

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 19. Mai 2021

### **538. Gemeindeordnung (Stadt Zürich)**

1. Gemäss Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) regeln die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung (GO). Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Er prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit (Art. 89 Abs. 3 KV). Diese Genehmigung hat konstitutive Wirkung, d. h., das Inkrafttreten der Gemeindeordnung setzt die Genehmigung des Regierungsrates voraus (vgl. § 4 Abs. 1 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Allfällige Mängel werden durch die Genehmigung nicht geheilt.

2. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben anlässlich der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 mit der Zustimmung zur kommunalen Volksinitiative «Sichere Velorouten für Zürich» mit einer Mehrheit von 70,5% der Stimmen eine Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich beschlossen. Die Änderung umfasst eine Ergänzung von Art. 2<sup>quinquies</sup> GO, welche die Förderung eines durchgehenden Veloroutennetzes mit der Schaffung von Veloschnellrouten vorsieht, die gegenüber dem motorisierten Individualverkehr bevorzugt sein sollen. Weiter wurde ein neuer Art. 126 in die Gemeindeordnung eingefügt, der die Ziele für die Umsetzung der Volksinitiative bestimmt.

Weder gegen den Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 20. Juni 2018 über die Gültigkeit der Volksinitiative noch gegen das im Amtsblatt der Stadt Zürich vom 7. Oktober 2020 veröffentlichte Ergebnis der Volksabstimmung über die Volksinitiative wurde ein Rekurs erhoben (vgl. Amtsblatt Ausgabe 40/2020 vom 7. Oktober 2020). Entsprechend bestätigte der Bezirksrat Zürich am 16. November 2020 die Rechtskraft des Ergebnisses der Volksabstimmung.

3. Mit Eingabe vom 16. Dezember 2020 unterbreitete der Gewerbeverband der Stadt Zürich dem Regierungsrat das Gesuch, die vorstehende Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich nicht zu genehmigen, die Änderung mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar sei. Die Eingabe des Gewerbeverbands wurde der Stadt Zürich zur Vernehmlassung zugestellt. Die Stadt Zürich hielt mit Eingabe vom 26. Februar 2021 an ihrem Antrag zur Genehmigung der geänderten Gemeindeordnung fest. Zur Begründung führte sie an, dass das Kriterium der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht ohne Weiteres erfüllt sei.

4. Beim Verfahren zur Genehmigung der Gemeindeordnung handelt es sich um ein präventives Aufsichtsverfahren zwischen der betreffenden Gemeinde und dem Regierungsrat, das zur Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle führt. Der Gewerbeverband der Stadt Zürich nimmt in diesem Verfahren keine Parteistellung ein. Vielmehr ist seine Eingabe als aufsichtsrechtliche Anzeige und damit als formloser Rechtsbehelf zu betrachten. Entsprechend hat der Gewerbeverband keinen Anspruch auf die Behandlung seiner einzelnen Vorbringen, und es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf einen förmlichen Entscheid über die Anzeige. Ein solcher ist weder im Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) vorgesehen noch ergibt er sich aus dem höherrangigen Recht (vgl. Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbem. zu §§ 19–28a, N. 61 ff.; Tobias Jaag / Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, N. 2026). Dennoch rechtfertigt es sich vorliegend, im Sinne einer Klärung der Rechtslage auf die Vorbringen des Gewerbeverbands kurz einzugehen.

5. a) Der Gewerbeverband der Stadt Zürich rügt mit seiner Eingabe, dass die mit der Volksinitiative «Sichere Velorouten für Zürich» beschlossene Änderung der Gemeindeordnung aufgrund des klaren Wortlauts der Bestimmungen keine Auslegung zulasse, die sich mit dem übergeordneten Recht vereinbaren liesse. So könnten die vortrittsberechtigten Veloschnellrouten angesichts der übergeordneten Vorgaben, die insbesondere in Bezug auf Durchgangsstrassen und Fahrverbote im Strassenverkehrsrecht des Bundes und im kantonalen Strassen- und Raumplanungsrecht bestehen, nicht in dem von der Volksinitiative geforderten Umfang geschaffen werden. Die Stadt Zürich führt demgegenüber an, dass keine Vorschriften des übergeordneten Rechts ersichtlich seien, die Velorouten der geforderten Art und Ausgestaltung verbieten würden. Die geänderten Bestimmungen in der Gemeindeordnung liessen abgesehen von Fahrverboten eine Vielzahl von Umsetzungsmöglichkeiten zu, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar und umsetzbar seien. Ausserdem seien die geänderten Bestimmungen der Gemeindeordnung aufgrund ihres programmatischen Charakters nicht direkt anwendbar.

b) Gemäss langjähriger Praxis des Regierungsrates erfolgt die Nichtgenehmigung einer Bestimmung bzw. einer Vorschrift in der Gemeindeordnung nur mit Zurückhaltung. Der Regierungsrat verweigert die Genehmigung, wenn eine Bestimmung überhaupt nicht rechtskonform ausgelegt werden kann. Lässt sich eine Bestimmung jedoch rechtskonform auslegen, ist sie zu genehmigen, auch wenn ihre Umsetzung aufgrund des übergeordneten Rechts allenfalls erheblich eingeschränkt wird. An die Voraussetzung einer Nichtgenehmigung sind noch höhere Anforderungen zu stellen, wenn es um Ziel- und Programmnormen geht. Weiter weist der

Regierungsrat in seinen Genehmigungsbeschlüssen stets darauf hin, dass allfällige Mängel durch die Genehmigung nicht geheilt werden. Das Genehmigungsverfahren vor dem Regierungsrat kann die Überprüfung einer strittigen Bestimmung mit einem Rechtsmittel nicht ersetzen. Wie vorstehend in Erwägung 2 ausgeführt, sind sowohl der Beschluss des Stadtrates von Zürich über die Gültigkeit der Volksinitiative als auch das im Amtsblatt der Stadt Zürich veröffentlichte Ergebnis der Volksabstimmung über die Volksinitiative vom 27. September 2020 rechtskräftig. Das vorliegende Genehmigungsverfahren kann nicht genutzt werden, um versäumte Handlungen nachzuholen. Vielmehr hätte der Gewerbeverband der Stadt Zürich die entsprechenden Beschlüsse innert gesetzlicher Frist mit einem Rechtsmittel anfechten müssen, was er offensichtlich versäumt hat.

6. a) Gemeindeordnungen sind die obersten Erlasse der Gemeinden und werden in der Praxis auch als «Gemeindeverfassungen» bezeichnet. Gemäss § 4 Abs. 1 GG enthalten sie die Regelungen zu den Grundzügen der Organisation und zu den Zuständigkeiten der Organe der Gemeinden. Im Regelfall enthalten Gemeindeordnungen kaum oder nur wenige materiell-rechtliche Vorschriften. In der Gemeindeordnung der Stadt Zürich finden sich indessen verschiedene materiell-rechtliche Ziel- und Programmnormen, die insbesondere in den Art. 2 ff. GO verankert sind. Ziel- und Programmnormen haben die Bedeutung eines rechtsnormativen Sollens. Sie legen nicht die Rechtsfolgen für eine Vielzahl von Fällen, sondern fundamentale und richtungsweisende Entscheidungen fest. Normative Funktion kommt ihnen zu, indem sie als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung eines Erlasses dienen oder den im Rechtsetzungsverfahren erreichten Konsens festschreiben und damit integrierend wirken. Letztlich bringen die Ziel- und Programmnormen die in der Gesellschaft herrschenden Wertvorstellungen zum Ausdruck (vgl. Georg Müller / Felix Uhlmann, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 305). Darüber hinaus sind bei der Auslegung von Normen auf Verfassungsstufe aufgrund ihrer Funktion und Eigenart, sich auf das Grundsätzliche zu beschränken, Besonderheiten zu beachten (vgl. Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller / Daniela Thurnherr, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich/Basel 2020, Rz. 77).

b) Die Ergänzungen von Art. 2<sup>quinquies</sup> und Art. 126 GO sind programmatischer Natur und nicht unmittelbar durchsetzbar: Neu sollen gemäss Art. 2<sup>quinquies</sup> GO Veloschnellrouten, die in der Regel vortrittsberechtigt und grundsätzlich frei vom motorisierten Individualverkehr sein sollen, das Veloroutennetz ergänzen. Auch die in Art. 126 GO enthaltenen Umsetzungsvorgaben, wonach die Stadt Zürich bis spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmungen ein Netz aus sternför-

migen sowie tangentialen Veloschnellrouten von insgesamt mindestens 50 Kilometern realisieren soll, sind nicht direkt anwendbar. Die beiden Vorschriften geben richtungsweisende Entscheidungen vor und bedürfen der weiteren Regelung in Richtplänen sowie der Umsetzung in Strassenbauprojekten und funktionellen Verkehrsanordnungen, gegen die jeweils ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Ausserdem besteht trotz Grundsatzentscheid ein Ermessenpielraum für die Umsetzung, selbst wenn das übergeordnete Recht beachtliche Schranken aufweist. Die Ergänzungen von Art. 2<sup>quinquies</sup> und Art. 126 GO können somit rechtskonform ausgelegt werden.

7. Demzufolge ist die von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich anlässlich der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 mit der Zustimmung zur Volksinitiative «Sichere Velorouten für Zürich» beschlossene Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich zu genehmigen.

8. Nach diesem Verfahrensausgang ist der Anzeige des Gewerbeverbands der Stadt Zürich keine Folge zu leisten. Auf die Erhebung von Kosten und die beantragte Ausrichtung einer Parteientschädigung ist zu verzichten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich am 27. September 2020 beschlossene Änderung der Gemeindeordnung wird genehmigt.

II. Der Anzeige des Gewerbeverbands der Stadt Zürich vom 16. Dezember 2020 wird keine Folge geleistet. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.

III. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, Stadthaus, 8001 Zürich, Rechtsanwalt Prof. Dr. Urs Saxer, Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich (zuhanden des Gewerbeverbands der Stadt Zürich als Anzeigerstatter), den Bezirksrat Zürich, Löwenstrasse 17, 8001 Zürich, und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**