



Seite 1/22

Uster, 25. Oktober 2022

Nr. 18/2022

V4.04.71

Zuteilung: KPB

## **WEISUNG 18/2022 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE «IN USTER KONSUMIEREN – LOKAL PARKIEREN. KEIN PARKPLATZABBAU IN USTER!»**

**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 «In Uster konsumieren – lokal parkieren. Kein Parkplatzabbau in Uster!» wird Kenntnis genommen. Diese lautet wie folgt: «Der Gemeinderat hat bestehende Gemeindeerlasse oder Planungsbeschlüsse so anzupassen bzw. neu zu beschliessen, dass öffentliche Parkplätze nur dann aufgehoben werden können, wenn sie in der Nähe und innerhalb von 6 Monaten ersetzt werden. Insbesondere im Stadtzentrum ist ein unterirdischer Ersatz anzustreben. Der Ersatz ist vor der Aufhebung nachzuweisen. Die Anzahl der am 01.01.2022 tatsächlich bestehenden und planerisch rechtskräftig feststehenden öffentlichen Parkplätze darf nicht unterschritten werden.»**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann



## A. Zustandekommen und Inhalt

### Zustandekommen

Am 19. November 2021 wurde die Volksinitiative «In Uster konsumieren – lokal parkieren. Kein Parkplatzabbau in Uster!» bei der Stadtkanzlei zur Vorprüfung eingereicht. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2021 wurde die Initiative durch den Stadtrat bis auf eine geringfügige Ergänzung für formell korrekt befunden. Dieses Ergebnis wurde am Mittwoch, 22. Dezember 2021 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 bis auf eine geringfügige Ergänzung keinen Anpassungsbedarf der Unterschriftenlisten. Die Initiative wurde sodann fristgerecht am 21. Juni 2022 eingereicht. Von den eingereichten Unterschriftenlisten wurden 730 geprüft und für gültig befunden (notwendige Unterschriftenzahl gemäss Gemeindeordnung: 600). Die Initiative ist somit zustande gekommen.

### Inhalt

Der *Initiativtext* lautet wie folgt:

*Der Gemeinderat Uster hat bestehende Gemeindeerlasse oder Planungsbeschlüsse so anzupassen bzw. neu zu beschliessen, dass öffentliche Parkplätze nur dann aufgehoben werden können, wenn sie in der Nähe und innerhalb von 6 Monaten ersetzt werden. Insbesondere im Stadtzentrum ist ein unterirdischer Ersatz anzustreben. Der Ersatz ist vor der Aufhebung nachzuweisen. Die Anzahl der am 01.01.2022 tatsächlich bestehenden und planerisch rechtskräftig feststehenden öffentlichen Parkplätze darf nicht unterschritten werden.*

Die *Begründung* der Initiative lautet:

*Die Erreichbarkeit des Stadtzentrums von Uster ist ein zentraler Faktor zur Belebung der Innenstadt und der Attraktivität des Stadtzentrums. Dutzende Gewerbetreibende sind auf ihre Kundschaft angewiesen. Gleichzeitig soll das Stadtzentrum vom motorisierten Verkehr entlastet werden. Die Kundinnen und Kunden sollen daher möglichst unterirdisch beim Zentrum parkieren, womit beide Ziele angestrebt werden können. Eine blosser Aufhebung von Parkplätzen führt nur zur Abwanderung der Kaufkraft an besser erreichbare Orte und zu Suchverkehr in den Quartieren. Der aktuelle Bestand an öffentlichen Parkplätzen auf dem ganzen Stadtgebiet muss erhalten bleiben.*

#### *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). Zwar weist der Initiativtext inhaltlich einen relativ hohen Konkretisierungsgrad auf. Der Initiativtext lässt aber mitunter offen, in welcher Rechtsform das Initiativbegehren umzusetzen ist. 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 § 148 Abs. 2 GPR in Verbindung mit 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

§ 147 Abs. 2 GPR (mit dem Marginale «Gegenstände») erwähnt in einer eigenen Bestimmung die Initiativfähigkeit einer Initiative. Da die Initiativfähigkeit aber letztendlich auch eine Frage der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht ist, soll diese nachfolgend unter Ziff. 2 behandelt werden.

### **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 bestehende Gemeindeerlasse oder Planungsbeschlüsse so anzupassen bzw. neu zu beschliessen sind, dass öffentliche Parkplätze nur dann aufgehoben werden dürfen, wenn sie in der Nähe und innerhalb von 6 Monaten ersetzt werden. Da sich die Initiative auf eine Sachfrage, nämlich den Erhalt öffentlicher Parkplätze beschränkt, ist vorliegend der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

### **2. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht**

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer 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). Unter diesem Blickwinkel ergeben sich folgende Fragestellungen:

#### **a. Initiativfähigkeit**

Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung ist die Initiativfähigkeit zu bejahen, wenn die Initiative einer der Initiative entsprechenden Umsetzungsvorlage zugänglich scheint, die nach Massgabe der jeweiligen Zuständigkeitsordnung vom Parlament beschossen werden könnte und alsdann dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstünde (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Rz 49). Möglich sind damit sowohl Verfassungsinitiativen auf Anpassung der Gemeindeordnung, als auch Gesetzesinitiativen (Erlass oder Änderung eines Gemeindeerlasses) sowie Planungsinitiativen (Erlass oder Änderung kommunaler Richt- und Nutzungspläne) und Verwaltungsinitiativen (auf Fassen referendumsfähiger Verwaltungsbeschlüsse, insbesondere von Ausgabenbeschlüssen). Eine Vermengung dieser Initiativarten ist nach dem Grundsatz der normativen Einheit grundsätzlich unzulässig (Saile/Burgherr, Rz.50 und 110). Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung bestimmt das Gemeindeparlament, in welcher Rechtsform sie umgesetzt werden (Art. 25 Abs. 4 KV). Es steht somit dem Parlament frei, die Rechtsform der Umsetzung nach sachlichen Gesichtspunkten zu bestimmen.

Bezüglich der Gegenstand der vorliegenden Initiative bildenden öffentlichen, in der Hoheit der Gemeinde liegenden Parkplätze mit öffentlicher Aufgabe, ist davon auszugehen, dass die Erstellung bzw. Aufhebung im Rahmen von Strassenbauprojekten erfolgt (vgl. auch § 3 des Strassengesetzes, wonach die Flächen für den ruhenden Verkehr zur Strasse gehören, StRG, LS 722.1). Das diesbezügliche Verfahren richtet sich insbesondere nach den Projektierungsgrundsätzen in § 14 StRG. An diesen übergeordneten Rechtsgrundlagen können die Gemeinden nichts ändern, als dass in diesen die Verpflichtung zur zahlenmässigen Erhaltung öffentlicher Parkplätze vorgesehen werden könnte. Die Initiative zielt nun aber darauf ab, die Behörden bei der Planung solcher Vorhaben zu verpflichten, den zahlenmässigen Erhalt der öffentlichen Parkplätze vorzusehen. Eine solche Verpflichtung



könnte im behördenverbindlichen kommunalen Verkehrsrichtplan (§ 19 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz, PBG) statuiert werden, welchen die Gemeinden gestützt auf § 31 Abs. 2 PBG erlassen müssen. Eine vergleichbare Verpflichtung sah der kommunale Verkehrsrichtplan der Stadt Zürich in der Fassung vom 1. Oktober 2003 vor. Eine solche Regelung scheint auch durch übergeordnetes Recht jedenfalls nicht per se ausgeschlossen, zumal es der Gemeinde aufgrund ihrer Hoheit über die öffentlichen Sachen auch zusteht, darüber zu bestimmen, inwiefern bestimmte Flächen für die öffentliche Parkierung zur Verfügung gestellt werden (vgl. auch BGE 122 I 279, E. 2c). Auch die Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans zur Parkierung schliessen das Initiativbegehren nicht per se aus (vgl. Kantonaler Richtplan, Pkt. 4.5.1, sowie regionaler Richtplan Oberland, Pkt. 4.6). Bezüglich der Übereinstimmung mit den weiteren Vorgaben des übergeordneten (Planungs-) Rechts und dabei u.a. mit der bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben stets erforderlichen Zulassung der raumplanerischen Interessenabwägung im konkreten Einzelfall (vgl. Art. 1 und 3 RPG) wird im Rahmen der Erarbeitung der entsprechenden Umsetzungsvorlage eine mit den übergeordneten Vorgaben vereinbare Formulierung gefunden werden müssen. Das erscheint jedenfalls nicht unmöglich, kann aber zu einer gewissen Relativierung des sehr absolut formulierten Initiativbegehrens führen (vgl. zur notwendigen und zulässigen Abstimmung der Umsetzungsvorlage mit den Vorgaben des höherrangigen Rechts auch BGE 139 I E. 5.6 sowie BGE 141 I 186 E. 5.3 und 5.6 zur Möglichkeit der Formulierung von Ausnahmen). Kommunale Richtpläne bedürfen denn auch der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 32 Abs. 2 PBG). Im Genehmigungsverfahren werden neben der Übereinstimmung mit der übergeordneten Richtplanung die Recht- und Zweckmässigkeit sowie die Angemessenheit geprüft (§§ 5 Abs. 1 sowie 16 Abs. 1 PBG).

Es ist damit davon auszugehen, dass die Initiative einer in der Zuständigkeit der Stadt liegenden Umsetzungsvorlage zugänglich ist, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Indem die Initiative z.B. auf Stufe des kommunalen Richtplans umgesetzt werden könnte, ist es auch möglich, dass diese den Grundsatz der «normativen Einheit» erfüllt bzw. erfüllen kann. Danach kann eine Initiative, wie erwähnt, nur entweder Verfassungs-, Gesetzes-, Planungs- oder Verwaltungsinitiative sein. Unzulässig ist es, im selben Initiativbegehren z.B. zugleich eine Änderung der Gemeindeordnung und den Erlass einer gemeinderätlichen Verordnung zu verlangen (Saile/Burgherr, Rz 110). Während der Initiativtext selber («bestehende Gemeindeerlasse oder Planungsbeschlüsse so anzupassen bzw. neu zu erlassen») vermuten lässt, dass die Initiative auf verschiedenen Stufen in unterschiedlichen Rechtsformen umzusetzen wäre, ist diese Formulierung wohl nur dahingehend zu verstehen, dass die geeignetste einheitliche Rechtsform zu suchen ist, in welcher dieses Anliegen umgesetzt werden kann.

b. Zulässigkeit der Einberechnung von planerisch feststehenden Parkplätzen in den Minimalbestand  
Die Initiative verlangt, dass für die massgebliche Anzahl nicht nur die am 1. Januar 2022 tatsächlich bestehenden öffentlichen Parkplätze einberechnet werden, sondern auch die planerisch rechtskräftig feststehenden öffentlichen Parkplätze. Dem Einbezug solch öffentlicher Parkplätze in die Festlegung der massgeblichen Anzahl stehen keine ersichtlichen Hindernisse entgegen. Zu denken ist dabei insbesondere an solche öffentlichen Parkplätze, für die eine rechtskräftige Baubewilligung oder ein rechtskräftiges Strassenbauprojekt vorliegt. Wie im Initiativtext mit der Formulierung «feststehend» selber formuliert, kann es sich dabei aber nur um solche Planungen handeln, in welchen eine genaue Anzahl von Parkplätzen definiert wird. Planungen, bei welchen aufgrund der Formulierung nicht eindeutig ist, wie viele Parkplätze bei der Umsetzung dann wirklich realisiert werden (z.B. Minima-Maxima-Angaben), können für den Minimalbestand aus Gründen der Rechtssicherheit nicht berücksichtigt werden. Sind auch planerisch feststehende Parkplätze anrechnungspflichtig, muss es im Sinne einer ausgewogenen Lösung aber auch möglich sein, im Falle der Aufhebung einer solchen Planung nach dem 01.01.2022 diese durch eine Planung gleicher Stufe und ähnlichem Zeithorizont zu ersetzen. Dies, auch wenn das im Initiativtext nicht ausdrücklich festgehalten ist.



### c. Zulässigkeit einer Rückwirkungsklausel

Gemäss Initiativtext darf die Anzahl der am 01.01.2022 bestehenden und planerisch rechtskräftig feststehenden öffentlichen Parkplätze nicht unterschritten werden. Da bei Annahme der Initiative (frühestens Mitte 2023) eine entsprechende Umsetzungsvorlage erst deutlich nach diesem Stichtag überhaupt in Kraft treten kann und wirksam wird, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer solchen Rückwirkung.

Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen echter und unrechter Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor diesem Inkrafttreten ereignet hat und im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Rückwirkung ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient und wohlerworbene Rechte respektiert. Bei der unechten Rückwirkung wird auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern. Die unechte Rückwirkung gilt grundsätzlich als zulässig, soweit ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (vgl. BGer 1C\_18/2016, E.6). Das Rückwirkungsverbot schützt vorab die Privaten. Rückwirkende Erlasse begründen Rechte und Pflichten aufgrund von Sachverhalten, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses bereits abgeschlossen waren. Die Privaten konnten im Zeitpunkt der Verwirklichung dieser Sachverhalte nicht voraussehen, dass ihr Verhalten bestimmte Rechtsfolgen hat, sondern durften darauf vertrauen, dass es nach dem damals geltenden Recht beurteilt wird. Rückwirkende Erlasse können deshalb im Widerspruch zum Gebot der Rechtssicherheit stehen, aber auch gegen das in Art. 9 BV statuierte Vertrauensschutzprinzip und das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verstossen.

Unzulässig wäre das Anliegen im Initiativtext dann, wenn dieses sofortige Wirkung beanspruchen würde, indem der letzte Satz des Initiativtextes so ausgelegt würde, dass per sofort die am 01.01.2022 bestehende Anzahl (effektiver oder planerischer) Parkplätze nicht unterschritten werden dürfte, mithin ab sofort ein Parkplatzabbauverbot gelten würde. Denn solange die Initiative nicht angenommen und rechtskräftig umgesetzt worden ist, hat sie auch keine Rechtswirkung. Es kommt ihr insbesondere auch keine negative Vorwirkung im Sinne von § 234 PBG zu. Die im Baubewilligungsverfahren zu beachtende negative Vorwirkung setzt eine «beantragte» planungsrechtliche Festlegung voraus (vgl. VGr vom 4. September 2014, VB.2013.00722, E.4.2). Die Einreichung einer Volksinitiative sodann ist noch kein Antrag im Sinne von § 234 PBG. Auch eine allenfalls vom Volk gutgeheissene Initiative in Form einer allgemeinen Anregung ist für sich selbst noch nicht zu beachten. Ob der allfälligen Festlegung im kommunalen Richtplan negative Vorwirkung zukommen könnte, ist umstritten (zum Ganzen: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Auflage, Wädenswil 2019, a.a.O. S. 712f. und 716).

Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten einer Initiative ist nun jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGer 1C\_39/2019 E.5.1). In Anwendung dieses Grundsatzes ist der letzte Satz des Initiativtextes so auszulegen, dass dieser keine sofortige Wirkung entfaltet. Vielmehr handelt es sich um eine behördenverbindliche Anweisung an die zuständigen Planungsbehörden, diese Anzahl Parkplätze durch entsprechende planerische Massnahmen zu erhalten bzw. evtl. auch wiederherzustellen. Diese Auslegung stützt, dass im Initiativtext auch nicht explizit verlangt wird, die bis zum Inkrafttreten der Umsetzungsvorlage aufgehobenen Parkplätze zu ersetzen. Es ist davon auszugehen, dass für diese Parkplätze in der Umsetzungsvorlage eine angemessene Ersatzregelung vorgesehen werden muss,



welche mit dem Sinn und Zweck der Initiative vereinbar ist. Eine Rückwirkungsklausel wie vorliegend formuliert, erscheint somit als zulässig.

### **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 (vgl. Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N 25ff. zu Art. 28 mit den dortigen Verweisen). Der Initiativtext sieht vor, dass aufgehobene Parkplätze innerhalb von 6 Monaten ersetzt werden müssen. Dieses Anliegen kann jedenfalls für diejenigen öffentlichen Parkplätze nicht erfüllt werden, die nach dem 01.01.2022 aber noch vor dem Inkrafttreten der Umsetzungsvorlage aufgehoben werden, denn bis zu letzterem Zeitpunkt könnten bei Ausschöpfung der Fristen gemäss Gesetz über die politischen Rechte mehrere Jahre vergehen. Indes geht aus dem Initiativtext auch nicht zwingend hervor, dass die Frist von 6 Monaten auch für diejenigen Parkplätze gelten soll, die zwischenzeitlich, das heisst bis zum Inkrafttreten der Umsetzungsvorlage noch aufgehoben werden. Es ist davon auszugehen, dass für diese Parkplätze in der Umsetzungsvorlage eine angemessene Ersatzregelung vorgesehen werden muss, welche dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht.

In diesem Zusammenhang bleibt der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass es auch für Parkplätze, welche nach dem Inkrafttreten der Umsetzungsvorlage aufgehoben werden sollen, faktisch sehr schwierig sein wird, diese innerhalb von 6 Monaten in der Nähe zu ersetzen. Einerseits wird die Koordination der Verfahren bezüglich der Aufhebung alter und der Erstellung neuer Parkplätze sehr anspruchsvoll, insbesondere wenn dies in zwei verschiedenen Projekten und evtl. sogar in unterschiedlichen Verfahren zu erfolgen hätte. Das zusätzliche Kriterium der Nähe, welches wohl im Sinne der «nützlichen Entfernung» im Sinne von § 244 Abs. 1 PBG verstanden werden kann (vgl. dazu Fritzsche/Bösch/Wipf, Kunz, S. 904), dürfte zudem gerade im dicht überbauten Zentrumsgelände eine grosse Herausforderung darstellen. Zwar dürfte auch diesbezüglich die Schwelle der Unmöglichkeit im Sinne der «offensichtlichen Undurchführbarkeit» kaum erreicht werden. Allerdings könne dies aber dazu führen, dass Strassenbauprojekte, welche mit einem Parkplatzabbau einhergehen, künftig mit sehr grossen Hürden verbunden sein können, worauf die Stimmberechtigten gegebenenfalls hinzuweisen wären.

Die Initiative erscheint somit nicht offensichtlich undurchführbar.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die vorliegende Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie beachtet, mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und auch nicht offensichtlich undurchführbar ist. Sie ist somit als gültig zu erklären.



## C. Stellungnahme des Stadtrates

### 1. Ausgangslage

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) Uster hat eine Volksinitiative zum Thema «In Uster konsumieren- lokal parkieren» mit dem Zusatzvermerk «Kein Parkplatzabbau in Uster!» eingereicht. Dies lässt auf Grund der Überschrift eine Initiative mit alleinigem Fokus auf die Parkierung im Stadtzentrum von Uster vermuten. Auf den ersten Blick ergäben sich dadurch parallelen zum «historischen Parkplatz-Kompromiss» der Stadt Zürich aus dem Jahr 1996, der sich auf die Innenstadt Zürichs fokussierte und mittlerweile wieder aufgehoben wurde. Der Initiativtext der SVP Uster geht aber weiter. So verlangt die Initiative, dass «öffentliche Parkplätze nur dann aufgehoben werden können, wenn sie in der Nähe und innerhalb von 6 Monaten ersetzt werden». Die Begründung lautet unter anderem: «Der aktuelle Bestand an öffentlichen Parkplätzen auf dem ganzen Stadtgebiet muss erhalten bleiben». Damit fällt das ganze Stadtgebiet inklusive aller Aussenwachen in das Begehren, bestehende Gemeindeerlasse oder Planungsbeschlüsse entsprechend anzupassen.

Da es sich um eine allgemeinanziehende Initiative handelt ist weder Inhalt noch Umsetzung bereits konkret definiert. Entsprechend gilt es Klarheit über die Stossrichtung der Initiative hinsichtlich einer Umsetzungsvorlage zu definieren und potentielle Konsequenzen daraus aufzuzeigen. Die effektive Konkretisierung würde in einer Umsetzungsvorlage erfolgen.

### 2. Klärung der Begrifflichkeiten

Der Initiativtext beinhaltet zahlreiche Begriffe, welche von den Initianten nicht abschliessend definiert wurden. Entsprechend gilt es, diese zu definieren, um dem Gemeinderat und den Stimmbürgern eine inhaltliche Auseinandersetzung zu ermöglichen. Dabei geht es hier lediglich um die Bedeutung und nicht um die rechtliche und formale Umsetzung.

#### 2.1 Begriff «Parkplatz»

Es gibt zahlreichste Mobilitätsmittel die, wenn sie gerade nicht für die Fahrt von A nach B benötigt werden, eine Standfläche respektive einen «Parkplatz» brauchen. Dies betrifft sowohl die öffentlichen Verkehrsmittel Zug und Bus als auch die privaten Transportmittel Lastwagen, Transporter, Personenwagen, Fahrräder oder FÄG (Fahrzeugähnliche Geräte), zu denen auch Kickboards oder E-Trottnette zählen. Dabei benötigt jedes einzelne in der Regel ein «Parkfeld», eine Summe von Parkfeldern ergibt ein «Parkplatz».

Die Begründung der Initiative erwähnt u. a. die geplante Entastung der Innenstadt vom motorisierten Verkehr und es wird mit der Initiative angestrebt, dass die Kunden im Zentrum möglichst unterirdisch beim Zentrum parkieren können. Entsprechend kann abgeleitet werden, dass sich die Volksinitiative ausschliesslich auf die Parkierung von Personenwagen beschränkt. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass sie auch der potentiellen Aufhebung einzelner «Parkfelder» und nicht nur ganzer «Parkplätze» Einhalt gebieten will.

Entsprechend wird in der weiteren Bearbeitung dieser Volksinitiative der Begriff «Parkplatz» ausschliesslich als «Abstellfläche für einen Personenwagen» verwendet. Auf alle weiteren Mobilitätsformen und die Bedürfnisse diese Fahrzeuge abzustellen wird nicht eingegangen.

#### 2.2 Begriff «öffentlicher Parkplatz»

Die Volksinitiative der SVP fokussiert auf «öffentliche Parkplätze», dieser Begriff ist zu präzisieren. So kann der Begriff sowohl sachenrechtlich, verwaltungsrechtlich als auch strassenverkehrstechnisch verstanden werden.

In der Praxis finden die in der Initiativbegründung erwähnten Kundinnen und Kunden unterschiedliche Parkplätze vor, die sie benutzen können:



- Kunden- und Besucherparkplätze
- Öffentlich zugängliche Sammelparkplätze (Bsp. Stadthausparkplatz)
- Parkplätze im Strassenraum

«Kunden- und Besucherparkplätze» stehen grundsätzlich in rechtlicher Beziehung zu einer konkreten Nutzung wie ein Gewerbebetrieb oder eine Verkaufsfläche. Diese Parkplätze befinden sich grundsätzlich auf privatem Grund. Die Erstellungspflicht ist in der Parkplatzverordnung in Ergänzung zur Bau- und Zonenordnung geregelt. Sie stellen quantitativ eindeutig das grösste Angebot für Konsumenten dar, sie sind aber eindeutig nicht als «öffentliche Parkplätze» zu bezeichnen, da die öffentliche Hand mit Ausnahme des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens keine Einflussnahme auf dieses Angebot hat.

Als «öffentlich zugängliche Sammelparkplätze» sind öffentlich zugängliche Parkieranlagen ohne konkrete Zweckbestimmung zu verstehen. Sie entstehen in der Regel da, wo eine grosse Nachfrage besteht oder da, wo sich Flächen als Übergangslösung zur Parkierung eignen, bis das Areal einer anderweitigen Nutzung zugeführt wird. So stellt beispielweise die Parkieranlage am Seeweg eine Anlage dar, bei der auf Grund der grossen Attraktivität des Naherholungsgebietes am See eine Nachfrage besteht. Die Parkieranlage befindet sich auf städtischem Grund (Parzelle C3247). Die Parkieranlage Winterthurerstrasse beim Bahnübergang (Parzelle B6676) wiederum stellt eher eine Zwischennutzung dar. Das Grundstück befindet sich im Finanzvermögen der Stadt Uster und liegt in der Wohnzone mit Gewerbeerleichterung W4/70. Auf Grund der allgemeinen Zielsetzung der Initiative, öffentliche Parkplätze zu erhalten, sind Parkieranlagen auf öffentlichem Grund einzubeziehen.

«Parkplatz im Strassenraum» können grundsätzlich als öffentlicher Parkplatz verstanden werden. Damit sie als solche quantifiziert werden können, müssen sie aber blau oder weiss markiert sein. Zusätzlich ist nach dem Eigentümer der Strasse zu unterscheiden. Nebst den Gemeindestrassen gibt es auch Kantonsstrassen, Flurwege mit Parkfeldern. Die konkrete Einflussnahme der Stadt Uster im Umgang mit der Parkierung beschränkt sich auf die Gemeindestrassen.

Im Ausblick auf die potentielle Umsetzungsvorlage gilt es den Begriff «öffentlicher Parkplatz» so einzuschränken, dass dies in die Zuständigkeit der Stadt fällt und dem Willen der Initianten entspricht. Entsprechend wird in der weiteren Bearbeitung dieser Volksinitiative der Begriff «öffentlicher Parkplatz» ausschliesslich für bestehende Parkplätze verwendet, die sich auf Land im Besitz der Stadt Uster befinden und für jede Person zugänglich sind.

### **2.3 Begriff «in der Nähe»**

Die Volksinitiative strebt an, dass «öffentliche Parkplätze nur dann aufgehoben werden können, wenn sie «in der Nähe» ersetzt werden können. Seitens Initianten wurde der Begriff nicht genauer definiert. Der Begriff «in der Nähe» ist subjektiv zu betrachten. So wird «in der Nähe» je nach Üppigkeit und Gewicht eines Einkaufes oder auch je nach körperlichen Möglichkeiten einer einkaufenden Person sehr unterschiedlich wahrgenommen.

Gesetzlich gibt es keine abschliessende Definition des Begriffes «in der Nähe». Da es sich um die Zumutbarkeit einer Wegstrecke zu Fuss handelt, kann ein Bezug zu den Güteklassen des öffentlichen Verkehrs (ÖV) gemacht werden. Der Grundlagenbericht des Bundes, Amt für Raumentwicklung ARE, definiert in einer ersten Betrachtung die Haltestellenkategorie. Hier entspricht der Bahnhof Uster der Haltestellenkategorie I, die zahlreichen Bushaltestellen in Uster in der Regel der Haltestellenkategorie III oder IV. Beim Bahnhof Uster wird eine Distanz von bis zu 500 Metern als zumutbare Gehdistanz bezeichnet, bei normalen Haltestellen eine Distanz von maximal 300 Metern.

Stellt man das Zentrum von Uster mit all seinen Nutzungen dem Bahnhof gleich, so wären hier die 500 Meter zu übernehmen. Im übrigen Siedlungsgebiet würden bei der gleichen Ableitung somit 300 Meter als Obergrenze gelten.





Entsprechend wird in der weiteren Bearbeitung dieser Volksinitiative der Begriff «in der Nähe» im Bereich des Stadtzentrums mit maximal 500 Metern, in der übrigen Stadt mit maximal 300 Metern definiert. Für eine allfällige Umsetzungsvorlage sind verhältnismässige Abweichungen offen zu lassen.

#### **2.4 Begriff «tatsächlich bestehende und planerisch rechtskräftig feststehend»**

Der Volksinitiative kann die Absicht entnommen werden, dass sowohl bestehende als auch geplante Parkplätze zu erhalten sind. Dies gar rückwirkend auf den 01.01.2022. Damit soll wohl unterbunden werden, dass bis zur allfälligen Zustimmung der Umsetzungsvorlage Parkplätze aufgehoben werden. Damit kommt der Initiative in der Anzahl Parkplätze eine Art Vorwirkung zu. Bei heute bestehenden Parkplätzen ist dies einfach mess- und umsetzbar. Was die Initianten aber unter «planerisch rechtskräftig feststehend» bezeichnen, bleibt unklar, da sie sich auf kein bestimmtes Planungsverfahren beziehen. Entsprechend muss auch hier eine Definition festgelegt werden, um die Anzahl der betroffenen Parkplätze zu evaluieren.

Als tatsächlich bestehende Parkplätze werden Parkplätze angesehen, die auf Grund ihrer Beschilderung oder Markierung bereits bestehen, zählbar sind und eine Bewilligung vorliegt. Dabei können sie Bestandteil eines Strassenprojektes oder einer baurechtlichen Bewilligung sein. Zusätzlich sind die vorgehend definierten Bedingungen an einen «Parkplatz» und an einen «öffentlichen Parkplatz» zu erfüllen.

Um die Prämisse «planerisch rechtskräftig feststehend» zu erfüllen, sind die gleichen Rechtsmittelverfahren wie bei den bereits physisch vorhandenen Parkplätzen erforderlich. Hier sind Parkplätze zu berücksichtigen, für welche entweder ein bewilligtes Strassenprojekt oder eine baurechtliche Bewilligung vorliegt. Bei Strassenprojekten gilt das bewilligte Projekt und nicht der Bestand – unabhängig davon, ob mit dem Strassenprojekt Parkplätze geschaffen oder aufgehoben werden.

Entsprechend wird in der weiteren Bearbeitung dieser Volksinitiative der Begriff «tatsächlich bestehende und planerisch rechtskräftig feststehend» für die quantitative Erhebung folgendermassen definiert:

- Als tatsächlich bestehende Parkplätze werden Parkplätze angesehen, die auf Grund ihrer Beschilderung oder Markierung bereits bestehen, zählbar sind und eine Bewilligung (Bestandteil Strassenprojekt oder baurechtliche Bewilligung) vorliegt.
- Als planerisch rechtskräftig feststehende werden Parkplätze angesehen, für welche eine Bewilligung (Bestandteil Strassenprojekt oder baurechtliche Bewilligung) vorliegt.

### **3. Finanzielle Auswirkungen**

Die Initianten gehen bei ihren Formulierungen zur Initiative von baulichen Veränderungen zu Lasten der Parkierung aus. Dies insbesondere im Stadtzentrum. So ist in der Begründung der Initiative enthalten, dass das Stadtzentrum vom motorisierten Verkehr entlastet werden soll und die Kundinnen und Kunden daher möglichst unterirdisch beim Zentrum parkieren können. Damit stützen die Initianten die stadträtliche Zielsetzung, das Stadtzentrum attraktiver zu gestalten und das Verkehrsregime anzupassen. Dies ist für den Stadtrat sehr erfreulich.

Die Initiative verlangt, dass bei allen städtischen Projekten für aufgehobene Parkplätze Realersatz geschaffen wird. Die Initiative verzichtet aber darauf, einen Kredit für die daraus resultierenden Kosten zu schaffen. Entsprechend sind diese Aufwendungen auf die jeweiligen Projekte zu verlagern, was für die Stadt Uster wesentliche Kosten mit sich bringen kann.

Die Kosten für Ersatzmassnahmen setzen sich grundsätzlich aus dem erforderlichen Landpreis und den Erstellungskosten zusammen. Befindet sich ein Grundstück im Besitz der Stadt Uster, entfällt grundsätzlich der Landpreis, es stellt sich aber die Frage, ob die Entwicklung einer Bauparzelle damit eingeschränkt wird und damit ein künftiger finanzieller Verlust entsteht.



Für die Erstellung von oberirdischen Parkplätzen sind als reine Baukosten 5 000 bis 10 000 Franken pro Parkplatz notwendig. Die Kosten für einen unterirdischen Parkplatz variieren wesentlich. Auf Grund der beengten Platzverhältnisse sind teilweise zweigeschossige Anlagen notwendig, was wesentliche Mehrkosten pro Parkplatz mit sich bringt. Ebenso wirkt sich die Grösse einer Parkieranlage auf die Kosten pro Parkplatz aus, da die Kosten für die Rampenanlage auf die Anzahl Parkplätze verteilt werden muss. Je nach Anlage bewegen sich hier die effektiven Baukosten auf 40 000 bis 75 000 pro Parkplatz.

Verfügt die Stadt Uster innerhalb von den geforderten 300 bis 500 Metern über kein eigenes Land, so muss sie Land für die Ersatzmassnahme erwerben. Da es grundsätzlich untersagt ist die Erschliessung, dazu zählt auch die Parkierung, ausserhalb der Bauzone anzuordnen, liegt der Fokus auf Bauland. Dieses unterscheidet sich je nach Lage und Zonenzugehörigkeit in seinem Wert. Es kann aber in der Stadt Uster von einem Landpreis von 1 000 bis 3 000 Franken pro Quadratmeter ausgegangen werden.

Die nachstehenden Kostenschätzungen sind bei Annahme der Initiative bei Ersatzmassnahmen für Parkplätze in die Projektkredite aufzunehmen. Dabei wird von 18 Quadratmetern Landverbrauch pro Parkplatz ausgegangen (Parkplatz 5.00m x 2.50m & minimaler Rangierraum):

|                          | Tiefe Baukosten<br>Keine Landkosten | Hohe Baukosten<br>Keine Landkosten | Tiefe Baukosten<br>Tiefe Landkosten | Tiefe Baukosten<br>Hohe Landkosten | Hohe Baukosten<br>Tiefe Landkosten | Hohe Baukosten<br>Hohe Landkosten |
|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Oberirdischer Parkplatz  | 5 000                               | 10 000                             | 23 000                              | 59 000                             | 28 000                             | 64 000                            |
| Unterirdischer Parkplatz | 40 000                              | 75 000                             | 58 000                              | 94 000                             | 93 000                             | 129 000                           |

Kostenschätzung Ersatzvornahme pro Parkplatz in Franken

Nebst dem reinen Preis stellt die Verfügbarkeit von Land zur Erstellung von Ersatzparkplätzen eine wesentliche Herausforderung dar. Sollte kein frei erwerbbares Land gefunden werden, müssten Enteignungen vorgenommen werden. Ob hier für auf Grund dieser Initiative ausreichend öffentliches Interesse besteht, ist eine juristische Frage, die es im Rahmen einer allfälligen Umsetzungsvorlage oder bei konkreten Projekten zu klären gilt.

#### 4. Fokus Zentrum

Die Begründung der Initiative fokussiert auf das Stadtzentrum. So stützen die Initianten zwar die stadträtliche Zielsetzung, dass das Stadtzentrum vom motorisierten Verkehr entlastet werden soll, legen aber Wert darauf, dass die Erreichbarkeit des Stadtzentrums gewährt bleibt. Dabei ist gemäss Initiativtext auch die Erreichbarkeit von «dutzenden von Gewerbetreibenden» zu beachten. Entsprechend wird die Situation rund um die Parkierung im Zentrum umfassend betrachtet.

##### 4.1 Laufende Projekte mit Auswirkungen auf die öffentliche Parkierung

Im Rahmen des Projektes «Attraktives Stadtzentrum» wird 2022/2023 ein Vorprojekt zur Attraktivierung des Stadtraumes erarbeitet. Das Projekt beabsichtigt auf der Webernstrasse, der Gerichtsstrasse bis zur Amtsstrasse und auf dem südlichen Abschnitt der Poststrasse eine Fussgängerzone einzurichten. Zusammen mit geeigneten Aufwertungsmassnahmen des öffentlichen Raumes erhöht dies die Aufenthaltsqualität im Stadtzentrum wesentlich. Davon kann Bevölkerung und Gewerbe gleichermaßen profitieren.

Zusammen mit der Einführung der Fussgängerzone müssen die öffentlichen Parkplätze auf der Webernstrasse und eventuell einzelne Parkfelder auf der Tannenaustrasse zur Verbesserung der Erschliessung für den motorisierten Verkehr aufgehoben werden. Davon betroffen sind je nach Massnahmen auf der Tannenaustrasse rund zwanzig Parkplätze, die aufzuheben sind.



Gleichzeitig plant der Stadtrat zusammen mit der SBB den Ausbau des Bahnhofszentrums mit Potential für einen weiteren ÖV-Ausbau und einem erweiterten Angebot für die Veloparkierung. Auch dies führt zu einer weiteren Attraktivierung und Belebung des Zentrums, auch hier profitieren Gewerbe und Bevölkerung gleichermaßen. Um den Bushof nach den gesetzlichen Vorgaben des Gleichstellungsgesetzes umbauen zu können und gleichzeitig dem künftigen, weiterhin steigenden Bedarf im ÖV nachkommen zu können, ist die Erweiterung des Bushofes auf die Bankstrasse notwendig. Dies hat Anpassungen des Verkehrsregimes zur Folge, die Bankstrasse muss im zentralen Abschnitt mit einem Fahrverbot für den motorisierten Verkehr ergänzt werden. Davon betroffen sind auch bis zu dreissig Parkplätze.

Ein drittes Projekt der Stadt, das Kulturzentrum auf dem Zeughausareal, kann Auswirkungen auf das Parkplatzangebot haben. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen definiert der vom Gemeinderat festgesetzte Gestaltungsplan «Zeughausareal». Dieser legt fest, dass für das Teilgebiet Ost ein öffentlich bewirtschaftetes Parkhaus zu erstellen ist. Dabei sind maximal 260 Parkplätzen zulässig, davon können höchstens 20 oberirdisch angeordnet sein. Die maximal zulässigen 260 öffentlichen Parkplätze errechnen sich aus je maximal 80 Parkplätze für den Ersatz des Schlüssel-Parkplatzes, den Ersatz von aufzuhebenden oberirdischen Parkplätzen im Zentrum und ein neues Parkplatzangebot für die neuen Nutzungen des Kulturzentrums im Teilgebiet Ost.

Mit der Weisung 63/2020 über den Projektierungskredit Kulturzentrum legte der Gemeinderat fest, dass für die Parkierung 72 Parkplätze berücksichtigt werden sollen und zudem die Minderkosten für nur 40 Parkplätze ausgewiesen werden müssen. Ob in dieser Bauetappe der gesamte Schlüsselparkplatz oder nur ein Teil aufgehoben wird und ob unterirdisch 40 oder 72 Parkplätze erstellt werden, ist zusammen mit dem Baukredit «Kulturzentrum» zu klären. Es wurde aber seitens Gemeinderat bis dato darauf verzichtet, von der planungsrechtlichen Option Gebrauch zu machen, Parkplätze aus dem Stadtzentrum auf das Zeughausareal zu verlagern. Für die Mobilitätsbedürfnisse des künftigen «Kulturzentrums» ist zudem mit der Baubewilligung ein Mobilitätskonzept zu erstellen.

Für die Entwicklung des Gerichtplatzareals liegt ein vom Gemeinderat genehmigter Gestaltungsplan vor, auf dessen Basis wurde im August 2022 die Baubewilligung für die erste Etappe erteilt. Zusammen mit dieser werden die 13 oberirdischen Parkplätze auf der Winterthurerstrasse aufgehoben und durch 30 unterirdische öffentliche Parkplätze ersetzt. Das Parkplatzangebot an öffentlichen Parkplätzen wird beim Gerichtplatz somit um 17 Parkplätze erweitert. Inwiefern diese Parkplätze bei einer Annahme der Initiative als Ersatzvornahme für im Zentrum wegfallende Parkplätze angerechnet werden könnte, wäre bei einer allfälligen Umsetzungsvorlage zu dieser Volksinitiative zu klären.

#### **4.2 Bestehende Parkplätze im Stadtzentrum**

Die Initianten begründen ihre Initiative unter anderem mit den Gewerbetreibenden im Zentrum, die auf ihre Kundschaft angewiesen sind. Um die Relevanz der öffentlichen Parkplätze und deren geplante Anpassung einschätzen zu können, braucht es zwingend eine Gesamtbetrachtung zur Parkierung für Kunden und Besucher im Zentrum.

Neben den von dieser Initiative betroffenen öffentlichen Parkplätze gibt es eine Vielzahl von öffentlich zugänglichen Parkplätzen auf Privatgrundstücken. Diese haben einen baurechtlichen Grund. So regelt die Bau- und Zonenordnung und die zugehörige Parkplatzverordnung die Erstellungspflicht von Parkplätzen. Abgestimmt auf die konkrete Nutzung eines Bauvorhabens werden auch die notwendigen Parkplätze für Kunden und Besucher festgelegt. Deren Erstellung ist eine Pflicht. Dies sind primär die Parkplätze der dutzenden Gewerbetreibenden für ihre Kundschaft, öffentliche Parkplätze sind dabei nicht per se erforderlich.

Um das bestehende Angebot zu quantifizieren wurde im erweiterten Stadtzentrum, welches sich in etwa mit dem Begriff «in der Nähe» deckt, sämtliche grösseren Parkierungsanlagen erhoben:



**Öffentliche Parkplätze (gemäss Begriffsdefinition Kap. 2.2)**

|  |    |
|--|----|
| Parkplatz Winterthurerstrasse (bei Bahnübergang) | 46 |
| Zeughausareal «Schlüsselparkplatz»               | 78 |
| Winterthurerstrasse, Abschnitt Gerichtsplatz     | 13 |
| Bankstrasse                                      | 30 |
| Tannenzaunstrasse                                | 13 |
| Amtsstrasse                                      | 8  |
| Webernstrasse                                    | 10 |
| Zürichstrasse (Kantonsstrasse)                   | 8  |
| Stadthaus (inkl. Braschlergasse & Gotthardweg)   | 80 |
| Landihallenweg                                   | 18 |

**Kunden- und Besucherparkplätze**

*(grössere Parkieranlagen mit mehr als 20 Parkplätzen)*

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Bahnhofpassage / Coop Bankstrasse | 53  |
| Galerie Poststrasse               | 24  |
| Kern (Nord und Süd)               | 117 |
| Jelmoli                           | 26  |
| Uschter 77                        | 115 |
| Illuster                          | 320 |

Zusätzlich befinden sich innerhalb des Zentrumsperimeters 58 Parkplätze des Park&Ride der SBB und zahlreiche Kunden- und Besucherparkplätze, die nicht in der obenstehenden Zusammenstellung der grösseren Parkieranlagen enthalten sind. Mit dem bewilligten Projekt Gerichtsplatz werden zudem die oberirdischen 13 Parkplätze auf der Winterthurerstrasse aufgehoben und durch ein unterirdisches Parkhaus mit 30 öffentlich zugänglichen Parkplätzen ersetzt. Das Parkplatzangebot für das Gewerbe wird hier somit um 17 Parkplätze ausgebaut.

Im Perimeter des Stadtzentrums befinden sich heute mehr als 1000 Parkplätze für die Kundschaft der Gewerbetreibenden in den grösseren Parkieranlagen sowie viele weitere auf einzelnen Parkfeldern, welche hier nicht erhoben wurden. Insgesamt ist von rund 1100 Parkplätzen auszugehen.

**4.3 Auslastung Parkplätze im Stadtzentrum**

Für die Beurteilung der aktuellen Parkplatz-Situation im Stadtzentrum wurden die Auslastungsgrade der grösseren Parkieranlagen erhoben. Wenn möglich, wurden vorhandene Daten aus den Bewirtschaftungssystemen verwendet und damit je nach Datenverfügbarkeit ein bis drei Jahre ausgewertet. Falls keine digitalen Daten aus der Bewirtschaftung vorhanden waren, wurden diese während einer Woche im Juni 2022 erhoben.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die grösseren Parkieranlagen im Zentrum sehr unterschiedlich ausgelastet sind. Am stärksten ausgelastet ist mit 87 Prozent belegter Parkplätze die P+R-Anlage der SBB, dies in den Abendstunden. Ebenfalls einen Spitzenplatz beim Auslastungsgrad haben die Parkplätze an der Webernstrasse und rund um das Stadthaus. Beim Stadthaus bewegt sich die Auslastung nachmittags bei durchschnittlich 70 Prozent. Die tiefste Auslastung haben die Parkplätze Winterthurerstrasse und Landihallenweg, hier sind mehr als 80 Prozent der Parkplätze frei.

Spitzentage bei den Parkieranlagen der Einkaufszentren sind die Samstage. Trotzdem besteht hier immer ein Angebot an freien Parkplätzen – auch in der begehrtesten Parkieranlage zum



bestnachgefragtesten Zeitpunkt. So lag hier am stärksten ausgelasteten Samstag 2022 der Belegungsgrad während der Spitzenstunde bei etwas über 90 Prozent. An «normalen» Samstagen liegt die maximale Auslastung in der gleichen Anlage zu keinem Zeitpunkt über 70 Prozent respektive es verbleiben in dieser Anlage stets rund 100 Parkplätze frei.

Im Weiteren zeigt es sich, dass die unterschiedlichen Parkieranlagen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihre höchsten Auslastungen erreichen. Dabei unterscheiden sich diese Spitzen in Uhrzeit und Wochentag. Es gibt dementsprechend nicht «den Zeitpunkt», an welchem alle Parkplätze nachgefragt sind.

Das Stadtzentrum von Uster verfügt über 1100 Parkplätze für die Kunden der Gewerbetreibenden. Über alle Parkplätze betrachtet ist der Zeitraum zwischen 14 und 17 Uhr unter der Woche am stärksten ausgelastet. Zu diesem Zeitpunkt beträgt der Auslastungsgrad aller betrachteter Parkplätze weniger als 50 Prozent. Im Stadtzentrum von Uster besteht somit im Vergleich von Angebot und Nachfrage ein Parkplatzüberangebot von rund 500 Parkplätzen.

#### **4.4 Erkenntnisse Parkplatzangebot und Auslastung im Stadtzentrum**

Mit rund 1100 öffentlichen Parkplätzen sowie Kunden- und Besucherparkplätzen besteht im Stadtzentrum Uster ein sehr grosses Angebot an Parkplätzen. Mit einer Auslastung von rund 50 Prozent während der meistfrequentierten Zeiten jeweils Werktags von 14 bis 17 Uhr besteht ein Überangebot von rund 500 Parkplätzen. Eine Reduktion um 50 öffentlichen Parkplätze im Stadtzentrum, deren Aufhebung aus den bekannten Projekten resultiert, erscheint unter diesem Aspekt vertretbar.

Für die weiteren Ausführungen in diesem Bericht und Antrag werden die Berechnungen auf den Parkplatzersatz aus den bekannten Projekten «Attraktives Stadtzentrum» und «Bahnhofzentrum» um total 50 Plätze beschränkt. Damit können die anstehenden Ersatzbeschaffungen und ihre Wirkung quantifiziert werden. Die Initiative als solches beinhaltet aber auch jede weitere allfällige künftige Veränderung.

#### **4.5 Ersatz innerhalb 6 Monaten**

Sollte die Initiative trotz der zentralen Erkenntnis, dass es keine Parkplatzknappheit im Stadtzentrum von Uster gibt, angenommen werden, so ist zu klären, wo eine Ersatzvornahme von 50 Parkplätzen möglich wäre und was die finanziellen Auswirkungen wären. Im Stadtzentrum stehen auf Grund der Prämisse «in der Nähe» zum Zentrum vier städtische Grundstücke zur Disposition, um ein Ersatzangebot zu schaffen:

- Zeughausareal
- Püntwiese
- Parkplatz Winterthurerstrasse (bei Bahnübergang)
- Stadthaus

##### *Zeughausareal*

Der rechtskräftige Gestaltungsplan Zeughausareal sieht vor, dass auf diesem Areal bis zu 80 Parkplätze als Ersatz für wegfallende Parkplätze aus den Projekten «attraktives Stadtzentrum» und «Bahnhofzentrum» erstellt werden können. Ein entsprechender Kredit ist bis dato im Projekt Kulturzentrum nicht enthalten.

Beim Zeughausareal besteht aus bauökonomischen Gründen grundsätzlich nur ein einziges Mal die Möglichkeit, Ersatzparkplätze zu erstellen. Die Ersatzvornahme ist auf die Erstellung des Kulturzentrums abzustimmen, spätere Erweiterungen der Tiefgarage bei laufendem Kulturbetrieb sind kaum zielführend. Die zeitliche Verpflichtung der Initiative, Parkplätze innerhalb von 6 Monaten ersetzen



zu müssen, kann auf dem Zeughaus somit nur einmalig abgestimmt auf den Neubau realisiert werden. Für allfällig weitere Parkplätze besteht auf diesem Areal keine Handlungsoption.

Die Kosten für 50 unterirdische Parkplätze auf dem Zeughausareal belaufen sich auf 2 bis 3.75 Millionen Franken.

#### *Püntwiese*

Die Püntwiese ist planungsrechtlich eine Freihaltezone. Die Freihaltezone gehört zu den eingeschränkten Bauzonen. Diese dienen in der Regel der Strukturierung des Siedlungsgebietes und stellen für die Bevölkerung die notwendigen Räume für Erholung und Freizeit sicher. Im derzeit rechtsgültigen Richtplan ist die Püntwiese als «Besonderes Erholungsgebiet» mit den erlaubten Nutzungen «Festplatz, Rastplatz und Parkanlage» bezeichnet.

Die Anordnung von 50 Parkplätzen ist damit ausgeschlossen.

#### *Parkplatz Winterthurerstrasse (bei Bahnübergang)*

Auf dem städtischen Areal, Kataster Nummer B6676 an der Winterthurerstrasse, direkt beim Bahnübergang, befinden sich derzeit 46 Parkplätze. Das Areal ist damit, was das Potential an oberirdischen Parkplätzen darstellt, weitgehendst ausgelastet. Durch eine Flächenoptimierung könnten einzelne Parkfelder ergänzt werden, 50 zusätzliche Parkplätze sind aber nur mit der Ergänzung einer Tiefgarage oder durch den Bau eines Parkhauses möglich.

Beide Szenarien haben wesentliche Auswirkungen. So müsste bei den Erstellungskosten der zusätzlichen Parkierung die Wiederherstellung des bestehenden Parkplatzes einberechnet werden, denn auch diese sind gemäss der Initiative zu erhalten. Gleichzeitig wird damit die Bebaubarkeit der Parzelle, welche sich im Finanzvermögen der Stadt Uster befindet, maximal eingeschränkt. Entsprechend ist der Landpreis vollumfänglich mit der Realisation der Parkierung abzugelten. Für nachstehende Berechnung wird dabei nur der Landanteil von 1 800 m<sup>2</sup> einberechnet.

Die Erweiterung des Parkplatzes Winterthurerstrasse hat somit finanzielle Aufwendungen zwischen 4.03 bis 9.2 Millionen Franken zur Folge, wobei der Landpreis je nach Annahme zwischen 1.8 und 5.4 Millionen Franken ausmachen.

#### *Stadthaus*

Beim Stadthaus ist die Fragestellung ähnlich wie bei der Parzelle Winterthurerstrasse. Hier befinden sich derzeit 72 Parkplätze auf den Grundstücken B7595 und B6048. Das Areal ist damit, was das Potential an oberirdischen Parkplätzen darstellt, weitgehendst ausgelastet. Zusätzliche Parkplätze sind nur mit der Ergänzung einer Tiefgarage möglich. Da sich die beiden Parzellen im Verwaltungsvermögen befinden, lässt sich kein Wert für das Bauland einsetzen. Es gilt aber auch hier zu beachten, dass mit dem Bau einer Tiefgarage ein weiterer Hochbau für die Stadtverwaltung in Ergänzung zum bestehenden Stadthaus faktisch ausgeschlossen wird. Dies wirkt sich negativ auf die langfristige Entwicklung aus.

Nebst den Erstellungskosten für die 50 unterirdischen Parkplätze wird daher in die Berechnung nur die Wiederherstellung der 72 oberirdischen Parkplätze einberechnet.

Die Kosten für 50 unterirdische Parkplätze auf dem Stadthausareal belaufen sich auf 2.36 bis 4.47 Millionen Franken.

#### *Alternative Standorte*



Anderweitige stadteigene Grundstücke, die für das Stadtzentrum die Prämisse «in der Nähe» erfüllen, gibt es nicht. Müsste auf Grund der Annahme der Initiative weitere Ersatzflächen gesucht werden, wären entweder geeignete Grundstücke auf dem freien Markt zu erwerben oder Enteignungen vorzusehen. Ob hierfür eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht, müsste im Rahmen der Umsetzungsvorlage oder bei konkreten Projekten geprüft werden.

#### **4.6 Fazit Fokus Zentrum**

Auf Grund der bekannten Projekte lässt sich die geplanten Aufhebungen von oberirdischen Parkplätzen auf fünfzig Plätze einschränken. Dieser Parkplatzabbau ist geplant, um einerseits den notwendigen Umbau des Bushofs vornehmen zu können und andererseits das Zentrum aufwerten zu können. Von beiden Projekten profitieren Gewerbe und Bevölkerung gleichermaßen. Die Veränderung der Parkierung auf dem Zeughausareal zusammen mit dem Kulturzentrum kann direkt mit diesem Projekt geregelt werden – hierfür braucht es diese Initiative nicht.

Im Perimeter des Stadtzentrums befinden sich heute rund 1100 Parkplätze für die Kunden der Gewerbetreibenden. Damit besteht im Stadtzentrum Uster ein sehr grosses Angebot an Parkplätzen. Mit einer ausgesprochen tiefen Auslastung von lediglich bis zu 50 Prozent besteht im Stadtzentrum ein Überangebot von rund 500 Parkplätzen. Eine Reduktion um 50 öffentliche Parkplätze im Stadtzentrum erscheint unter diesem Aspekt vertretbar. Eine Ersatzvornahme, wie von den Initianten gefordert, geht auf die Kosten der Steuerzahlenden und beträgt 2.0 bis 9.2 Millionen Franken je nach Alternativstandort. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die kostengünstigste Variante auf dem Zeughausareal nur einmalig zusammen mit dem Kulturzentrum realisiert werden kann.

Aus Sicht Stadtrat besteht im Zentrum angesichts des tiefen Auslastungsgrades auf den rund 1100 Parkplätzen kein Parkierungsproblem, das einer Lösung im Sinne der Initiative bedarf.

#### **5. Fokus Quartiere**

Die Initiative bezieht sich in ihrer Formulierung auf das ganze Stadtgebiet. Dies wird in der Initiativbegründung mit dem Hinweis, «der aktuelle Bestand an öffentlichen Parkplätzen auf dem ganzen Stadtgebiet muss erhalten bleiben», eindeutig definiert. Entsprechend gilt es auch, den Fokus auf die Quartiere zu legen.

In den Quartieren sind von der Initiative insbesondere die markierten Parkplätze im Strassenraum betroffen. Dabei stellt sich selbstredend die Frage, warum es überhaupt Parkplätze im Strassenraum gibt und ob diese allenfalls aufgehoben werden können.

Grundsätzlich dient der Strassenraum der sicheren verkehrstechnischen Erschliessung. Dabei regelt §14 des Strassenverkehrsgesetzes (StrG), dass Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung und unter Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu projektieren sind. Über das gesamte Stadtgebiet betrachtet zeigt es sich dabei unmissverständlich, dass hierbei die Planungsstandards im Verlauf der Jahrzehnte wesentliche Veränderungen erfahren haben. So wurden beispielsweise Einfamilienhausgebiete, welche in den Sechzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts erschlossen wurden, mit dazumaligen verkehrstechnischen Aspekten geplant und realisiert. Viele dieser Quartierstrassen sind auf den Raumbedarf zweier sich begegnenden Lastwagen bei Tempo 60 ausgelegt. Entsprechend breit ist der Strassenraum. Der aus heutiger Sicht überdimensionierte Strassenraum wurde daher im Verlauf von partiellen Sanierungen mit Parkfeldern ergänzt. Diese machen den Strassenraum schmaler und helfen die gefahrenen Tempos der Fahrzeuge zu senken. Parkplätze wurden hier somit zur Lösung eines Problems eingesetzt und nicht, weil die Nachfrage nach Parkplätzen bestand.

In den historischen Kernen zeigt sich hingegen eine ganz andere Fragestellung. Hier wurden die Transportmittel, zuerst Fuhrwerke und dann Autos, stets vor den Häusern parkiert. Mit zunehmendem Verkehrsaufkommen wurden hier die Vorgärten verkleinert und die Strassen verbreitert, was sowohl die öffentliche als auch die private Parkierung erschwerte respektive diese unterbunden hat.



In diesen Gebieten gilt nach wie vor, im öffentlichen Strassenraum die benötigten Parkplätze anbieten zu können, um Missstände zu verhindern.

### 5.1 Bestehende Parkplätze in den Quartieren

Die Stadt Uster hat die öffentlichen Parkplätze im Strassenraum erhoben. Dabei handelt sich um markierte Parkplätze auf Gemeindestrassen.

In der Regel sind die Quartiere von Wohnnutzungen geprägt, ergänzt von Arbeitsplätzen. Hier regelt die Bau- und Zonenordnung und die zugehörige Parkplatzverordnung, die Erstellungspflicht von Parkplätzen im Zusammenhang mit Baugesuchen. So hat jedes Bauprojekt ausreichend Parkplätze zu schaffen, was öffentliche Parkplätze in Quartieren im Grundsatz obsolet macht. Entsprechend ist das Angebot an öffentlichen Parkplätzen in den Quartieren im Zusammenhang zum Angebot auf Privatgrundstücken zu sehen.

Leider werden die auf privatem Grund erstellten Parkplätze statistisch nicht erhoben. Für nachfolgende Berechnungen werden daher gemittelte Annahmen auf Grund der rechtlichen Anforderungen der Parkplatzverordnung Uster getroffen. Die gemittelte Erstellungspflicht ergibt:

- Pro Wohneinheit besteht durchschnittlich 1 Parkplatz auf Privatgrund (inkl. Anteil Besucherparkplätze)
- Pro Arbeitsplatz besteht durchschnittlich 0.5 Parkplatz auf Privatgrund (inkl. Anteil Kundenparkplätze)

Die Anzahl Wohneinheiten können den Gebieten zugewiesen werden, die rund 13 500 Arbeitsplätze leider nicht. Hier gibt es nur Kennzahlen über das ganze Stadtgebiet.

Um einen groben Überblick über den Bestand zu erhalten, wird die Kernstadt in vier Segmente aufgeteilt und die Aussenwachen separat erhoben. Die im Kapitel «Fokus Zentrum» genannten öffentlichen Parkplätze wurden nicht nochmals erfasst, da diese nicht in der primären Nutzung der angrenzenden Quartiere stehen. Auch die 492 Wohnungen im Zentrum und ihre Privatparkplätze sind nachstehend nicht aufgeführt.

| Gebiet   | Anzahl öffentliche Parkplätze | Anzahl privater Parkplätze Wohnen | Anzahl privater Parkplätze Arbeiten |
|--|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Nördlich Achse Zürichstrasse / Westlich Achse Pfäffikerstrasse | 152                           | 3 886                             |                                     |
| Nördliche Achse Aathalstrasse / Östlich Achse Pfäffikerstrasse | 311                           | 4 399                             |                                     |
| Südlich Achse Aathalstrasse / Östlich Achse Riedikerstrasse    | 135                           | 3 139                             |                                     |
| Südlich Achse Zürichstrasse / Westlich Achse Riedikerstrasse   | 253                           | 4 399                             | 6 750                               |
| Freudwil   | -                             | 59                                |                                     |
| Wermatswil   | 18                            | 530                               |                                     |
| Sulzbach   | 2                             | 169                               |                                     |
| Riedikon   | 3                             | 315                               |                                     |
| Werrikon   | -                             | 114                               |                                     |
| Nänikon  | 33                            | 1 138                             |                                     |
| <b>TOTAL</b>   | <b>907</b>                    | <b>18 348</b>                     | <b>6 750</b>                        |





Die Total 907 öffentlichen Parkplätzen in den Quartieren ergänzen somit die privaten Parkplätze auf Privatgrundstücken. Hier stehen circa 18 350 Parkplätze für Wohnnutzungen und rund 6 750 Parkplätze für Arbeitnehmende zur Verfügung.

Die öffentlichen Parkplätze machen in den Quartieren somit nur 3.5 % des Parkplatzangebotes aus. Kleinere Anpassungen der Anzahl öffentlicher Parkplätze – nach unten oder nach oben – vermag somit das Angebot nicht wesentlich zu beeinflussen. Auch die quartierweise Betrachtung zeigt quantitativ kein Quartier, das wesentlich auf die öffentliche Parkierung angewiesen ist. Auch ein Blick in Vermietungs-Onlineportale zeigt, dass in allen Quartieren Parkplätze angeboten werden. Oberirdische Parkplätze sind ab zwanzig Franken pro Monat verfügbar, Einstellplätze sind für bis zu 150 Franken pro Monat zu mieten. Die Verfügbarkeit von Parkplätzen zu gängigen Marktpreisen belegt, dass in den Quartieren das Angebot grösser ist als die Nachfrage.

## 5.2 Laufende Projekte mit Auswirkungen auf die öffentliche Parkierung

In der Stadt Uster erfolgen Veränderungen der öffentlichen Parkierung in den Quartieren grundsätzlich nur bei baulichen Veränderungen der Gemeindestrassen oder bei Anpassungen der Signalisation, insbesondere Tempo 30-Zonen. Veränderungen gibt es zahlreiche, gilt es doch den Auftrag des Gemeinderates zum Werterhalt der Strassen zu erhalten. Entsprechend werden jährlich mehrere defekte Strassen erneuert. Auch seitens der Werke werden jährlich mehrere Projekte ausgelöst, um ihre Leitungen in Stand zu stellen – auch dies ergibt Anpassungen im Strassenbau.

Aktuelle Projekte haben sich dabei den heutigen gesetzlichen Vorschriften und Normen zu entsprechen. Dabei ist im § 14 Strassengesetz Kanton Zürich geregelt:

### *§ 14 StrG*

*1 Die Strassen sind entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung und unter Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu projektieren. Dabei gehen verkehrslenkende Massnahmen dem Bau neuer Verkehrsflächen vor.*

*2 Sie sind mit sparsamer Landbeanspruchung und unter Beachtung des Umweltschutzes möglichst gut in die bauliche Umgebung und die Landschaft einzuordnen. Gemeinden können im geschlossenen Siedlungsgebiet auf Gemeindestrassen Begegnungszonen fördern.*

*3 Die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs sind prioritär, diejenigen der Personen, die zu Fuss gehen oder Rad fahren, angemessen zu berücksichtigen.*

*4 Die Strasseninfrastruktur ist so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar ist.*

Zusätzlich sind bei Neuplanungen des Strassenraums vermehrt Lärm Aspekte und Anforderungen zur Hitzeminderung in die Planung mit ein zu beziehen. Dabei ist die Versickerung des Oberflächenwassers in Grünstreifen oder Mulden als auch die Beschattung durch namhafte Baumpflanzungen elementar, um Verbesserungen erzielen zu können. Die Lufttemperatur für die angrenzende Siedlung kann damit erwiesenermassen um mehrere Grad gesenkt werden. Entsprechend ist der Strassenraum zumeist vollkommen neu zu denken, um die zahlreichen Anforderungen optimal erfüllen zu können. In diesem Rahmen ist es teilweise unerlässlich, bestehende Parkplätze im Strassenraum aufzuheben und die damit gewonnenen Flächen einem anderen Verkehrsregime, dem Busbetrieb, dem Velo, den zu Fussgehenden, den Personen mit Mobilitätseinschränkungen, der Lärmminde- rung, der Wasserversickerung oder dem Baumbestand zuzuteilen.

Sollte die Initiative angenommen werden, stellt dies die Stadt vor wesentliche Probleme, die sich erschwerend auf Strassensanierungen auswirken. Strassensanierungen nach § 14 StrG hätten somit die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und den Erhalt der Parkplätze zu sichern. Dies dürfte kaum in allen Strassenbauprojekten vereinbar sein. Im Idealfall lassen sich Ersatzflächen für die Parkierung finden, ansonsten müsste auf Strassensanierungen mit Verbesserungen für den Busbetrieb, das Velo, die zu Fussgehenden, für Personen mit Mobilitätseinschränkungen verzichtet werden. Auch auf Projekte zur Lärmminde- rung oder zur Hitzeminderung in den Quartieren müssten zumindest



teilweise verzichtet werden oder diese könnten nur arg reduziert, zum Beispiel durch die Verwendung von geräuscharmen und hellen Belägen realisiert werden.

### **5.3 Problematische Ersatzvornahme in den Quartieren**

Ersatzvornahmen im öffentlichen Strassenraum sind beinahe als ausgeschlossen zu betrachten. Mit Annahme der Initiative ist die Anzahl der Parkplätze zu erheben und zu erhalten. Da das Potential der öffentlichen Parkierung im Strassenraum heute grundsätzlich ausgeschöpft ist, ist eine Verschiebung der öffentlichen Parkierung von der einen Quartierstrasse auf eine andere Quartierstrasse kaum möglich, da grundsätzlich bereits alle Quartierstrassen über eine maximierte Anzahl markierte Parkfelder verfügt. Eine Ersatzvornahme hat somit angrenzend an den Strassenraum zu erfolgen.

Die Stadt Uster verfügt kaum über Land für Parkplätze. Der Forderung, die jeweilige Ersatzvornahme «in der Nähe» vornehmen zu müssen, würde städtische Landparzellen in maximal 300 Metern Distanz zu Quartierstrassen erfordern, bei welcher Parkplätze aus anderweitigen Gründen reduziert werden müssen. Sollte sich das Land erwerben lassen, hat dies Mehrkosten von 23 000 bis 64 000 Franken pro Parkplatz zur Folge. Diese Aufwendungen sind dem jeweiligen Strassenprojekt zu belasten und durch die Ustermer Steuerzahlenden zu begleichen.

Sollte sich kein Land erwerben lassen, müssten zur Umsetzung des Strassenprojektes Enteignungen vorgenommen werden. Ob dies auf Grund der Initiative rechtlich zulässig ist, müsste im Rahmen der Umsetzungsvorlage oder im Rahmen der konkreten Strassenbauprojekte geprüft werden. Dies hat längere Planungszeiten und Mehrkosten zur Folge.

### **5.4 Fazit Fokus Quartiere**

Grundsätzlich dient der Strassenraum der sicheren und verkehrstechnischen Erschliessung. Dabei regelt §14 des Strassenverkehrsgesetzes (StrG), dass Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung und unter Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu projektieren sind. Die Strassen in Uster weisen unterschiedliche Charakteristiken auf. Diese gilt es im Zuge ihrer Instandstellung zu hinterfragen und die Chance für eine zeitgemässe Ausgestaltung des Strassenraumes zu nutzen. Dabei sind auch die Aspekte der Lärmminde- rung und des Klimawandels zu beachten.

Ersatzvornahmen, wie es die Initiative fordert, lösen somit kein bekanntes Problem, machen aber jedes Sanierungsprojekt einer Gemeindestrasse zu einer planerischen und finanziellen Herausforderung. Ob die Gemeindestrassen unter Berücksichtigung der vorhandenen Parkierung und den heutigen Ansprüchen an den Strassenraum künftig mit vernünftigem Aufwand geplant und realisiert werden können, wird zumindest fragwürdig. Ersatzvornahmen können die Projekte bei tiefer Wirkung massiv verteuern.

## **6. Fokus öffentliche Parkierungsanlagen**

Die Klärung der Begrifflichkeiten hat ergeben, dass der Begriff des «öffentlichen Parkplatzes» für bestehende Parkplätze verwendet wird, die sich auf Land im Besitz der Stadt Uster befindet und für jede Person zugänglich sind. Entsprechend sind von der Initiative auch öffentliche Parkierungsanlagen betroffen.

Öffentliche Parkierungsanlagen sind vielfältig und in Uster aus unterschiedlichen Gründen entstanden. So gibt es Parkierungsanlagen, welche einen baurechtlichen Hintergrund haben. Hier wurde die Grösse der Anlage zusammen mit der Erstellung definiert. Bei anderen Parkierungsanlagen war die Erstellung wohl eher zufällig. Hier ist der Parkplatz als Zwischennutzung zu verstehen, bis das jeweilige Grundstück überbaut wird und damit einen höher zu wertenden Nutzen erfährt. Die dritte Kategorie sind Parkierungsanlagen an hochfrequentierten Orten von allgemeinem Interesse ohne konkrete Zweckbestimmung.



Die Erhebungen der Stadt Uster ergeben folgenden Bestand an öffentliche Parkierungsanlagen:

***Parkierungsanlagen mit baurechtlicher Bewilligung***

|                              |                                  |
|------------------------------|----------------------------------|
| Friedhof                     | 26                               |
| Dorfbadi                     | 36                               |
| Musikcontainer               | 12                               |
| Reithalle                    | 64                               |
| Sportanlage Buchholz         | 297                              |
| Schützenhaus / Pistolenstand | 95                               |
| Landihallenweg               | (18 bei «Fokus Zentrum» erfasst) |

***Parkierungsanlagen auf Bauland (Zwischennutzungen)***

|  |                                  |
|--|----------------------------------|
| Sennhüttenstrasse                                | 6                                |
| Stadthaus  | (80 bei «Fokus Zentrum» erfasst) |
| Zeughausareal «Schlüsselparkplatz»               | (78 bei «Fokus Zentrum» erfasst) |
| Parkplatz Winterthurerstrasse (bei Bahnübergang) | (46 bei «Fokus Zentrum» erfasst) |

***Parkierungsanlagen an Orten von allgemeinem Interesse***

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Seestrasse (bei ARA)     | 63  |
| Seestrasse (bei Turicum) | 17  |
| Seeweg                   | 195 |
| Alte Riedikerstrasse     | 27  |
| Dorfschulhaus            | 28  |
| Denkmalstrasse           | 4   |

Die Stadt Uster verfügt über 870 Parkplätze in öffentlichen Parkierungsanlagen. Zählt man die unter diese Kategorie fallenden Parkplätze dazu, welche bereits im Kapitel «Fokus Zentrum» erfasst worden sind, so sind es gar 1 092 Parkplätze. Bei einer Annahme der Initiative werden diese Parkfelder faktisch «unter Schutz» gestellt. Bauliche Anpassungen an diesen Anlagen werden damit unrealistisch, da keine Optionen für Ersatzmassnahmen bestehen.

**6.1 Fazit Fokus öffentliche Parkierungsanlagen**

Die Stadt Uster verfügt mit fast 1 100 Parkplätzen, die sich in öffentlichen Parkierungsanlagen befinden, über ein breites Angebot, das sich über die ganze Stadt verteilt und die Brennpunkte der Mobilität mehr als ausreichend abdecken. Die Möglichkeit für projektspezifische Anpassungen dieser Parkfelder – nach unten und nach oben – gilt es zu erhalten. Eine faktische «unter Schutzstellung» mit dieser Initiative wird als nicht zielführend eingestuft. Die Stadt vergibt sich damit wichtigen Handlungsspielraum. Dies auch zu Gunsten der individuellen Mobilität, welche sich künftig stark verändern wird und andere Bedürfnisse an die Parkierung entfalten wird.

**7. Fokus gesellschaftliche Mobilitätsentwicklung**

Die Überschrift der Initiative «In Uster konsumieren – lokal parkieren» stellt eine enge Verbindung zwischen dem Ustermer Gewerbe - bei welchem es zu konsumieren gilt - und dem vorhanden sein von Parkplätzen her. Es wird der Anschein erweckt, dass das lokale Gewerbe ohne ausreichend frei zur Verfügung stehenden Parkplätze keine Zukunft habe.



Wie die Fakten im Kapitel «Fokus Zentrum» aufzeigen, ist die Sorge der Initianten nicht angezeigt, im Zentrum besteht ein grosses Überangebot an Parkplätzen. Es stehen stets mindestens 500 Parkplätze frei. Den Gewerbetreibenden kann somit durch den ungeschmälernten Erhalt der Parkplätze keine zusätzliche Kundschaft generiert werden. Die Initianten versuchen somit, ein Problem zu lösen, das es faktisch gar nicht gibt.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob denn das Ansinnen, das Parkplatzangebot auf dem heutigen Bestand zu erhalten, als zukunftstauglicher Ansatz für das Gewerbe in Uster zu beachten ist. Hier gilt es, die Entwicklung des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung zu betrachten.

Die Bevölkerung ist ausgesprochen mobil. So legen die Zürcherinnen und Zürcher durchschnittlich jeden Tag 35 Kilometer zurück. Dabei sind die Schwankungen gross. Einzelne legen täglich über 100 Kilometer zurück, rund 10 % der Bevölkerung verlassen hingegen kaum ihr Zuhause. Dabei legen die Zürcherinnen und Zürcher die meisten Kilometer in der Freizeit zurück, dies sind 44 % ihrer Tagesdistanzen. Am zweitwichtigsten ist das Pendeln zur Arbeits- respektive zur Ausbildungsstätte. Das Einkaufen folgt an dritter Stelle. Generell steigt der Marktanteil des öffentlichen Verkehrs weiter an. Dies wird primär dem zunehmenden Anteil des Pendlerverkehrs zugeschrieben. Hier zeigen sich die Qualitäten des Systems, welches radial auf die Wirtschaftszentren - und dazu zählt im Grossraum Zürichs auch Uster - zugeschnitten ist.

Die Beliebtheit des ÖV zeigt sich auch bei den ZVV-Abonnements. So haben rund 70 % der Zürcherinnen und Zürcher ein Abonnement für den öffentlichen Verkehr. Umgekehrt hat fast ein Drittel der Zürcher Haushalte kein Auto, wobei diese Tendenz leicht steigend ist. In der Stadt Zürich liegt der Anteil der autofreien Haushalte bei über 50 %, in Winterthur bei über 35 % und in den übrigen Städten des Kantons Zürich bei über 20 %.

Mit der Initiative zum bedingungslosen Erhalt der Anzahl öffentlichen Parkplätze zielen die Initianten somit an der Entwicklung vorbei. Der Trend zeigt eindeutig weg vom eigenen Personenwagen. Nebst dem steigenden ÖV-Anteil stehen die umweltschonenden Mobilitätsformen des zu Fussgehens oder des Velofahrens vermehrt im Fokus. Bei den Velofahrenden steigt hier spürbar das Bedürfnis nach zentralen und funktionalen Veloabstellplätzen auch für Veloanhänger, Cargobikes und andere Formen von Lastenvelos. Aber auch die E-Mobilität bringt laufend kleine, platzsparende Fahrgeräte hervor, die individuell genutzt und damit das Auto ersetzen können. Hier stellt gar jeder Parkplatz eine Chance dar für mehrere Personen einen Abstellplatz für Velos, E-Bikes, Trottinets und E-Trottinets oder ähnliche Fahrgeräte zu erstellen. Dem Gewerbe kann damit mit einer einfachen Umnutzung eines öffentlichen Parkplatzes hin zu einer Abstellfläche von Trendgeräten auf einen Schlag das Kundenpotential vervielfacht werden.

### **7.1 Fazit gesellschaftliche Mobilitätsentwicklung**

Aus Sicht des Stadtrates zielt die Initiative in eine falsche Richtung. Anstatt sich mit den künftigen Mobilitätsbedürfnissen der Ustermer Bevölkerung zu orientieren, möchte sie Parkplätze für Autos sichern. Die Initianten kopieren damit indirekt den historischen Parkplatzkompromiss der Stadt Zürich von 1996. Die Fragestellungen rund um die Mobilität haben sich in den letzten 26 Jahren aber weiterentwickelt. Dies hat auch die Stadt Zürich festgestellt und ihren dannzumaligen Entscheid zwischenzeitlich wieder aufgehoben.

## **8. Haltung des Stadtrates zur Initiative**

Der Stadtrat steht ein für ein attraktives Stadtzentrum mit einem breiten Angebot an Einkaufs- und Dienstleistungsangeboten. Hierfür muss aus seiner Sicht die öffentliche Hand die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Dazu zählen nebst den entsprechenden baurechtlichen Regelungen attraktive öffentliche Räume mit Aufenthaltsqualität, eine ausreichende Erschliessung und ausreichender



Parkraum für alle Mobilitätsformen. Dazu zählen auch eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen für Kunden und Besucher. Diese sind einfach und direkt zu erschliessen.

Mit dem stadträtlichen Projekt «Attraktives Stadtzentrum» erarbeitet der Stadtrat derzeit eine Gemeinderatsvorlage mit konkreten Aufwertungsmassnahmen. Durch eine Attraktivitätssteigerung soll die Verweildauer im Zentrum erhöht werden. Voraussetzung hierfür ist eine Anpassung des Verkehrsregimes im zentralen Bereich des Stadtzentrums auf der Webernstrasse und der Gerichtsstrasse. Von diesem Projekt können Gewerbe und Bevölkerung gleichermassen profitieren, hierzu wurden die notwendigen Untersuchungen vorgenommen.

Die Zentrumsprojekte «Bahnhofzentrum» und das «Attraktive Stadtzentrum» führen zu einer Aufhebung von rund 50 Parkplätzen. Die Auslegeordnung zeigt aber eindrücklich, dass die Initiative zur Ersatzbeschaffung von unterirdischen Parkplätzen unnötig ist. Im Stadtzentrum befinden sich rund über 1 000 öffentlich zugängliche Parkplätze für die Kunden des Gewerbes, deren Auslastung grösstenteils bei maximal 50 Prozent liegt.

Die Verfügbarkeit und die Erreichbarkeit der über 1 000 Kunden- und Besucherparkplätze bleibt damit gewährt. Die meisten Parkplätze sind direkt ab der Zürichstrasse erschlossen und damit weiterhin ohne Einschränkungen zugänglich. Die Zufahrten zu den Parkhäusern wird vom neuen Verkehrsregime auf der Gerichtsstrasse und der Webernstrasse nicht tangiert. Um die Auffindbarkeit der vielen freien Parkplätze zu optimieren strebt der Stadtrat ein Parkleitsystem im Zentrum an. Der Entsprechende Planungsauftrag zu Koordination mit den Eigentümern der grossen Parkierungsanlagen wurde bereits erteilt.

Auch ohne Berücksichtigung all dieser Fakten ist aus Sicht des Stadtrates die Initiative als ungeeignet zu betrachten. Die Initiative schafft eine Grundregelung, welche im Stadtzentrum entweder zu einem Entwicklungsstopp oder zu hohen Kosten für die Stadt führt. Kosteneffizient lassen sich unterirdische Parkplätze nämlich nur auf dem Zeughausareal zusammen mit dem Neubau des Kulturzentrums schaffen. Hier hat es der Gemeinderat im Rahmen des Baukredites in der Hand, die finanziellen Mittel zu sprechen und die Parkierungsanlage zu vergrössern. Dies auch ohne diese Initiative.

Die Initiative bezieht sich auf das ganze Stadtgebiet. Auch hier zeigt die Auslegeordnung, dass es in den Quartieren ausreichend Parkplätze hat. Die Initiative führt aber zu wesentlichen Zielkonflikten bei künftigen Strassensanierungen. Projekte für einen funktionierenden Busbetrieb, Fussgängeroptimierungen, Veloinfrastrukturausbauten, Anpassungen in Folge des Behindertengleichstellungsgesetzes, Lärmschutzmassnahmen und Anpassungen zur Minderung der Klimaerwärmung mit Grünstreifen, Sickerflächen und Baumbepflanzungen werden bei gleichzeitigem Erhalt der Parkplätze verunmöglicht oder aber die Projekte werden in Folge Ersatzbeschaffungen wesentlich teurer.

Auch bei den zahlreichen öffentlichen Parkplätzen ohne konkrete Zweckbestimmung an Orten mit hohem Verkehrsaufkommen besteht kein Handlungsbedarf.

Aus Sicht des Stadtrates versucht die Initiative ein Problem zu lösen, das es gar nicht gibt. Die Umsetzung ist problematisch, sehr kostenintensiv und kann die notwendige Weiterentwicklung der Strasseninfrastruktur verhindern. Entsprechend ist die Initiative abzulehnen.

#### **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 folgend Entscheidungsmöglichkeiten:

##### **Ablehnung der Initiative**

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



**Zustimmung zur Initiative**

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu, so unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat innert 16 Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage (§ 135 GPR i.V. m. § 65b Abs. 2 VPR).

**Ablehnung der Initiative und Ausarbeitung eines Gegenvorschlags**

Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab und beschliesst einen Gegenvorschlag, so findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt (§ 134 Abs. 3 GPR)

**Zustimmung zur Initiative und Ausarbeitung eines Gegenvorschlags**

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst gleichzeitig einen Gegenvorschlag, so unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat innert 19 Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage sowie den Gegenvorschlag (§ 135 GPR i.V.m. § 65b Abs. 3 Verordnung über die politischen Rechte, VPR).

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann  
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler  
Stadtschreiber