



22-471 B3.5.7  
Volksinitiative "Mitbestimmen bei Temporeduktionen"  
Antrag an den Gemeinderat

---

## Ausgangslage

Am 17. Mai 2022 überreichte eine Vertretung des Initiativkomitees dem Stadtpräsidenten zuhanden des Stadtrats die Volksinitiative "Mitbestimmen bei Temporeduktionen". Mit Beschluss Nr. 22-53 vom 27. Januar 2022 genehmigte der Stadtrat die Unterschriftenliste und gab sie mit amtlicher Publikation vom 4. Februar 2022 zur Unterschriftensammlung frei. Die Volksinitiative wurde innert der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten mit 352 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Beschluss Nr. 22-344 vom 16. Juni 2022 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Dies wurde am 24. Juni 2022 amtlich publiziert.

Die Initiative ist in Form der allgemeinen Anregung abgefasst und lautet wie folgt:

*"Alle Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, sind dem Gemeinderat als referendumsfähige Beschlüsse vorzulegen, unabhängig von der Höhe der dafür benötigten Investitionen. Diese Bestimmung hat für das gesamte Strassennetz der Gemeinde Dübendorf Gültigkeit."*

## Begründung des Initiativkomitees

*"In den Jahren 2004, 2013 und 2021 wurde in Dübendorf über die Einführung von Tempo 30 abgestimmt und jedes Mal sprach sich die Bevölkerung dagegen aus. Trotzdem setzte der Stadtrat mittels "Salamitaktik" einzelne 30er-Zonen um. Während solche um Schulhäuser und Kindergärten geduldet wurden, überspannte der Stadtrat mit der Tempo-30-Zone Zentrum den Bogen. Hauptverkehrsachsen und wichtige Durchgangsstrassen sind betroffen und die Zone hat grossflächigen Charakter. Sie wurde vom Stadtrat in Eigenregie beschlossen, ohne Einbezug von Gemeinderat und Bevölkerung. Zwei Wochen nach diesem, von vielen als undemokratisch empfundenen Vorgehen kam aufgrund einer Motion des Gemeinderats die Tempo-30-Vorlage über Quartiererschliessungsstrassen zur Volksabstimmung. Am 13. Juni 2021 machte der Dübendorfer Souverän mit seinem deutlichen dritten Nein innert 17 Jahren unmissverständlich klar, dass er grossflächige Tempo-30-Zone ablehnt. Aus diesen Gründen sind Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, zwingend referendumsfähigen Gemeinderatsbeschlüssen zu unterstellen. Das ermöglicht der Bevölkerung, sich mittels Referenden einzubringen, und bewirkt, dass solche Massnahmen mit Bedacht und Vernunft geplant werden."*

## Erwägungen

### Rechtliches

Gemäss § 155 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) gelten für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden §§ 122–139b GPR sinngemäss. Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Stadtrat gemäss § 133 Abs. 1 GPR dem Gemeinderat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Die Volksinitiative wurde am 17. Mai 2022 eingereicht, die viermonatige Frist läuft demnach bis 17. September 2022.



Innert gleicher Frist beantragt er dem Gemeinderat gemäss § 133 Abs. 2 GPR zudem einen der folgenden Entscheide:

- a. Ablehnung der Initiative
- b. Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag
- c. Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag
- d. Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage) die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Der Gemeinderat entscheidet anschliessend über den Antrag des Stadtrats innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative.

Je nach Entscheid des Gemeinderats, ergibt sich das weitere Vorgehen und die Fristen:

- Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab, ohne eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen oder einen Gegenvorschlag zu beschliessen, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt.
- Beschliesst er einen Gegenvorschlag zur Initiative, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt.
- Hat der Gemeinderat die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage mit oder ohne Gegenvorlage beschlossen, unterbreitet ihm der Stadtrat die entsprechende Vorlage innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.
- Beschliesst der Gemeinderat keine Umsetzungsvorlage, findet eine Volksabstimmung statt. Der Gemeinderat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung.
- Beschliesst der Gemeinderat eine Umsetzungsvorlage, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt. Die Umsetzungsvorlage untersteht jedoch dem Referendum.
- Beschliesst der Gemeinderat eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Gemeinderat den Gegenvorschlag vorziehe.

§ 137 GPR bestimmt die Fristen, innert welcher die Volksabstimmung stattfindet. Nehmen die Stimmberechtigten die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung an, ist anschliessend eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. Die Fristen hierzu regelt § 138 GPR.

Übersicht über die möglichen Varianten:

<b>Variante a)</b>	<b>Ablehnung der Initiative</b>
Mögliche Haltung des Stadtrates zur Initiative:	– Volksinitiative entspricht nicht den Absichten des Stadtrates.
Weiterer Ablauf (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat)	– Urnenabstimmung innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 17. November 2023.
<b>Variante b)</b>	<b>Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag (in Form der allgemeinen Anregung)</b>
Mögliche Haltung des Stadtrates zur Initiative:	– Volksinitiative entspricht in wesentlichen Teilen nicht den Absichten des Stadtrates; ein grundsätzlicher Handlungsbedarf wird jedoch unterstützt.
Weiterer Ablauf (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat)	– Initiative und Gegenvorschlag (je in der Form der allgemeinen Anregung) werden innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 17. November 2023 der Urnenabstimmung vorgelegt. – bei Zustimmung zum Gegenvorschlag: Ausarbeitung einer Umsetzungs-



	vorlage durch den Stadtrat z. H. des Gemeinderates innert 12 Monaten nach der Urnenabstimmung (d.h. ca. bis spätestens Mitte November 2024).
<b>Variante c)</b>	<b>Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag (in Form der allgemeinen Anregung)</b>
Mögliche Haltung des Stadtrates zur Initiative:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volksinitiative entspricht grundsätzlich den Absichten des Stadtrates; in der detaillierten Umsetzung bestehen jedoch Abweichungen.</li> </ul>
Weiterer Ablauf (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Urnenabstimmung innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 17. November 2023.</li> <li>– bei Zustimmung zu Initiative oder Gegenvorschlag: Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage durch den Stadtrat z. H. des Gemeinderates innert 12 Monaten nach der Urnenabstimmung (d.h. ca. bis spätestens Mitte November 2024).</li> </ul>
<b>Variante d1)</b>	<b>Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, ohne Gegenvorschlag dazu</b>
Mögliche Haltung des Stadtrates zur Initiative:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volksinitiative entspricht vollumfänglich den Absichten des Stadtrates</li> <li>– Stadtrat nimmt alle Anliegen der Initiative auf</li> <li>– Vorgehen und Realisierungschancen der Umsetzung sind bekannt</li> </ul>
Weiterer Ablauf (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umsetzungsvorlage gilt als eigener Ratsbeschluss, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht</li> <li>– bei Zustimmung zur Umsetzungsvorlage: Urnenabstimmung über die Initiative findet nicht statt</li> <li>– bei Ablehnung der Umsetzungsvorlage: Urnenabstimmung über die Initiative</li> <li>– Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage durch den Stadtrat z. H. des Gemeinderates innert 16 Monaten seit Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 17. August 2023</li> </ul>
<b>Variante d2)</b>	<b>Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit Gegenvorschlag dazu</b>
Mögliche Haltung des Stadtrates zur Initiative:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volksinitiative entspricht grösstenteils den Absichten des Stadtrates</li> <li>– Stadtrat ist bereit, einen grossen Teil der Anliegen der Initiative aufzunehmen und hat bereits konkrete Vorstellungen der Umsetzung</li> <li>– Vorgehen und Realisierungschancen der Umsetzung sind bekannt</li> </ul>
Weiterer Ablauf (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bei Ablehnung der Umsetzungsvorlage durch Gemeinderat: Urnenabstimmung über die Initiative</li> <li>– bei Zustimmung zur Umsetzungsvorlage durch Gemeinderat: Urnenabstimmung über die Initiative findet nicht statt</li> <li>– Umsetzungsvorlage gilt als eigener Ratsbeschluss, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht</li> <li>– Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage und eines Gegenvorschlages durch den Stadtrat z. H. des Gemeinderates innert 19 Monaten seit Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 17. Dezember 2023</li> <li>– Umsetzungsvorlage und der Gegenvorschlag (je als ausformulierte Vorlagen) werden nach dem Abstimmungssystem des „doppelten Ja mit Stichfrage“ der Urnenabstimmung vorgelegt</li> </ul>

## Beurteilung der Gültigkeit

Gemäss § 146 Abs. 2 lit. a GPR können in Parlamentsgemeinden Volksinitiativen von der in der Gemeindeordnung bezeichneten Zahl von Stimmberechtigten eingereicht werden. In der Stadt Dübendorf können 300 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (Art. 10 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO)). Mit 352



gültigen Unterschriften ist die für Volksinitiativen notwendige Unterschriftenzahl von 300 Stimmberechtigten gemäss Art. 10 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf erreicht.

Gemäss § 147 Abs. 2 GPR können in Parlamentsgemeinden Einzel- und Volksinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Die in der Stadt Dübendorf in Frage kommenden Gegenstände ergeben sich aus den Artikeln 11 (Obligatorisches Referendum) und 12 (Fakultatives Referendum) der Gemeindeordnung (GO) vom 26. September 2021.

Die vorliegende Volksinitiative bezweckt, dass alle Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, unabhängig von deren Kredithöhe zwingend dem Gemeinderat mittels referendumsfähiger Beschlüsse vorzulegen sind. Die Regelung des Temporegimes auf den Strassen ist gemäss Gemeindeordnung nicht dem obligatorischen Referendum (Art. 11 GO) unterstellt.

Die Stimmberechtigten entscheiden auf Verlangen an der Urne über Beschlüsse des Gemeinderates. Ausgenommen sind Geschäfte, die durch das übergeordnete Recht oder die Gemeindeordnung von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind (Art. 12 GO). Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, aber die Kredithöhe von Fr. 300'000.00 nicht erreichen, bedürfen keines Beschlusses des Gemeinderates (Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 GO). Demnach sind sie dem fakultativen Referendum nicht unterstellt (Art. 12 GO).

Die vorliegende Volksinitiative bezweckt, dass alle Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, unabhängig von deren Kredithöhe zwingend dem Gemeinderat mittels referendumsfähiger Beschlüsse vorzulegen sind. Wie vorgängig dargelegt, sind weder initiativfähige Tatbestände nach Art. 11 GO noch nach Art. 12 GO tangiert. Die Volksinitiative bezweckt aber gerade, diese Tatbestände zu erweitern und zielt in diesem Sinne gerade darauf ab, eine Änderung von Art. 11 oder 12 GO vorzunehmen, oder aber eine Anpassung von Art. 15, 16 oder 17 GO zu erreichen, wo die Kompetenzen des Gemeinderates definiert sind und in der Folge Art. 12 GO betreffend fakultativer Referendum zur Anwendung kommen könnte.

Damit eine Volksinitiative als initiativfähig gelten kann, muss eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten gegeben sein. Ausgeschlossen sind Materien, welche in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive fallen, so zum Beispiel Baubewilligungen aufgrund von § 318 PBG. Da Tempo-30-Zonen auch im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegt werden können, diese Kompetenz in Art. 16 Ziff. 1 GO dem Gemeinderat eingeräumt wird und diesfalls Art. 12 GO (Fakultatives Referendum) zum Zuge kommt, ist eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten insofern gegeben. Da mithin keine Materie betroffen ist, die ausschliesslich in die Zuständigkeit der Exekutive fällt, erachtet der Stadtrat den Inhalt der Initiative als initiativfähig.

Gemäss § 139a Abs. 1 GPR gelten § 128 Abs. 1 – 3 GPR sinngemäss. Gemäss § 128 Abs. 1 GPR ist eine Initiative gültig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) erfüllt. Gemäss Art. 28 Abs. 1 der KV ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt (lit. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b) und nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c). Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht oder ist nur ein Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 2 GPR). Weist eine Initiative keinen hinreichenden inneren Zusammenhang auf, wird sie in mehrere Teile getrennt, wenn jeder Teil ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 3 GPR).

Somit ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a – c KV erfüllt sind bzw. ob die Volksinitiative vollständig oder teilweise für ungültig zu erklären ist (§ 128 Abs. 1 GPR), die ver-



bleibenden Teile der Anliegen der Initiative noch ein sinnvolles Ganzes ergeben (§ 128 Abs. 2 GPR) oder ob die Anliegen der Initiative in mehrere Teile aufzutrennen sind (§ 128 Abs. 3 GPR).

*Prüfung nach § 128 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. a KV*

Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt. Der Antrag lautet wie folgt: "Alle Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, sind dem Gemeinderat als referendumsfähige Beschlüsse vorzulegen, unabhängig von der Höhe der dafür benötigten Investitionen. Diese Bestimmung hat für das gesamte Strassennetz der Gemeinde Dübendorf Gültigkeit." Der Antrag richtet sich somit auf künftige Beschlüsse zu Temporeduktionen. Die Initiative beinhaltet einen einzigen, einigermaßen klar umschriebenen Tatbestand, womit die Einheit der Materie gewahrt ist.

*Prüfung nach § 128 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. b KV*

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Art. 3 Abs. 4 Strassenverkehrsgesetz (SVG) räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, Verkehrsbeschränkungen oder -anordnungen zu erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Gemäss Art. 108 der Signalisationsverordnung (SSV) können Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden, wenn ein Gutachten aufzeigt, dass die Herabsetzung nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind.

Massgebend für die Zuständigkeit bei Verkehrsanordnungen sind vorab die Regeln von § 4 und § 5 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV):

- § 4 Abs. 1: "Dauernde Verkehrsanordnungen auf Autobahnen und Autostrassen sowie auf den übrigen Staatsstrassen verfügt die Kantonspolizei, soweit Bestimmungen des Bundes oder dieser Verordnung nichts anderes vorsehen."
- § 4 Abs. 2: "Dauernde Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen verfügt die Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde. Sind weitere Gemeinden davon betroffen, ist deren Stellungnahme einzuholen. Ein Antrag darf nur nach Anhörung der Verkehrstechnischen Kommission abgelehnt werden."

Zeitlich befristete Temporeduktionen (z.B. bei Baustellen, bei Veranstaltungen oder ausserordentlichen Ereignissen) können mit der Initiative nicht mitgemeint sein. Solche befristeten Temporeduktionen sind zwar selten, können aber vorkommen und sie werden ebenfalls signalisiert. In der Initiative fehlt ein entsprechender Hinweis, dass vorübergehende Temporeduktionen von der angestrebten Regelung ausgenommen sind. Für vorübergehende Verkehrsanordnungen sind gemäss § 5 Abs. 3 KSigV die Gemeindebehörden zuständig.

Die Zuständigkeit zum Antrag auf eine Anordnung einer Temporeduktion liegt somit bei dauernden Anordnungen einer Temporeduktion bei den «Gemeindebehörden». Gemäss § 5 des Gemeindegesetzes (GG) sind Gemeindeorgane die Stimmberechtigten (lit. a), das Gemeindeparlament (lit. b), sowie folgende Behörden (lit. c): der Gemeindevorstand, die Schulpflege und eigenständige Kommissionen. Daraus geht hervor, dass es sich bei «Gemeindebehörden» um Exekutivorgane der Gemeinde handelt. Die Antragstellung zur Anordnung einer Tempo-30-Zone auf einer Gemeindestrasse fällt damit aufgrund des klaren Wortlauts von § 4 Abs. 2 KSigV in die Zuständigkeit der gemeindlichen Exekutive also des Stadtrats.



Das kantonale Recht weist in der Kantonalen Signalisationsverordnung die Zuständigkeit auf Gemeindestrassen sowohl für dauernde wie für vorübergehende Verkehrsanordnungen der Gemeindebehörde zu. Bei Annahme der Initiative würde der Stadtrat diese durch kantonales Recht klar zugewiesene Aufgabe verlieren.

Es stellt sich die Frage, ob der Stadtrat mittels Vorschrift in der Gemeindeordnung dazu gezwungen werden kann, einen beabsichtigten Antrag zur Anordnung einer Temporeduktion vorgängig dem Gemeinderat als referendumsfähigen Beschluss vorzulegen. Im Fall einer Baubewilligung hat das Bundesgericht argumentiert, dass alleine ein Exekutivorgan die Aufgaben wie Entscheid über ein Baugesuch oder Kontrolle der Bauarbeiten fristgemäss erfüllen könne und Baubewilligungen sodann nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu erteilen oder zu verweigern seien. Es leuchte damit ein, dass das PBG den Entscheid über Baugesuche einer Exekutivbehörde übertragen wollte. Vorliegend wird eine dauernde Temporeduktion jedoch von der Kantonspolizei angeordnet, lediglich der Antrag hierzu hat von der «zuständigen Gemeindebehörde» zu erfolgen. Anders ist die Situation bei zeitlich befristeten Temporeduktionen, wo die Gemeindebehörde für den Erlass der generell-konkreten Anordnung zuständig ist. Im Übrigen räumt Art. 108 SSV der zuständigen Behörde ein Ermessen ein (Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit können angeordnet werden). Es geht somit nicht um eine reine Rechtsanwendung wie bei Baubewilligungen, sondern es können vielmehr auch politische Überlegungen für die Anordnung einer Temporeduktion sprechen. Dazu kommt, dass die Gemeinde ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig ordnen und es insofern zulässig sein muss, dass die Gemeindeordnung die Frage des Entscheids über die Antragstellung einer Temporeduktion dem Gemeinderat zuweist. Der Regierungsrat hat in diesem Sinne in seiner Antwort auf eine Anfrage verschiedener Kantonsräte ausgeführt, die Mitwirkung der Bevölkerung bzw. der Parlamente beim Zustandekommen eines Gemeindeantrags an die Kantonspolizei sei eine Frage der Ausgestaltung der politischen Rechte, aber auch der Gemeindeautonomie (vgl. RRB 665/2022 vom 4. Mai 2022). Es wäre damit möglich, Art. 17 der GO dahingehend zu erweitern, dass eine Antragstellung im Sinne von § 4 Abs. 2 KSigV vom Gemeinderat zu beschliessen ist. Tempo-30-Zonen können sodann auch im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegt werden, wofür in Dübendorf der Gemeinderat zuständig ist (Art. 16 Ziff. 1 GO). Insgesamt liegt somit kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor.

#### *Prüfung nach § 128 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 lit. c KV*

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist. Eine Initiative ist offensichtlich undurchführbar, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ihr Begehren gegen ein Naturgesetz verstösst oder wenn die Forderungen der Initiative widersprüchlich sind.

Der Initiativtext lautet u.a. explizit "Diese Bestimmung hat für das gesamte Strassennetz der Gemeinde Dübendorf Gültigkeit." Diese Formulierung kann sich entweder auf das gesamte Strassennetz im Gemeindegebiet oder auf das Strassennetz im Gemeindeeigentum beziehen. Zahlreiche Strassen befinden sich in der Hoheit des Kantons (Ringstrasse, Überlandstrasse, Fällandenstrasse, Wangenstrasse etc.). Zudem gibt es einen Bereich bei der Autobahnauffahrt, welcher mit einem sogenannten "ASTRA-Perimeter" belegt ist. Somit bestimmen teilweise der Kanton, teilweise sogar der Bund über das Temporegime. Die Initiative kann sich somit nur auf "das gesamte kommunale Strassennetz" beziehen und nicht auf "das gesamte Strassennetz". (Unterscheidung gemäss § 5 Strassengesetz (StrG). Vorliegend sind – abgesehen von vorgängiger inhaltlicher Einschränkung – keine offensichtlichen tatsächlichen Gründe ersichtlich, welche die Initiative als offensichtlich undurchführbar einstufen lassen.



### *Prüfung nach § 128 Abs. 2 GPR*

Nach Gesagtem ergibt sich, dass sich die Volksinitiative einzig auf "das gesamte *kommunale* Strassennetz" beziehen kann. Dies tut dem Umstand jedoch keinen Abbruch, dass sich insgesamt noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne von § 128 Abs. 2 GPR ergibt.

### *Prüfung nach § 128 Abs. 3 GPR*

Die Volksinitiative bezweckt, dass alle Vorlagen, die signalisierte, respektive markierte Temporeduktionen beinhalten, unabhängig von deren Kredithöhe zwingend dem Gemeinderat mittels referendumsfähiger Beschlüsse vorzulegen sind. Sie richtet sich im Wortlaut explizit auf "das gesamte Strassennetz". Wie vorgängig dargelegt, kann sie jedoch lediglich "das gesamte *kommunale* Strassennetz" betreffen. Diese Einschränkung hat jedoch keine Auswirkungen auf den Umstand, dass die Initiative einen einzigen Tatbestand betrifft und somit ein hinreichender innerer Zusammenhang im Sinne von § 128 Abs. 3 GPR gegeben ist, sodass eine Aufteilung in mehrere Teile weder möglich noch sinnvoll ist.

### *Anfrage Patrick Walder in Sachen "Mitbestimmung bei Temporeduktionen auf Gemeindestrassen"*

Die Kantonsräte Patrick Walder, Dübendorf, Stefan Schmid, Niederglatt, und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 11. April 2022 im Kantonsrat eine Anfrage in Sachen "Mitbestimmung bei Temporeduktionen auf Gemeindestrassen" eingereicht (KR-Nr. 126/2022). In der Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich (RRB 665/2022 vom 4. Mai 2022) hält der Regierungsrat u.a. fest, dass die Voraussetzungen für die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Bundesrecht geregelt sind (Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01; Art. 108 Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SR 741.21). Zuständig für dauernde Verkehrsanordnungen (wie z.B. Temporeduktionen) auf Gemeindestrassen sei die Kantonspolizei. Sie verfüge auf Antrag der Gemeinden. Um den Kreis der anzuhörenden Organisationen oder Trägerschaften ausserhalb der antragstellenden Gemeinde zu erweitern, wäre nach Ansicht des Regierungsrates die KSigV anzupassen.

Der Regierungsrat hält weiter fest, dass Verkehrsanordnungen generell-konkrete Verwaltungsakte sind, gegen die bei Vorliegen einer Beschwerdelegitimation ein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist. Solche Verfügungen sind nicht referendumsfähig, weshalb eine Mitwirkung der Stimmberechtigten einer betroffenen Gemeinde daran ausgeschlossen ist. Eine Beteiligung ist nur dann gegeben, wenn gleichzeitig für bauliche Massnahmen auf Gemeindeebene Ausgaben zu bewilligen sind, die dem Finanzreferendum unterstehen. Die Mitwirkung der Bevölkerung bzw. der Parlamente beim Zustandekommen eines Gemeindeantrags an die Kantonspolizei ist eine Frage der Ausgestaltung der politischen Rechte, aber auch der Gemeindeautonomie. Tempo-30-Zonen können auch im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegt werden, wofür in aller Regel die Gemeindeparlamente und die Gemeindeversammlungen zuständig sind.

### *Fazit zur Gültigkeit*

Somit ergibt sich zusammenfassend, dass die Volksinitiative als gültig zu erklären ist.

### Beurteilung des Inhalts

Wie vorgängig bereits erwähnt, weist das kantonale Recht in der Kantonalen Signalisationsverordnung die Zuständigkeit auf Gemeindestrassen sowohl für dauernde wie für vorübergehende Verkehrsanordnungen dem Stadtrat als Exekutive zu. Bei Annahme der Initiative würde der Stadtrat diese durch kantonales Recht klar zugewiesene Aufgabe verlieren.

Die mit der Kantonalen Signalisationsverordnung vorgenommene Zuweisung dieser Aufgabe an die Exekutive macht aus Sicht des Stadtrates durchaus Sinn. Wie der Regierungsrat in seiner Antwort



(RRB 665/2022 vom 4. Mai 2022) auf die Anfrage Patrick Walder (KR-Nr. 126/2022) richtigerweise festhält, handelt es sich bei Verkehrsanordnungen um generell-konkrete Verwaltungsakte, gegen die bei Vorliegen einer Beschwerdelegitimation ein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist. Solche Verfügungen sollten nicht durch das Parlament erlassen und damit referendumsfähig gemacht werden. Diese Kompetenzverschiebung von generell-konkreten Verwaltungsakten von der Exekutive an das Parlament stellt aus der Sicht des Stadtrates einen unzulässigen und unnötigen Eingriff in die Gewaltentrennung dar, weshalb der Stadtrat die Initiative ablehnt.

## Entscheid zu Gegenvorschlag

Wie der Regierungsrat in seiner Antwort (RRB 665/2022 vom 4. Mai 2022) auf die Anfrage Patrick Walder (KR-Nr. 126/2022) richtigerweise festhält, können Tempo-30-Zonen auch im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegt werden, wofür in Dübendorf der Gemeinderat als Gemeindeparlament zuständig ist und damit auch die Referendumsfähigkeit gegeben ist.

Im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage für die Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung hat sich der Stadtrat solche Überlegungen bereits gemacht und eine entsprechende Regelung im kommunalen Richtplan, Teil Verkehr zuhanden der öffentlichen Auflage verabschiedet. Dabei sollen nicht bereits konkrete Tempo 30-Zonen festgelegt werden, sondern es soll lediglich der Prozess festgelegt werden, wie die Tempo 30-Zonen eingerichtet werden sollen. Damit besteht die Möglichkeit für eine bedarfsgerechte Abgrenzung entsprechender Gebiete.

Der im Text des kommunalen Richtplans in Teil Verkehr (Kapitel 3.6.) vorgesehene Vorschlag des Stadtrates lautet wie folgt:

- *"Die Stadt Dübendorf beabsichtigt keine flächendeckende Einführung von Tempo 30 in den Quartieren.*
- *Tempo 30- oder Begegnungszonen werden vor allem dort geprüft und falls zweckmässig eingeführt, wo sie von den Quartierbewohnern beantragt werden.*
- *Die Bevölkerung wird über die Möglichkeit der Antragstellung informiert. Der Wunsch der Bevölkerung ist mittels Unterschriften-Sammlung zu belegen. Es ist plausibel darzulegen, dass für das betreffende Quartier bzw. sinnvoll abgrenzbare Quartierteile davon eine Mehrheit der Bevölkerung bzw. der Haushalte die Einführung einer Tempo 30- oder Begegnungszone unterstützen.*
- *Für diese allfälligen neuen Tempo 30- oder Begegnungszonen ist gemäss der Signalisationsverordnung (Art. 108 SSV) ein Gutachten zu erarbeiten. Darin ist aufzuzeigen, ob die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind."*

Der Stadtrat schlägt dem Gemeinderat vor, auf dieser Basis folgenden Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden, sodass – bei Zustimmung zum Gegenvorschlag bei der Volksabstimmung – der Stadtrat zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage z.H. des Gemeinderates beauftragt wird:

*"Im kommunalen Verkehrsrichtplan ist ein Kapitel zu ergänzen, welches das Vorgehen bei der Schaffung von neuen, dauerhaften Temporeduktionen auf kommunalen Strassen im Grundsatz regelt. Tempo 30- oder Begegnungszonen sollen vor allem dort geprüft und falls zweckmässig eingeführt werden können, wo sie von den Quartierbewohnern beantragt werden."*

Das Anliegen der Volksinitiative steht im Widerspruch zur vorgesehenen Regelung im Richtplan.





Der Richtplan war vom 10. Dezember 2021 bis 9. Februar 2022 bereits in der öffentlichen Auflage. Es sind deutlich mehr Einwendungen eingegangen als erwartet. Die Auswertung und Überarbeitung der Vorlage nimmt daher mehr Zeit in Anspruch als geplant. Es ist vorgesehen, dass der Stadtrat die Vorlage im 4. Quartal 2022 verabschieden und an den Gemeinderat überweisen kann. Anschliessend bis etwa 2. Quartal 2023 erfolgt die Beratung in der gemeinderätlichen Kommission für Raumplanungs- und Landgeschäfte (KRL), sodass der Entscheid im Gemeinderat im 3. Quartal 2023 erfolgen könnte und anschliessend die Genehmigung durch den Kanton erfolgen kann. Anschliessend läuft die Rechtsmittelfrist. Mit der rechtskräftigen Festsetzung wird der Richtplan behördenverbindlich.

Es stellt sich die Frage, ob es zweckmässig ist, den Text wie vorgeschlagen bereits in die aktuell laufende Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung aufzunehmen. Für den Fall, dass der vorgeschlagene Text mit der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung im Richtplan aufgenommen wird, die Initiative aber vom Volk angenommen wird, würde ein Widerspruch zwischen der Absicht der Initiative und dem Richtplan entstehen.

Aus der Sicht des Stadtrates macht es keinen Sinn, Parlamentsgeschäfte zu beantragen, welche zu derartigen Widersprüchen führen können. Auch wenn der Stadtrat zwar der Ansicht ist, dass die vorgeschlagene Regelung im Richtplan (siehe Kapitel 3.6, Entwurf kommunaler Richtplan) sinnvoll ist, verzichtet er daher vorderhand auf deren Aufnahme im Rahmen der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung. Es soll das Parlament und allenfalls später das Volk frei über den Inhalt der Initiative und den vorgeschlagenen Gegenvorschlag entscheiden können und nötigenfalls auf diese Weise die entsprechende Anpassung des Richtplan vornehmen.

## **Beschluss**

1. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Initiative – soweit sie sich auf dauernde Verkehrsanordnung auf kommunalen Strassen bezieht – für gültig zu erklären.
2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die Initiative abzulehnen.
3. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat der Initiative den Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung gegenüberzustellen.

## **Kommunikation**

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin
3. Kurztext für Stadtratsbulletin: Am 17. Mai 2022 wurde die Volksinitiative "Mitbestimmen bei Temporeduktionen" mit 352 gültigen Unterschriften eingereicht. Gemäss Initiativtext sollen künftig alle Vorlagen, welche Temporeduktionen beinhalten, zwingend dem Gemeinderat als referendumsfähige Beschlüsse vorgelegt werden, unabhängig von der Höhe der dafür benötigten Investitionen. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Initiative für gültig zu erklären. Er beantragt aber gleichzeitig, die Initiative abzulehnen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.
4. Auskunftsperson bei Medienanfragen: Adrian Ineichen, Tiefbauvorstand



## Mitteilung durch Protokollauszug

- Paul Steiner, Raubbühlstrasse 36, 8600 Dübendorf (Vertreter Initiativkomitee)
- Patrick Walder, Im Grund 2, 8600 Dübendorf (Stv. Vertreter Initiativkomitee)
- Gemeinderatssekretariat – z.H. der GRPK.
- Gemeinderatssekretariat – z. H. des Gemeinderates
- Tiefbauvorstand
- Stadtplanung (alle)
- Akten

Stadtrat Dübendorf

André Ingold  
Stadtpräsident

Stefan Woodtli  
Stadtschreiber a.i.