hinaus entsteht auch mehr Platz für Stadtgrün, was wiederum dem Stadtklima zugutekommt. Profitieren wird jedoch auch das Gewerbe mit mehr Möglichkeiten in der Aussenraumnutzung, wie Verkaufsangebote vor der Ladentür oder die Aussenbestuhlung der Gastronomie.

Bisher waren die Vorstellungen der möglichen Entwicklung und des Potenzials dieser Abschnitte beim Bau der Moosackerstrasse eher vage. Um die Vor- und Nachteile der Moosackerstrasse fundiert abwägen zu können, ist das künftige Verkehrsregime und das resultierende Entwicklungspotenzial dieser drei Abschnitte näher untersucht worden.

Zentralstrasse

Die Zentralstrasse ist die Achse durch das historische Zentrum von Uster. Mit der zunehmenden Dominanz und der erhöhten Flächenbeanspruchung durch den motorisierten Individualverkehr wurde die Flächenaufteilung von Strassenraum und Vorzonen im Laufe der Jahrzehnte stark verändert. Heute sind die Vorzonen für Zufussgehende schmal und eine Veloinfrastruktur existiert nicht. Neben den engen Platzverhältnissen ist die Aufenthaltsqualität durch das hohe Verkehrsaufkommen beeinträchtigt.



Wandel in der Aufteilung des Strassenraums der Zentralstrasse: links um 1880, rechts heute

Wie die Modelluntersuchungen gezeigt haben, ist für eine namhafte Verkehrsverlagerung weg von der Zentralstrasse eine Zufahrtsbeschränkung nötig. Darum soll die Zentralstrasse für den Durchgangsverkehr gesperrt werden. Die Zufahrt für Anwohnende, Beschäftigte und die Anlieferung bleibt gewährleistet. Der Busverkehr und der Veloverkehr bleiben auf der Zentralstrasse und erhalten damit eine Achse abseits der Hauptverkehrsstrasse mit wenig MIV.

Da die Platzverhältnisse auf der Zentralstrasse sehr eng sind, soll ein Einbahnregime eingeführt werden. Mit einem Einbahnregime für Busse und den berechtigten MIV, sowie der Veloverkehr im Gegenverkehr kann der Fahrbereich der Zentralstrasse massgeblich verschmälert und die gewonnene Fläche dem Fussverkehr und den EG-Nutzungen zugeschlagen werden. Der öffentliche Verkehr kann mit einer elektronischen Busspur in beide Richtungen über die Zentralstrasse verkehren, ohne eine zweite physische Spur zu benötigen.

Mit diesen Massnahmen kann der historische Kern der Stadt Uster wieder als Aufenthaltsort genutzt werden. Eine mögliche Umsetzung ist in nachfolgender Visualisierung zu sehen: mehr Platz für Fussgänger, Gastronomie und Verkaufsflächen in den Randbereichen, eine schmale Fahrspur für Velofahrende, den öffentlichen Verkehr sowie Zubringer.



Abbildung: Möglichkeit zur Umgestaltung der Zentralstrasse mit dem Bau der Moosackerstrasse (Visualisierung)

Sternenplatz

Der Sternenplatz ist das Scharnier zwischen historischem Zentrum und kommerziellem Zentrum. Heute ist der Platz ein Kreisverkehr welcher eine grosse Menge motorisierten Verkehr abwickelt. Der Kreisel in «Nüssliform» beansprucht viel Platz, welcher nicht nutzbar ist.

Mit der Entlastung dieser Kreuzung dank der Moosackerstrasse ist es möglich, den Kreisel in einen platzsparenden Knoten zurückzubauen. Da die Zentralstrasse für den Durchgangsverkehr gesperrt ist, kann hier eine Trottoirüberfahrt realisiert werden. Die Einmündung Bahnhofstrasse wird zum Knoten umgebaut und die gesamten Randbereiche erhalten damit mehr Raum. Mit der geplanten

Fuss- und Velounterführung an der Bahnhofstrasse – Brunnenstrasse gemäss STEK-Ergänzungsbericht wird sich das Verkehrsregime auf der Bahnhofstrasse ändern und weniger motorisierter Verkehr über den Bahnübergang verkehren. Dies ergibt Synergien am Sternenplatz.

Das grösste Gestaltungspotenzial entsteht auf dem neuen grosszügigen «Sternenplatz» rund um den Orpheus-Brunnen. Rund um den Brunnen können Sitzgelegenheiten entstehen, ein kleiner Baumhain auf entsiegelter Fläche sorgt für ein angenehmes Klima auf dem Platz. Weiter kann die Gastronomie am Platz von einem grösseren Aussenbereich profitieren und sich entsprechend weiterentwickeln. Der Stadtraum kann damit in einem wichtigen Brennpunkt zwischen Stadtzentrum, Stadthaus und historischem Zentrum Kirchuster aufgewertet werden. Dies ist ein zentrales Element hin zur lebensgerechten Stadt.

Die nachfolgenden Visualisierungen zeigen, wie der Sternenplatz dereinst aussehen könnte: aus dem Verkehrsknotenpunkt für den motorisierten Verkehr wird ein Platz für alle Verkehrsteilnehmenden mit mehr Grün- und Aufenthaltsflächen. Eine Ansicht zeigt den Sternenplatz von oben mit Blick in Richtung Süden, die zweite Ansicht zeigt den Platz kurz vor der Kreuzung stehend mit Blick in Richtung Norden.



Abbildung: Möglichkeit zur Umgestaltung des Nüsslikreisels zum Sternenplatz mit dem Bau der Moosackerstrasse (Visualisierung), Blick von Norden



Abbildung: Möglichkeit zur Umgestaltung des Nüsslikreisels zum Sternenplatz mit dem Bau der Moosackerstrasse (Visualisierung), Blick aus der Zentralstrasse

Zürichstrasse

Die Zürichstrasse wird weiterhin eine stadtinterne Sammel- und Durchleitungsfunktion in der West-Ost-Beziehung haben. Aufgrund des tieferen Verkehrsaufkommens und der untergeordneten Bedeutung kann die Zürichstrasse zwischen Nashornkreisel und Sternenplatz jedoch weiter redimensioniert werden. Bereits nach der Eröffnung der Oberlandautobahn 1988 konnte die damals vierspurige Zürichstrasse auf eine Spur reduziert werden. Mit einer Temporeduktion auf Tempo-30 und einer erhöhten Durchlässigkeit für Zufussgehende und Velofahrende kann die Zürichstrasse neu zum Verbindungsglied zwischen kommerziellem Zentrum und Stadtpark werden. Die drei Baumreihen entlang der Zürichstrasse sollen auf jeden Fall erhalten werden. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Stadtklima und sind das prägende Element dieses Strassenabschnitts. Der grüne Mittelstreifen soll jedoch durchlässiger werden für den Fuss- und Veloverkehr. Die Seitenbereiche können grosszügiger gestaltet werden und damit die Transformation entlang der Zürichstrasse unterstützen. Nachfolgende Visualisierung zeigt, wie dies umgesetzt werden kann.



Abbildung: Möglichkeit zur Umgestaltung Zürichstrasse mit dem Bau der Moosackerstrasse (Visualisierung)

6. Auswirkungen der Initiative

Mit einer Annahme der Initiative würde der Stadtrat beauftragt, die Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan zu begehren. Der Kanton erachtet seine Richtplanung als eine langfristige Planung und reagiert auf solch kommunale Begehren eher zurückhaltend. Begehren zur Streichung von Einträgen haben aber dennoch durchaus eine Wirkung auf die Handlungsprioritäten bei kantonalen Infrastrukturprojekten. Diese werden seitens Kanton bis auf weiteres zurückgestellt, was wiederum zum Stillstand führt. Dies umso mehr, als auch allfällige alternative Lösungsansätze Art. 104 Abs. 2bis der Zürcher Kantonsverfassung zu beachten haben: «Der Kanton sorgt für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.» Eine Abklassierung und Aufwertung der dafür vorgesehenen Strassenabschnitte Zürichstrasse, Sternenplatz, Zentralstrasse, Talackerstrasse und Riedikerstrasse wäre deshalb nicht mehr möglich, da kein alternativer Lösungsansatz vorliegt, der diese Verfassungsbestimmung einhält.

Die kantonale Verkehrsplanung in Uster würde somit in diesem zentralen Thema einfach verharren, und somit der jetzige Zustand gewissermassen eingefroren. Dies mit schmerzlichen Auswirkungen auf die gesamte kommunale Verkehrsplanung, die sich an keinem funktionierenden übergeordneten Netz orientieren kann. Es dürfte damit über Jahre oder gar Jahrzehnte offenbleiben, ob das kom-



munale Netz auf ein kantonales Netz mit oder ohne Moosackerstrasse abzustimmen ist. Dies blockiert zahlreiche kommunale Projekte, insbesondere die Entwicklung der Zentralstrasse für den Fuss- und Veloverkehr.

7. Haltung des Stadtrates zur Initiative

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit der Moosackerstrasse das historische Zentrum entlang der Zentralstrasse stark aufgewertet werden kann. Damit ist es möglich, diesem seine frühere Funktion als Treffpunkt und Aufenthaltsraum des Stadtlebens zurückzugeben. Der neue, grosszügige Sternenplatz würde zum Scharnier zwischen Stadthaus, dem kommerziellen Zentrum und dem historischen Zentrum. Der zentrale Abschnitt der Zürichstrasse zwischen kommerziellem Zentrum und Stadtpark kann dank der Verkehrsberuhigung zu einem verbindenden Element weiterentwickelt werden. Und nicht zuletzt kann auch die Achse Bahnhofstrasse – Brunnenstrasse vom motorisierten Verkehr entlastet werden, was insbesondere dem öffentlichen Verkehr zugutekommt. Deshalb ist die Moosackerstrasse im STEK, im kommunalen Richtplan und im kantonalen Richtplan als wichtiges Element der Mobilitätsstrategie enthalten.

Eine neue Strasse bedeutet immer auch Landverbrauch und durch die Verkehrsverlagerung neue Abschnitte, welche stärker durch Lärmemissionen betroffen sind. Grundsätzlich ist dem Stadtrat der Kulturlandschutz ebenfalls ein Anliegen und er hat dies etwa bei der Neupositionierung zur Neuen Greifenseestrasse auch unter Beweis gestellt. Allerdings ist dieses Anliegen immer auch gegenüber anderen Zielsetzungen der städtischen Politik abzuwägen. Aus diesem Grund ist eine sorgfältige Interessensabwägung im Projekt Moosackerstrasse von höchster Bedeutung. Aus raumplanerischer Sicht fehlt mit der politischen Fokussierung der Initiative auf ein einziges Projekt (Moosackerstrasse) und ein einziges Anliegen (Kulturlandschutz) eine solche gesamtheitliche Interessensabwägung. In der Initiative fehlen verkehrstechnische Auseinandersetzungen zu bestehenden Problem- und Fragestellungen und auch auf das Potenzial einer positiven Veränderung für die Stadt Uster, insbesondere im Stadtzentrum, wird nicht eingegangen.

Für den Stadtrat ist es wichtig, die Moosackerstrasse in den Gesamtkontext der Verkehrsplanung und Stadtentwicklung zu stellen. Mit der Streichung der Moosackerstrasse aus dem kantonalen Richtplan würde eine grosse Chance der Zentrumsentwicklung aufgegeben. Der Landverbrauch und der Mehrverkehr auf der Achse Wilstrasse – Berchtoldstrasse sind für den Stadtrat jedoch nur hinnehmbar, wenn dafür die Zentralstrasse und die Zürichstrasse konsequent von einem Grossteil des Verkehrs befreit werden können, die Verkehrsflächen gleichzeitig reduziert werden und der Sternenplatz als Zentrumsporte realisiert wird.

Die «Kulturland-Initiative gegen die Moosackerstrasse» ist abzulehnen. Dafür ist dem nachfolgenden Gegenvorschlag des Stadtrates, welcher den Bau der Moosackerstrasse an die stadträumliche Entwicklung knüpft, zuzustimmen.

8. Gegenvorschlag des Stadtrates

Die im Kapitel «Chancen der Zentrumsentwicklung» dargelegten Entwicklungsmöglichkeiten dürfen aus Sicht des Stadtrates nicht leichtfertig für die Verhinderung eines Projektes mit dem Fokus auf ein einzelnes Anliegen aufgegeben werden. Das Stadtentwicklungskonzept hat im Gesamtkontext die Abhängigkeiten aufgezeigt. In den breit abgestützten städtischen Mobilitätszielen des STEK ist die Moosackerstrasse ein wichtiges Netzelement. Die Bedeutung der Moosackerstrasse begründet sich jedoch damit, dass sie die Zentrumsentwicklung entlang von Zentralstrasse, Sternenplatz und Zürichstrasse ermöglicht.

Der Gegenvorschlag des Stadtrates beinhaltet daher den Auftrag, diese beiden Themen untrennbar miteinander zu verknüpfen. Damit kann gewährleistet werden, dass die negativen Auswirkungen der Moosackerstrasse mit den positiven Effekten der Zentrumsentwicklung überkompensiert werden können.



Gegenvorschlag des Stadtrates:

Die Stadt Uster knüpft den Bau der Moosackerstrasse an die gleichzeitige Abklassierung und Übernahme der im kantonalen Richtplan bezeichneten Abschnitte der Zürichstrasse, Sternenplatz, Zentralstrasse, Talackerstrasse und Riedikerstrasse ins kommunale Strassennetz. Der Stadtrat wird beauftragt, zeitgleich zur Umsetzung der Moosackerstrasse diese Strassenabschnitte im Sinne des Stadtentwicklungskonzeptes aufzuwerten.

D. Weiteres Verfahren im Gemeinderat

Der Gemeinderat entscheidet über Bericht und Antrag des Stadtrates innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative (§ 134 Abs. 1 GPR). Dabei hat er folgende Entscheidungsmöglichkeiten:

Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum Gegenvorschlag (Antrag Stadtrat)

Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab und stimmt er dem Gegenvorschlag zu, findet eine Volksabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag statt (§ 134 Abs. 3 GPR).

Ablehnung der Initiative und Ablehnung 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 Ablehnung des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag ist erledigt. Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage (§ 135 GPR i.V.m. § 65b Abs. 2 VPR).

Zustimmung zur Initiative und zum Gegenvorschlag

Stimmt der Gemeinderat der Initiative und dem Gegenvorschlag zu, so hat der 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).

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber