

TOBIAS JAAG

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt
Professor an der Universität Zürich

MARKUS RÜSSLI

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt

UMBRICHT RECHTSANWÄLTE

Bahnhofstrasse 22
Postfach 2957, 8022 Zürich
Telefon: 044 213 63 63
Telefax: 044 213 63 99
www.umbricht.ch

Untersuchungsbericht
zum
„Historischen Parkplatz-Kompromiss“
in der Stadt Zürich

erstattet zuhanden des Stadtrates von Zürich

Zürich, 17. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literatur	3
Abkürzungen	3
Executive Summary	4
I. Einleitung	5
A. Ausgangslage	5
B. Auftrag	5
C. Unterlagen	7
D. Aufbau des Untersuchungsberichts	7
II. Kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich von 1990 und spätere Teilrevisionen	7
A. Kommunalen Verkehrsplan von 1990	7
B. Historischer Kompromiss von 1996 und weitere Änderungen des kommunalen Verkehrsplans	9
III. Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans 2003	12
A. Grund der Totalrevision	12
B. Vorlage des Stadtrates	13
1. Anhörung und Vorprüfung	13
2. Vorlage vom 14. November 2001	13
C. Beratungen im Gemeinderat	17
1. Spezialkommission Verkehr	17
2. Plenum	18
D. Volksabstimmung vom 8. Februar 2004	19
E. Genehmigung durch den Regierungsrat	21
IV. Stellungnahme zum Kurzgutachten von Prof. Spühler	22
A. Zum Vorwurf der Fälschung des historischen Kompromisses	22
B. Zum Vorwurf der Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips	27
C. Zur Nichtigkeit der Beschlüsse von Gemeinderat und Stimmvolk	28
D. Zum Vorwurf der Verletzung des Öffentlichkeitsgesetzes	29
V. Zusammenfassung	31
Anhang: Liste der zur Verfügung gestellten Dokumente	34

Literatur

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010

SAILE PETER/BURGHERR MARC/LORETAN THEO, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009

THALMANN H.R., Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASZ	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
Aufl.	Auflage
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Erw.	Erwägung
f., ff.	und folgende
GG	Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (LS 131.1)
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (ASZ 101.100)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GR	Gemeinderat
GRB	Gemeinderatsbeschluss
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)
lit.	litera (= Buchstabe)
LS	Zürcher Loseblattsammlung
N.	Note
PBG	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz; LS 700.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StRB	Stadtratsbeschluss
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

Executive Summary

Der sogenannte „historische Kompromiss“ wurde 1996 vom Gemeinderat der Stadt Zürich beschlossen. Mit ihm sollte ein Schlusspunkt im Parkplatzstreit in der Stadt Zürich gesetzt werden. Der historische Kompromiss sieht einerseits vor, dass die Zahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten auf dem Stand von 1990 fixiert wird; andererseits hält er die städtischen Behörden an, sich für den Bau von Ersatzparkierungsanlagen einzusetzen. Der Kompromiss beschlägt nur die Parkplätze in der Innenstadt, nicht aber jene im übrigen Stadtgebiet.

Anpassungen des kantonalen und des regionalen Richtplans in den Jahren 1995 und 2000 machten eine Totalrevision des kommunalen Verkehrsplans von 1990/96 notwendig. Dieser sollte mit den übergeordneten Richtplanrevisionen in Einklang und auf die neue Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich ausgerichtet werden. Der Stadtrat überwies dem Gemeinderat am 14. November 2001 seinen Vorschlag für den revidierten kommunalen Verkehrsplan und beantragte ihm, den kommunalen Verkehrsplan samt Bericht festzusetzen (Weisung Nr. 450/2001). Der Antrag sah nebst zahlreichen Änderungen und Anpassungen die folgenden zwei kursiv gesetzten Ergänzungen am Wortlaut des historischen Kompromisses von 1996 vor:

„Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen können die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben und durch *Parkhäuser oder* unterirdische Parkierungsanlagen ersetzt werden. Die damit freigestellten Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten *bzw. in ein städtebauliches Konzept zu integrieren*. In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze auf dem Stand von 1990 bleiben. Im übrigen Stadtgebiet [...]“

Die Vorlage des Stadtrates wurde in der gemeinderätlichen Spezialkommission Verkehr und anschliessend im Gemeinderat beraten. Anträge, die darauf abzielten, die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der Innenstadt gegenüber dem Stand von 1990 zu erhöhen, wurden abgelehnt. Der Gemeinderat hiess die vom Stadtrat beantragte Änderung am 17. September 2003 gut und verabschiedete die Vorlage am 1. Oktober 2003. Die vom Stadtrat beantragte und vom Gemeinderat gutgeheissene Neufassung des historischen Kompromisses wurde in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 textlich unverändert wiedergegeben. Am 8. Februar 2004 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich der Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans und damit den Anpassungen am historischen Kompromiss zu.

Der Stadtrat hat den historischen Kompromiss daher nicht eigenmächtig verändert.

I. Einleitung

A. Ausgangslage

Professor Dr. Karl Spühler hat in einem im Auftrag der Interessensgemeinschaft (IG) Pelikan¹ erstellten Kurzgutachten vom 22. August 2011 schwere Vorwürfe gegenüber dem Stadtrat von Zürich erhoben. Unter anderem wirft er dem Stadtrat vor, er habe „einen vom Regierungsrat genehmigten Akt („Historischer Parkplatz-Kompromiss“) ohne rechtlichen Grund und ohne Erklärungen abgeändert und verfälscht und den Stimmberechtigten nicht kundgetan“ und das Gewaltenteilungsprinzip verletzt. Es liege daher „Nichtigkeit (ex tunc) der Beschlüsse des Gemeinderates vom 1. Oktober 2003 und der Stimmberechtigten vom 8. Februar 2004 vor“. Sodann bringt der Gutachter vor, es bestünden „starke Verdachtsmomente, dass die Delikte der Urkundenfälschung im Sinne von Art. 251 StGB und des Unterdrückens von Urkunden im Sinne von Art. 254 StGB vorliegen“ würden. Schliesslich habe die Stadtverwaltung Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 verletzt, da sie die Herausgabe von Unterlagen verweigert habe.

Der Stadtrat von Zürich hat die Vorwürfe in einer Medienmitteilung vom 25. August 2011 zurückgewiesen. Im gesamten parlamentarischen Verfahren, von der Antragstellung des Stadtrates bis zum Volksentscheid, sei nie eine Änderung oder gar Fälschung vorgenommen worden.

Laut einer von der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates der Stadt Zürich (GPK) veröffentlichten Medienmitteilung vom 30. August 2011 ist der von der IG Pelikan erhobene Hauptvorwurf, der Gemeinderatsbeschluss zur Neu- festsetzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich sei zwischen dem 1. Oktober 2003 und der Publikation der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 verfälscht worden, im Rahmen der Untersuchung der GPK durch die vorhandenen Akten widerlegt worden. Das Kurzgutachten von Prof. Dr. Karl Spühler beruht aus Sicht der GPK auf einer Falschannahme.

B. Auftrag

Der Stadtrat von Zürich hat uns durch Schreiben der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, Stadträtin Ruth Genner, beauftragt, eine unabhängige Untersuchung zu den im Kurzgutachten von Prof. Dr. Karl Spühler vom 22. August 2011 erhobenen Vorwürfen durchzuführen.

¹ Bei der IG Pelikan handelt es sich um eine Interessengemeinschaft von Gewerbetreibenden am Pelikanplatz und an der Talackerstrasse.

Gemäss Auftragsschreiben vom 31. August 2011 bilden folgende Fragen Gegenstand dieses Untersuchungsberichts:

- „1. Wurde der Beschluss des Gemeinderates vom 28. Februar 1990/22. Mai 1996 eigenmächtig gefälscht? (Frage der IG Pelikan an Gutachter Prof. Dr. Karl Spühler, Gutachten S. 1)
2. Taucht der Text des historischen Kompromisses mit geändertem Wortlaut in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 ‚überraschend neu‘ auf und ist zwischen 1. Oktober 2003 und 3. Dezember 2003 eine Änderung erfolgt? (Gutachten Spühler, S. 5)
3. Wurde der Text des historischen Kompromisses in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 ‚verfälscht‘ wiedergegeben? (Gutachten Spühler, Ziff. 7.1)
4. Hat der Stadtrat einen ‚Beschluss des Regierungsrates ohne jeglichen Grund gefälscht‘? (Gutachten Spühler, Ziff. 7.4)
5. Hat der Stadtrat den Verkehrsplan, ‚ohne vorher einen Änderungsbeschluss des Gemeinderates zu erwirken‘, geändert? Hat der Stadtrat den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt? (Gutachten Spühler, Ziff. 7.7)
6. Sind die Beschlüsse des Gemeinderates vom 1. Oktober 2003 und des Stimmvolkes vom 8. Februar 2004 nichtig? (Gutachten Spühler, Ziff. 9)
7. Muss davon ausgegangen werden, dass eine strafrechtlich relevante Fälschung vorliegt? (Gutachten Spühler, Ziff. 11) Ergeben sich Anhaltspunkte, wonach beabsichtigt wurde, mit einer verfälschten Urkunde einen Anspruch durchzusetzen? (Gutachten Spühler, S. 12 oben)
8. Untersteht die Stadtverwaltung Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes der Verwaltung vom 17. Dezember 2004? (Gutachten Spühler, S. 14, Ziff. 10)“

Inhalt des Auftrages ist eine *objektive Untersuchung* der Ereignisse. Zu diesem Zweck wurde uns Zugang zu allen relevanten Akten des Stadt- und des Gemeinderates gewährt. Ausserdem hatten wir die Möglichkeit, mit allen Personen, die in den relevanten Zeiten für die Stadtverwaltung tätig waren und zur Klärung der Vorwürfe beitragen konnten, Gespräche zu führen.

C. Unterlagen

Für die Ausarbeitung des Untersuchungsberichts wurden uns vom Tiefbau- und Entsorgungsdepartement zwei Ordner mit Unterlagen zur Verfügung gestellt². Ausserdem haben wir im Stadtarchiv Akten eingesehen, so etwa die Kommissionsprotokolle der Spezialkommission Verkehr (2002 – 2003) sowie die Akten des Gemeinderates zu den Sitzungen vom 17. September und 1. Oktober 2003. Zentral ist das Dossier zur Gemeinderatssitzung vom 1. Oktober 2003; darin finden sich alle für das Geschäft relevanten Dokumente.

D. Aufbau des Untersuchungsberichts

Bevor näher auf die zu untersuchenden Vorwürfe im Kurzgutachten von Prof. Spühler eingegangen werden kann, ist auf den Ablauf der Ereignisse beim Erlass des kommunalen Verkehrsplans von 1990, bei den späteren Revisionen sowie bei der Neufestsetzung von 2003 einzugehen (nachfolgend II. und III.). Gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse kann zu den vorne aufgeführten Fragen Stellung genommen werden (IV.). Der Untersuchungsbericht schliesst mit einer Zusammenfassung (V.).

II. Kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich von 1990 und spätere Teilrevisionen

A. Kommunalen Verkehrsplan von 1990

Die Stadt Zürich verfügt seit 1990 über einen kommunalen Verkehrsplan. Dabei handelt es sich um einen Teilrichtplan, der gemäss Planungs- und Baugesetz von den Gemeinden zwingend festgesetzt werden muss³. Der kommunale Richtplan wird je nach Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Grossen Gemeinderat oder durch Urnenabstimmung festgesetzt⁴. In der Stadt Zürich ist der *Gemeinderat* für die Festsetzung zuständig⁵; der Gemeinderatsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum⁶.

Grundlage des kommunalen Richtplans bilden der kantonale und der regionale Richtplan. Der *kantonale Richtplan*, bestehend aus den Teilrichtplänen Siedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen, wurde vom Kantonsrat am 10. Juli 1978 erlassen. Am 19. Dezember 1984 setzte der

² Die Liste mit den zur Verfügung gestellten Akten findet sich im Anhang.

³ § 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG; LS 700.1).

⁴ § 32 Abs. 3 PBG.

⁵ Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO; ASZ 101.100).

⁶ Art. 12 und 14 (e contrario) GO.

Regierungsrat mit Beschluss Nr. 4843 den *regionalen Richtplan* der Stadt Zürich mit den Teilrichtplänen Siedlung, Landschaft und Verkehr fest. 1990 folgte der *kommunale Verkehrsplan* der Stadt Zürich.

Der kommunale Verkehrsplan von 1990 basiert auf einem Antrag des Stadtrates vom 11. Juni 1986 (Weisung 18/86). Die anschliessenden Beratungen in der gemeinderätlichen Kommission und im Parlament nahmen dreieinhalb Jahre in Anspruch. Am 28. Februar 1990 konnte der Gemeinderat den kommunalen Verkehrsplan mit Bericht sowie den Bericht zu den Einwendungen festsetzen⁷. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist genehmigte der Regierungsrat am 19. Dezember 1990 mit Beschluss Nr. 4120 den kommunalen Verkehrsplan mit der – hier nicht relevanten – Ausnahme des Radwegnetzes.

Der vom Gemeinderat festgesetzte *Bericht* zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich von 1990 gliedert sich in die Kapitel „Grundsätzliches“, „Städtisches Verkehrskonzept“, „Inhalt des Verkehrsplanes“ und „Liste der kommunalen Festlegungen“. Das Kapitel „Inhalt des Verkehrsplanes“ befasst sich mit den einzelnen Bestandteilen des kommunalen Verkehrsplans und ist unterteilt in die Abschnitte „Öffentlicher Verkehr“, „Strassennetz“, „Parkierung“, „Velorouten“, „Fusswege“ und „Reitwege“. Die einzelnen Abschnitte beinhalten konzeptionelle Grundsätze, kantonale und regionale Festlegungen sowie kommunale Festlegungen.

Der Abschnitt „Parkierung“ im Bericht (S. 11) lautet wie folgt (der vorliegend besonders interessierende dritte Absatz wird nachfolgend speziell hervorgehoben):

„PARKIERUNG

Konzept

Die Parkierungspolitik ist ein wesentlicher Pfeiler der Verkehrspolitik. Sie beinhaltet organisatorische und bauliche Massnahmen. Zu den ersteren gehört die Parkplatzverordnung. Sie regelt die Erstellungspflicht bzw. das Erstellungsrecht für Parkplätze, die Beteiligung an Gemeinschaftsanlagen und die Ersatzabgabe. Insbesondere in den mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Gebieten soll die Erstellung von Parkplätzen auf Privatgrund beschränkt werden. In den Wohnquartieren ist die Fremdparkierung durch Pendler mit geeigneten Massnahmen zurückzubinden.

Die organisatorischen Massnahmen sind nicht Gegenstand des Verkehrsplans. Dieser beschränkt sich auf die Parkierungsanlagen und umfasst somit bauliche Massnahmen.

⁷ GRB Nr. 4570 vom 28. Februar 1990, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1986 – 1990, S. 2802 ff.

Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen können die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben und durch unterirdische Parkieranlagen ersetzt werden. Die damit freigestellten Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten. In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der allgemein zugänglichen Parkplätze auf dem heutigen Stand bleiben. Im übrigen Stadtgebiet sollen unterirdische Quartierparkhäuser und private Sammelgaragen zur Erstellung von Pflichtparkplätzen dienen, wobei bestehende, zeitlich unbegrenzte Parkplätze entsprechend – d.h. in der Regel 1:1 – abzubauen sind. Dabei sind die Bedürfnisse des Gewerbes und der Ladengeschäfte hinsichtlich einer funktionierenden Quartierversorgung sowie der Besucher angemessen zu berücksichtigen.

Alle Vorkehren im Zusammenhang mit dem Parkplatzangebot stehen unter dem Vorbehalt der Übereinstimmung mit den Erfordernissen des kantonalen Massnahmeplans Lufthygiene.

Kantonale und regionale Festlegungen

Der kantonale Verkehrsplan enthält die beiden Expressstrassen-Parkhäuser Kaserne und Sihlquai.

Auf regionaler Stufe festgelegt sind bestehende und geplante Park-and-Ride-Anlagen am Stadtrand, die geplante Parkieranlage beim Hauptbahnhof sowie die Parkplätze für einzelne Erholungsgebiete und Sportanlagen von regionaler Bedeutung.

Kommunale Festlegungen

Der kommunale Verkehrsplan enthält jene bestehenden, allgemein zugänglichen Parkieranlagen, die vor allem den Kunden und Besuchern der Innenstadt und der Quartierzentren dienen oder im Zusammenhang mit Kultur, Erholung, Sport und Tourismus stehen. Die provisorischen Parkdecken beim Stauffacher und an der Gessnerallee werden aufgehoben, sobald in der Umgebung Ersatz bereitsteht. Nicht Gegenstand des Verkehrsplans sind kleinere Anlagen mit weniger als 50 Plätzen und private Parkieranlagen, die keine öffentlichen Aufgaben erfüllen. Es werden keine Standorte neuer Parkhäuser festgelegt.“

B. Historischer Kompromiss von 1996 und weitere Änderungen des kommunalen Verkehrsplans

Der kommunale Verkehrsplan von 1990 wurde in der Folge vier Teilrevisionen unterzogen. Die erste Teilrevision erfolgte im Zusammenhang mit der Volksinitiative „für attraktive Fussgängerzonen“ vom 24. Juli 1992, welche die Schaffung weiterer Fussgängerzonen verlangte⁸. Sowohl Stadt- als auch Gemeinderat lehnten die Initiative ab und stellten ihr je einen Gegenvorschlag gegenüber. Der von der Verkehrskommission des Gemeinderates erarbeitete Gegenvorschlag, der vom

⁸ Vgl. dazu Weisung Nr. 440 des Stadtrates an den Gemeinderat vom 15. Dezember 1993.

Gemeinderat am 22. Mai 1996 mit 95 gegen 11 Stimmen gutgeheissen wurde, lautet – soweit im vorliegenden Zusammenhang von Interesse⁹ – wie folgt¹⁰:

„Der kommunale Verkehrsplan der Stadt Zürich (Beschluss des Gemeinderates vom 28. Februar 1990) wird nach Durchführung des Anhörungs- und Auflageverfahrens durch den Stadtrat im Sinne einer Teilrevision gemäss Vorlage der Verkehrskommission vom 8. Februar 1996 (mit Ergänzungen vom 28. März 1996) ergänzt.

Ergänzung des kommunalen Verkehrsplanes (GRB vom 28. Februar 1990) mit einem neuen Kapitel ‚Fussgängerbereiche‘.

Fussgängerbereiche

1. Förderung der Urbanität

[...]

[Mit der Schaffung von attraktiven fussgängerfreundlichen Bereichen sollen in der Stadt Zürich urbane Qualitäten verbessert werden. Fussgängerbereiche sollen insbesondere in den Gebieten City, innere Enge, Stauffacher, Langstrassenquartier, Entwicklungsgebiet Industriequartier/Zürich West, Altstetten, Oerlikon, Entwicklungsgebiet Zentrum Zürich Nord, in Quartierzentren sowie an dazu geeigneten Orten in Wohngebieten realisiert werden.]

2. Gewährleistung der Erreichbarkeit

[...]

[Die Zufahrt für Anstösser, gewerbliche Zubringer usw. bleibt gewährleistet.]

3. Rechtliche Sicherung der Umwandlung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund

Die städtischen Behörden setzen sich für den Bau von Ersatzparkieranlagen ein, wenn dadurch oberirdisch angelegte öffentlich zugängliche Parkplätze aufgehoben und Fussgängerbereiche geschaffen werden können. Vor deren Realisierung muss die Umwandlung der Parkplätze rechtlich sichergestellt sein. Die Verpflichtungen sind in geeigneter Weise festzuhalten, z.B.

- mit Auflagen in rechtskräftigen Konzessionen bzw. Konzessions- und Baurechtsverträgen;
- gegebenenfalls im Rahmen von Gestaltungsplänen;
- durch Verhandlungen mit den Betreibern/Betreiberinnen bestehender Parkhäuser über die Umwandlung fest vermieteter Parkplätze in öffentlich zugängliche;
- durch Wiederherstellung des rechtlichen Zustands bei ursprünglichen Kundenparkplätzen auf Privatgrund.

⁹ Auf eine vollständige Wiedergabe des Textes wird hier verzichtet; weggelassene Abschnitte werden zusammengefasst.

¹⁰ GRB Nr. 1953 vom 22. Mai 1996, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1994 – 1998, S. 1555 ff.

Neue Parkieranlagen sollen in der Regel privat finanziert, gebaut und betrieben werden. Der architektonischen Gestaltung und dem Sicherheitsaspekt sind dabei grosse Beachtung zu schenken.

Vor Beginn der Bauarbeiten ist der Nachweis zu erbringen, dass die entsprechenden oberirdischen Parkplätze aufgehoben werden.

Bevor oberirdische Parkplätze aufgehoben werden, ist der Nachweis zu erbringen, dass der Bau entsprechender ober- oder unterirdischer Ersatzparkplätze sichergestellt ist.

Der Ersatz von aufzuhebenden öffentlich zugänglichen Parkplätzen ist gleichzeitig auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme von Fussgängerbereichen zu schaffen. Ist dies nicht sofort möglich, sind die fehlenden Parkplätze durch provisorisch anzuordnende verkehrspolizeiliche Massnahmen im betreffenden Fussgängerbereich oder im angrenzenden Gebiet zu errichten.

Als Ersatz können auch bestehende Parkplätze auf Privatgrund soweit möglich (insbesondere unter den Voraussetzungen von § 242 ff. PBG) und sinnvoll (Lage, Grösse) in kundenorientierte Parkplätze umgewandelt werden, falls nicht dauernd, so zumindest zeitweise.

4. Flankierende Massnahmen für Verkehr und Transport

[...]

[Bei der Schaffung von Fussgängerbereichen ist zu verhindern, dass es zu spürbaren Verkehrsverlagerungen in Wohnquartiere und auf Quartierstrassen kommt. Parksuchverkehr soll vermindert werden.]

5. Gestaltung des öffentlichen Raums

[...]

[Der gestalterischen Qualität des öffentlichen Raums in den Fussgängerbereichen kommt ein hoher Stellenwert zu. Fussgängerbereiche sollen zur Belebung des öffentlichen Raums beitragen.]

6. Kooperative Planung und Realisierung

[...]

[Durch planerische Vorkehren sollen Attraktivität und Vielfalt der Nutzungsangebote in Fussgängerbereichen unterstützt werden. Mit Grundeigentümern und Mieterschaft sind einvernehmliche Lösungen anzustreben.]

Änderung des kommunalen Verkehrsplanes (GRB vom 28. Februar 1990) des Kapitels ‚Parkierung‘

Abs. 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:

In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze auf dem Stand von 1990 bleiben.“

Dieser im Parlament erzielte Kompromiss, der einerseits die Zahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten auf dem Stand von 1990 fixiert, andererseits die städtischen Behörden anhält, sich für den Bau von Ersatzparkieranlagen einzusetzen, wird heute als „Historischer Kompromiss“ bezeichnet. Der historische Kompromiss von 1996 basiert auf dem kommunalen Verkehrsplan von 1990; er beschlägt nur die Parkplätze in der Innenstadt, nicht aber jene im „übrigen Stadtgebiet“.

Nach der Teilrevision des Verkehrsplans vom 22. Mai 1996 lautete der vorliegend interessierende dritte Absatz des Kapitels „Parkierung“ im Volltext wie folgt:

Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen können die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben und durch unterirdische Parkieranlagen ersetzt werden. Die damit freigestellten Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten. In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze¹¹ auf dem Stand von 1990¹² bleiben. Im übrigen Stadtgebiet sollen unterirdische Quartierparkhäuser und private Sammelgaragen zur Erstellung von Pflichtparkplätzen dienen, wobei bestehende, zeitlich unbegrenzte Parkplätze entsprechend – d.h. in der Regel 1:1 – abzubauen sind. Dabei sind die Bedürfnisse des Gewerbes und der Ladengeschäfte hinsichtlich einer funktionierenden Quartiersversorgung sowie der Besucher angemessen zu berücksichtigen.

Nach Durchführung des Anhörungs- und Auflageverfahrens genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2250 vom 22. Oktober 1997 diese sowie zwei weitere in der Zwischenzeit vom Gemeinderat beschlossene Änderungen und Ergänzungen des kommunalen Verkehrsplans von 1990. Dabei handelte es sich um Ergänzungen zur Fahrberechtigung von Taxis auf Bus- und Tramspuren¹³ und zur Fussgängerverbindung Wallisellenstrasse¹⁴. Schliesslich wurde der Verkehrsplan im Zusammenhang mit der Aufwertung des Limmatquais geändert¹⁵.

III. Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans 2003

A. Grund der Totalrevision

Am 1. September 1991 hiessen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich eine umfassende Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) von 1975 gut; an-

¹¹ Ersetzt: „allgemein zugänglichen“ Parkplätze.

¹² Ersetzt: „dem heutigen Stand“.

¹³ GRB Nr. 2347 vom 23. Oktober 1996, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1994 – 1998, S. 1843.

¹⁴ GRB Nr. 2566 vom 18. Dezember 1996, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1994 – 1998, S. 2071 f.

¹⁵ GRB Nr. 1011 vom 7. April 1999, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1998 – 2002, S. 684; vgl. auch Abstimmungszeitung vom 13. Juni 1999, S. 9 f.

gepasst wurden unter anderem die Bestimmungen über die Richtplanung (§§ 18 ff. PBG). Gemäss Art. III Abs. 2 des Gesetzes mussten der kantonale und die regionalen Richtpläne innert drei Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung, das heisst bis zum 1. Februar 1995, im Hinblick auf die geänderten Bestimmungen überprüft und soweit notwendig angepasst werden.

Da der Kantonsrat den neuen kantonalen Richtplan erst am 31. Januar 1995 festsetzte, konnte die Frist zur Anpassung der regionalen Richtpläne nicht eingehalten werden. Der neue regionale Richtplan der Stadt Zürich wurde auf Antrag des Stadtrates¹⁶ am 25. November 1998 vom Gemeinderat gestützt auf Art. 41^{bis} der Gemeindeordnung verabschiedet¹⁷ und vom Regierungsrat am 7. Juni 2000 mit Beschluss Nr. 894 festgesetzt.

In der Folge leitete der Stadtrat eine *Totalrevision* des kommunalen Richtplans (Teilrichtplan Verkehr) ein. Der bisherige kommunale Verkehrsplan sollte mit den übergeordneten Richtplanrevisionen in Einklang gebracht und auf die neue Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich ausgerichtet werden¹⁸. Diese Änderung des kommunalen Verkehrsplans bildet Gegenstand der Vorwürfe im Gutachten von Prof. Spühler sowie der vorliegenden Untersuchung.

B. Vorlage des Stadtrates

1. Anhörung und Vorprüfung

Im März 2001 lag ein Entwurf für eine total überarbeitete Fassung des kommunalen Verkehrsplans vor. Mit Beschluss Nr. 784 vom 9. Mai 2001 schickte der Stadtrat Bericht und Pläne den Nachbargemeinden zur Anhörung und der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung. Die öffentliche Auflage fand vom 28. Mai bis 26. Juli 2001 statt. Zu den Unterlagen gingen 61 Einwendungen ein, die teilweise zu Änderungen an den Plänen bzw. am Bericht führten.

2. Vorlage vom 14. November 2001

Mit Beschluss Nr. 1804 vom 14. November 2001 überwies der Stadtrat dem Gemeinderat seinen Vorschlag für den revidierten kommunalen Verkehrsplan und beantragte ihm, den kommunalen Verkehrsplan samt Bericht festzusetzen (Ziffer 1) sowie die Kommissionsmotion über den gewerblichen Berufsverkehr als erledigt abzuschreiben, die am 16. Dezember 1998 an den Stadtrat überwiesen worden war (Ziffer 2). Die Motion (GR Nr. 98/364) war von der Spezialkommis-

¹⁶ Weisung Nr. 451 vom 18. März 1998.

¹⁷ GRB Nr. 621 vom 25. November 1998, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 1998 – 2002, S. 415 ff.

¹⁸ StRB Nr. 784 vom 9. Mai 2001.

sion des Polizei-/Tiefbau- und Entsorgungsdepartements im Zusammenhang mit der Neufestsetzung des regionalen Richtplans eingereicht worden. Der Stadtrat wurde mit ihr beauftragt, „dem Gemeinderat mit der bevorstehenden Revision des Kommunalen Verkehrsplans eine Ergänzung des behördenverbindlichen Textes vorzulegen, in welcher für den gewerblichen Berufsverkehr – Service-dienste, Pikettdienste, Reparatur- und Werkstattfahrzeuge – neue verkehrspolizeiliche Rahmenbedingungen mit einfacher Administration geschaffen werden, damit dieser seine wichtige Aufgabenstellung für die Bewohnerinnen und Bewohner, die Firmen und die öffentliche Hand besser wahrnehmen kann“.

In seinem Antrag an den Gemeinderat wies der Stadtrat auf die *wichtigsten Neuerungen* im kommunalen Verkehrsplan hin. Dazu gehören:

- „- Aufnahme der Mobilitätsstrategie (StRB Nr. 783 vom 9. Mai 2001) in die Grundsätze der städtischen Verkehrspolitik.
- Aussagen zu Mobilitätsmanagement und Verkehrstelematik, Einkaufs- und Freizeitverkehr, kombinierter Mobilität, den Entwicklungsgebieten und zur ganzheitlichen Strassenraumgestaltung.
- Im öffentlichen Verkehr: Festlegung nur noch weniger kommunaler Busrouten, dafür neu Aussagen zu den Entwicklungsgebieten.
- Im Kapitel Wirtschaftsverkehr ist eine Ergänzung zum gewerblichen Berufsverkehr eingefügt worden; damit ist die diesbezügliche Motion sinngemäss erfüllt.
- Im Strassenverkehrsplan: Eintrag neuer, den Konzepten der Entwicklungsgebiete angepasster Verkehrsführung sowie Aussagen zu Hauptstrassenräumen in Quartierzentren. Auf die in der Darstellungs-Verordnung nicht vorgesehene Kategorie ‚durchgängige Quartierstrassen‘ wurde verzichtet.
- Die Parkierung hat gewichtige Ergänzungen erhalten. Bestehende Parkhäuser wurden aufgenommen und weitere geplante eingetragen (z.B. Gessnerallee, Opernhaus, Central, Münsterhof). Die Car-Parkierung ist ebenfalls erweitert worden (neue mögliche Standorte).
- Erstmals ist ein kommunaler Veloverkehrsplan vorhanden.
- Im Fussverkehr: Eintrag von Fussgängerbereichen und Aussagen zu den Qualitätsanforderungen an Fusswege.
- Erarbeitung von Massnahmeblättern.“

Das *Kapitel F. „Parkierung“* lautet im Antrag des Stadtrates vom November 2001, S. 19 ff., neu wie folgt; Änderungen bzw. Ergänzungen gegenüber der Fassung von 1990 bzw. 1996 sind kursiv wiedergegeben¹⁹:

¹⁹ Vgl. den Text von 1990 vorn II.A., S. 8 f., jenen von 1996 vorn II.B., S. 11 f.

„F. PARKIERUNG

F1 Konzept

Die Parkierungspolitik ist ein wesentlicher Pfeiler der Verkehrspolitik. Sie beinhaltet organisatorische und bauliche Massnahmen. Zu den ersteren gehört die Parkplatzverordnung. Sie regelt die Erstellungspflicht bzw. das Erstellungsrecht für Parkplätze *anhand der Nutzweise, bei Mehrfachnutzung von Parkfeldern und bei Überschreitung der NO₂-Werte im Stadtgebiet gemäss Luftreinhalteverordnung*, die Beteiligung an Gemeinschaftsanlagen und die Ersatzabgabe. Insbesondere in den mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Gebieten soll die *Anzahl Parkplätze* auf Privatgrund beschränkt werden. *Ferner können bei wichtigen Gründen (z.B. Parkplätze für Elektromobile, Car-Sharing) Abweichungen zu den ermittelten Abstellplatzzahlen bewilligt werden.*

Es wird, wo sinnvoll und möglich, eine Mehrfachnutzung von Parkfeldern angestrebt (Nutzung zu unterschiedlichen Tageszeiten je nach Zweck wie Anwohnerinnen/Anwohner, Beschäftigte, Sonderanlässe etc.).

*Die Verkehrsbedürfnisse vor allem in **Entwicklungsgebieten und bei grösseren, publikumsintensiven Überbauungen** werden so gering wie möglich gehalten durch eine hohe Velo-, Fussgänger- und ÖV-Attraktivität. In Ergänzung zur Parkplatzverordnung können auf die Strassenkapazität und die umweltverträgliche Verkehrsleistung abgestimmte, arealbezogene Höchstwerte für die Parkierung bzw. zulässige Fahrtenhöchstwerte, sogenannte **Fahrtenmodelle**, eingesetzt werden. Durch die Schaffung privater Betriebsgesellschaften werden die Parkierungen in Gemeinschaftsanlagen erstellt. Diese Massnahmen erlauben, die Parkplätze flexibler zu nutzen (z.B. am Tag zur Arbeit, am Abend für Veranstaltungen), sie mit einem Parkleitsystem besser auszulasten und somit den Parkraum, die Erschliessungsbauwerke und den Parksuchverkehr auf ein Minimum zu beschränken.*

*Das Konzept für **Fussgängerbereiche** sieht flankierende Massnahmen für den Parksuchverkehr von Einkauf und Freizeit vor. Mit einem Parkleitsystem in der City werden unnötige Parksuchfahrten verhindert, die Staulängen vor den Einfahrten vermindert und eine gleichmässige Auslastung der Parkhäuser gefördert. Das System wird über ein Public-Private-Partnership realisiert. Es kann durch eine restriktive Parkraumbewirtschaftung im Strassenraum unterstützt werden.*

Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen können die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben und durch *Parkhäuser* oder unterirdische Parkieranlagen ersetzt werden. Die damit freigestellten Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten bzw. *in ein städtebauliches Konzept zu integrieren*. In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze auf dem Stand von 1990 bleiben. Im übrigen Stadtgebiet sollen unterirdische Quartierparkhäuser und private Sammelgaragen zur Erstellung von Pflichtparkplätzen dienen, wobei *bestehende Parkplätze* abzubauen sind. Dabei sind die Bedürfnisse des Gewerbes und der Ladengeschäfte hinsichtlich einer funktio-

nierenden Quartiersversorgung sowie der Besucher angemessen zu berücksichtigen.

*In den **Wohnquartieren** ist die Fremdparkierung durch Pendlerinnen und Pendler mit der flächendeckend eingeführten blauen Zone eingeschränkt worden.*

*Dem **Taxiverkehr** ist an geeigneten Umsteigeplätzen zum ÖV (wie z.B. Hauptbahnhof oder S-Bahnhöfe) ein zweckmässiges Angebot an Taxi-standplätzen zur Verfügung zu stellen.*

Weitere organisatorische Massnahmen werden in den einzelnen Gestaltungsplänen bzw. in den kooperativen Entwicklungsplanungen getroffen. Der Verkehrsplan beschränkt sich weitgehend auf die Festlegung von baulichen Massnahmen.

F2 Kantonale und regionale Festlegungen

Der **kantonale Verkehrsplan** enthält das *Expressstrassen-Parkhaus* Kaserne.

Auf **regionaler Stufe** festgelegt sind bestehende und geplante Park-and-Ride-Anlagen am Stadtrand, die geplante Parkierungsanlage beim Hauptbahnhof sowie die Parkplätze für einzelne Erholungsgebiete und Sportanlagen von regionaler Bedeutung.

F3 Kommunale Festlegungen

F3.1 Besucher- und kundenorientierte Parkierung

Der kommunale Verkehrsplan enthält jene bestehenden *und geplanten*, allgemein zugänglichen Parkierungsanlagen, die vor allem den Kundinnen/Kunden und Besucherinnen/Besuchern der Innenstadt und der Quartierzentren dienen oder im Zusammenhang mit Kultur, Erholung, Sport und Tourismus stehen.

Mit der Eröffnung des geplanten Parkhauses Gessnerallee werden die Parkdecks Gessnerallee und Stauffacherquai sowie eine entsprechende Anzahl Strassenparkplätze aufgehoben. Die Anzahl Parkplätze auf dem Parkdeck Stauffacherquai ist bereits mit der Eröffnung des Parkhauses Stauffachertor kompensiert worden. Ein unterirdisches Parkhaus im Einzugsgebiet des Münsterhofs ermöglicht die Streichung der oberirdischen Parkplätze und somit einen attraktiven autofreien Platz in der Innenstadt. Eine Verlegung der Parkplätze vor dem Opernhaus in ein unterirdisches Parkhaus im Raum Sechseläutenwiese schafft die Voraussetzung für eine attraktive Platzgestaltung. Der Bau bzw. die Erweiterung des Parkhauses in der Umgebung des Central behebt die geografische Unausgewogenheit der Parkhausverteilung. Das Parkhaus in Schwamendingen dient der Stützung des Quartierzentrums.

Nicht Gegenstand des Verkehrsplans sind kleinere Anlagen mit weniger als 50 Plätzen und private Parkierungsanlagen, die keine öffentlichen Aufgaben erfüllen.

F3.2 Car-Parkierung

Eine verkehrsgünstig gelegene Umsteigeanlage für Carreisende ist ein nicht zu unterschätzender Wirtschaftsfaktor und gehört in der Stadt Zürich zur Standortpflege. Der Umsteigeort ist deshalb von erheblichem öffentlichen Interesse. Aus darstellerischen Gründen wird auf einen Planeintrag verzichtet.

Zürichs Umsteigeanlage soll zentral gelegen, mit Fahrgast- und Dienstanlagen ausgerüstet und städtebaulich gut eingebettet sein. Sie soll vorzüglich an das Bahnnetz und an die Linien der städtischen Verkehrsbetriebe angebunden sein. Mit Ausnahme der Stadtrundfahrten dient sie der Abwicklung aller Reiseangebote wie Tagesausflüge, Gruppen- und Ferienreisen sowie Linienbusse des In- und Auslands. Die bestehende Car-Parkierungsanlage Sihlquai soll mittel- bis langfristig ganz oder teilweise ersetzt werden. Hierfür sind drei potentielle Ersatzstandorte vorgesehen; davon würde aber nur einer realisiert.

Für die Stadtrundfahrten sind Vorfahrten im Verkehrsbereich des Hauptbahnhofs vorgesehen.

F4 Die Festlegungen im Einzelnen

[...]“

Die vom Stadtrat vorgeschlagenen Ergänzungen und Anpassungen wurden weder in der Weisung noch in einem zusätzlichen Bericht im Detail erläutert; eine synoptische Darstellung mit allen vom Stadtrat beantragten Änderungen gegenüber der Fassung von 1990/96 fehlt.

C. Beratungen im Gemeinderat

1. Spezialkommission Verkehr

Die Spezialkommission Verkehr behandelte die Vorlage des Stadtrates (Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001) zwischen Juni 2002 und August 2003 in insgesamt zwölf Kommissionssitzungen.

Das Kapitel „Parkierung“ wurde den Kommissionsmitgliedern an der Sitzung vom 21. November 2002 von einem Vertreter des Tiefbauamts vorgestellt; anschliessend erfolgte eine kurze Fragerunde. Im Detail beraten wurde das Kapitel an der Sitzung vom 10. April 2003. Sowohl die SVP als auch die FDP stellten Anträge zum historischen Kompromiss²⁰, die FDP ausserdem einen zur Neuformulierung des Kapitels „Rechtliche Sicherung der Umwandlung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund“.

²⁰ Vgl. zum Wortlaut dieser Anträge nachfolgend Ziffer 2.

Die Kommission stimmte am 10. Juli 2003 über sämtliche Anträge ab, womit das Geschäft zum Abschluss gebracht wurde. Sowohl der Antrag der SVP als auch jene der FDP zur Parkierung (Kapitel F1) und zur rechtlichen Sicherung der Umwandlung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund (Kapitel H3.2) wurden abgelehnt.

2. *Plenum*

Die Vorlage „Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich“ wurde am 17. September und am 1. Oktober 2003 im Gemeinderat behandelt. Die FDP-Fraktion beantragte (wie schon in der Spezialkommission Verkehr) die folgende Neufassung des fünften Abschnittes zum Kapitel „Parkierung“, Abschnitt F1 „Konzept“²¹:

„Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen sollen die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben werden, indem sie durch Parkhäuser, unterirdische Parkieranlagen oder andere, oberirdische Parkplätze in Gehdistanz von maximal 400 Metern ersetzt werden. Die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll mit der Schaffung von weiteren Parkieranlagen oberirdisch und/oder unterirdisch erhöht werden. Freigestellte Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten bzw. in ein städtebauliches Konzept zu integrieren. Im übrigen Stadtgebiet ...“.

Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP) beantragte sodann im (nicht zum historischen Kompromiss gehörenden) Satz „Im übrigen Stadtgebiet sollen unterirdische Quartierparkhäuser und private Sammelgaragen zur Erstellung von Pflichtparkplätzen dienen, wobei bestehende Parkplätze abzubauen sind“ den Satzteil „... wobei bestehende Parkplätze abzubauen sind ...“ zu streichen²². Beide Anträge wurden vom Gemeinderat abgelehnt²³.

Im Weiteren beantragte die SVP-Fraktion folgende – vom Rat ebenfalls abgelehnte – Änderung²⁴:

„Besucher- und kundenorientierte Parkplätze dürfen nicht auf dem Stand von 1990 bleiben; sie sind zu erhöhen.“

²¹ Sitzung vom 17. September 2003, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 2002 – 2006, Protokoll Nr. 1895, S. 1035.

²² Vgl. dazu Anm. 21.

²³ Vgl. dazu Anm. 21.

²⁴ Vgl. dazu Anm. 21.

Damit lehnte es der Gemeinderat ab, am Antrag des Stadtrates zum Parkierungskonzept Änderungen vorzunehmen; die Zahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze sollte nicht erhöht werden.

Ebenfalls erfolglos blieb der Antrag der FDP-Fraktion, das Kapitel „Fussverkehr“, Abschnitt „Rechtliche Sicherung der Umwandlung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund“ anzupassen. Der Antrag lautete wie folgt²⁵:

„Die städtischen Behörden setzen sich für den Bau von Ersatzparkierungsanlagen ein, insbesondere wenn dadurch oberirdisch angelegte öffentlich zugängliche Parkplätze auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen aufgehoben und durch Fussgängerbereiche ersetzt werden. Vor deren Realisierung ... (wie Bericht, erster Abschnitt) ... Privatgrund.

Bevor oberirdische Parkplätze auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen aufgehoben werden, ist der Nachweis zu erbringen, dass der Bau entsprechender ober- oder unterirdischer Ersatzparkplätze sichergestellt ist. Neue Parkierungsanlagen sollen in der Regel ... (wie Bericht, zweiter Abschnitt) ... zu schenken.“

Der Gemeinderat stimmte der bereinigten Vorlage schliesslich am 1. Oktober 2003 mit 66 gegen 48 Stimmen zu und fasste folgenden Beschluss²⁶:

- „1. Der kommunale Verkehrsplan samt Bericht* wird festgesetzt. Der Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen ist Bestandteil der Vorlage.
2. Die Kommissionsmotion GR Nr. 1998/364 vom 5. November 1998 über den gewerblichen Berufsverkehr, überwiesen am 16. Dezember 1998, wird als erledigt abgeschrieben.

* bereinigter Text siehe Originalakten“

D. Volksabstimmung vom 8. Februar 2004

Gegen den Beschluss des Gemeinderates zur Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans wurde am 22. Oktober 2003 von Seiten der SVP und FDP gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. c der Gemeindeordnung der Stadt Zürich ein Behördenreferendum eingereicht. Der Abstimmungstermin wurde auf den 8. Februar 2004 festgelegt²⁷.

Die vom Stadtrat verfasste Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 befasst sich auf rund 21 Seiten mit der Vorlage „Neufestsetzung des kommunalen Ver-

²⁵ Sitzung vom 1. Oktober 2003, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 2002 – 2006, Protokoll Nr. 1940, S. 1063.

²⁶ GRB Nr. 1940 vom 1. Oktober 2003, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 2002 – 2006, S. 1071.

²⁷ StRB Nr. 1714 vom 12. November 2003.

kehrsplans der Stadt Zürich“. Auf Seite 2 wird ein kurzer Überblick über die Vorlage gegeben; nähere Erläuterungen finden sich auf den Seiten 6 und 7. So wird unter dem Titel „Der kommunale Verkehrsplan benötigt eine Totalrevision“ dargelegt, dass der kommunale Verkehrsplan aus dem Jahr 1990 stamme, wobei dieser in der Zwischenzeit verschiedene Revisionen erfahren habe. Eine davon betreffe den so genannten historischen Kompromiss, der das Parkplatzangebot in der Innenstadt auf dem Stand von 1990 stabilisiere. In einem weiteren Abschnitt „Die Neuerungen des revidierten kommunalen Verkehrsplans“ werden die wesentlichsten Änderungen in den einzelnen Kapiteln des Verkehrsplans vorgestellt. Im Kapitel „Parkierung“ finden sich Hinweise zu neu geplanten Parkhäusern sowie zur Parkierung von Reisecars. In einer Übersichtstabelle mit der Überschrift „Auswirkungen eines JA zum revidierten kommunalen Verkehrsplan bei der Volksabstimmung vom 8. Februar 2008“ wird sodann Folgendes festgehalten:

„Parkierung

Neue Parkhäuser werden festgelegt (Central, Helvetiaplatz u.a.).
Es gibt Festlegungen zur Parkierung von Reisecars als Alternativen zum Carpark Sihlquai.
Der ‚historische Kompromiss‘ gilt.“

Auf den nachfolgenden Seiten 8 – 22 ist der Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich abgedruckt. Auf Seite 17 findet sich (gleichlautend wie in der Vorlage des Stadtrates vom 14. November 2001) der folgende Text:

„Auf städtebaulich empfindlichen Plätzen und Strassen können die bestehenden oberirdischen allgemein zugänglichen Parkplätze aufgehoben und durch Parkhäuser oder unterirdische Parkieranlagen ersetzt werden. Die damit freigestellten Verkehrsflächen sind in Fussgänger-, Velo- und Grünbereiche umzugestalten bzw. in ein städtebauliches Konzept zu integrieren. In der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten soll die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze auf dem Stand von 1990 bleiben. Im übrigen Stadtgebiet sollen unterirdische Quartierparkhäuser und private Sammelgaragen zur Erstellung von Pflichtparkplätzen dienen, wobei bestehende Parkplätze abzubauen sind. Dabei sind die Bedürfnisse des Gewerbes und der Ladengeschäfte hinsichtlich einer funktionierenden Quartiersversorgung sowie der Besucher angemessen zu berücksichtigen.“

Auf den Seiten 23 und 24 der Abstimmungszeitung wird der Bericht zu den nicht berücksichtigen Einwendungen wiedergegeben. Auf den Seiten 25 und 26 sind schliesslich die Stellungnahme der Gegner sowie die Replik zur Stellungnahme der Gegner abgedruckt. Von den Gegnern der Vorlage wird unter der Überschrift „Was ist falsch an diesem kommunalen Verkehrsplan?“ vorgebracht, dass der neue Verkehrsplan den historischen Kompromiss zementiere; das sture Fest-

schreiben der Anzahl der Parkplätze auf dem Stand von 1990 sei keine zukunfts-trächtige Verkehrspolitik. Die Befürworter halten dem entgegen, der historische Kompromiss von 1996 habe die Verkehrspolitik entkrampft und erstmals seit Jahrzehnten wieder den Bau eines City-Parkhauses ermöglicht. Ganz abgesehen davon werde über den kommunalen Verkehrsplan und nicht über den historischen Kompromiss abgestimmt. Der Antrag, den Kompromiss im revidierten kommunalen Verkehrsplan zu streichen, sei vom Gemeinderat abgelehnt worden. Scheitere der revidierte Plan in der Volksabstimmung, bleibe der alte Plan in Kraft. Der historische Kompromiss sei aber auch in diesem alten kommunalen Verkehrsplan enthalten. Daher eigne sich diese Abstimmung nicht, um gegen den historischen Kompromiss zu kämpfen.

Unter dem Titel „Was wollen die Gegner?“ tragen diese vor, dass eine Neubeurteilung des historischen Kompromisses und die zusätzliche Schaffung von oberirdischen und unterirdischen Parkplätzen ihr Ziel sei. In der Replik wird darauf hingewiesen, dass es Jahre dauern würde, bis nochmals ein neuer Verkehrsplan ausgearbeitet wäre und alle politischen Prozesse durchlaufen hätte. Zudem bestünde keine Gewähr, dass der Gemeinderat in einigen Jahren bereit wäre, einen kommunalen Verkehrsplan ohne historischen Kompromiss zu genehmigen.

Die Stadtzürcher Stimmberechtigten stimmten am 8. Februar 2004 dem Beschluss des Gemeinderates zur Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans bei einer Stimmbeteiligung von 44.46% mit einem Ja-Stimmenanteil von 65.5 Prozent zu²⁸.

E. Genehmigung durch den Regierungsrat

Mit Beschluss Nr. 431 vom 10. März 2004 ersuchte der Stadtrat gestützt auf § 32 Abs. 3 PBG die Baudirektion des Kantons Zürich um Genehmigung des revidierten Verkehrsplans. Mit Beschluss Nr. 1438 vom 22. September 2004 hiess der Regierungsrat das Gesuch gut und genehmigte den total revidierten Verkehrsplan der Stadt Zürich²⁹. Der Text zum historischen Kompromiss in dem vom Regierungsrat genehmigten Bericht zum Verkehrsplan deckt sich mit jenem in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003, wie er vom Gemeinderat am 1. Oktober 2003 beschlossen worden war.

²⁸ Vgl. zum Abstimmungsergebnis <www.stadt-zuerich.ch/abstimmungen/GA_08_02_04/index.htm> (besucht am 27.9.2011).

²⁹ Vgl. <www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/mobilitaet/richtplanung.html> (besucht am 3. Oktober 2011).

IV. Stellungnahme zum Kurzgutachten von Prof. Spühler

A. Zum Vorwurf der Fälschung des historischen Kompromisses

Prof. Spühler macht in seinem Kurzgutachten vom 22. August 2011 geltend, dass in der Abstimmungszeitung an die Stimmberechtigten vom 3. Dezember 2003 „überraschend“ ein geänderter Wortlaut des historischen Kompromisses auftauche. Die Änderung müsse zwischen der Beschlussfassung des Gemeinderates am 1. Oktober 2003 und der Publikation der Abstimmungszeitung am 3. Dezember 2003 erfolgt sein³⁰. Für die Fälschung sei der Stadtrat verantwortlich. Dieser habe einen vom Regierungsrat genehmigten Akt verändert und ihn „ohne jeglichen rechtlichen Grund gefälscht“³¹. Es würden starke Verdachtsmomente für das Vorliegen einer strafrechtlich relevanten Fälschung bestehen³².

Diese Darstellung erweist sich aufgrund der vorliegenden Untersuchungsergebnisse als unzutreffend. Die vorstehenden Ausführungen zum historischen Kompromiss von 1996 und zur Neufestsetzung von 2003 zeigen vielmehr folgendes Bild:

1. Der neue kommunale Verkehrsplan der Stadt Zürich samt Bericht wurde am 1. Oktober 2003 vom Gemeinderat bzw. nach Ergreifung des Behördenreferendums am 8. Februar 2004 von den Stimmberechtigten festgesetzt. Grundlage hierfür bildete der Antrag des Stadtrates vom 14. November 2001.
2. Es ist richtig, dass sich der Text des historischen Kompromisses in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 gegenüber der Fassung von 1996 in zwei Punkten unterscheidet. Er ist jedoch wörtlich deckungsgleich mit der Fassung des Stadtrates vom 14. November 2001, die vom Gemeinderat an seiner Sitzung vom 17. September 2003 gutgeheissen und am 1. Oktober 2003 verabschiedet wurde. Der Text wurde in Satz 1 („Parkhäuser oder“) sowie in Satz 2 („bzw. in ein städtebauliches Konzept zu integrieren“) ergänzt. Gemäss den Erläuterungen des Tiefbauamtes der Stadt Zürich in einem im Jahr 2009 verfassten Bericht zu Entstehung und Umsetzung des historischen Kompromisses erfolgte die Ergänzung in Satz 1 mit dem Ziel, dass oberirdische Parkplätze nicht nur in unterirdische Parkieranlagen, sondern auch in oberirdische Parkhäuser verlegt werden können. Mit der zweiten Ergänzung sollte klargestellt werden, dass die frei werdenden Verkehrsflächen in ein städtebauliches Konzept zu integrieren sind³³. Die ebenfalls bereits im Antrag des Stadtrates enthaltene Streichung eines Teils von Satz 4

³⁰ Kurzgutachten, S. 5 und 7 (Ziff. 7.1).

³¹ Kurzgutachten, S. 8 (Ziff. 7.4).

³² Kurzgutachten, S. 11 f.

³³ Tiefbauamt der Stadt Zürich, Der Historische Kompromiss von 1996. Erläuterungen zu Entstehung und Umsetzung, Oktober 2009, S. 3 und 21. Dieser Bericht wurde aufgrund von Vorwürfen der IG Pelikan erstellt; diese hatte geltend gemacht, die Stadt Zürich habe unter Missachtung des historischen Kompromisses zu viele Parkplätze in der Innenstadt abgebaut.

des gleichen Textabschnitts („wobei bestehende, zeitlich unbegrenzte Parkplätze entsprechend – d.h. in der Regel 1:1 – abzubauen sind“) betrifft nicht den historischen Kompromiss; Satz 4 regelt den Bau bzw. den Abbau von Parkplätzen „im übrigen Stadtgebiet“ und nicht in der Innenstadt. Der historische Kompromiss bezieht sich nur auf die besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten, nicht aber auf das übrige Stadtgebiet.

3. Der in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 enthaltene Text zum historischen Kompromiss ist also nicht neu; er taucht nicht überraschend auf und wird auch nicht verfälscht wiedergegeben. Der Text ist bereits in der Vorlage des Stadtrates vom 14. November 2001 enthalten, und zwar im Bericht zum kommunalen Verkehrsplan (Kapitel F. „Parkierung“, S. 19 – 21), der dem Gemeinderat mit der Weisung Nr. 450/2001 zugeleitet worden war. Der Bericht bildete Bestandteil der Weisung. Da Prof. Spühler für die Ausarbeitung seines Kurzgutachtens lediglich die Weisung vorlag, nicht aber der dazugehörige Bericht, konnte er nicht erkennen, dass die Textanpassungen auf den Antrag des Stadtrates zurückgingen. Nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat am 17. September/1. Oktober 2003 wurden keine Änderungen am Text vorgenommen.
4. Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit seiner Vorlage vom 14. November 2001 eine umfassende Änderung des bisherigen Verkehrsplans mit zahlreichen Anpassungen und Ergänzungen beantragt; es ging um eine Neufestsetzung, also um eine Totalrevision des Verkehrsplans von 1990. Dieser sollte in Einklang mit den übergeordneten Richtplanrevisionen gebracht und auf die neue Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich ausgerichtet werden. Gleichzeitig galt es, die Motion (GR Nr. 98/364) der Spezialkommission des Polizei-/Tiefbau- und Entsorgungsdepartements zu erfüllen, die für den gewerblichen Berufsverkehr die Schaffung neuer verkehrspolizeilicher Rahmenbedingungen mit einfacher Administration verlangt hatte. Im Rahmen dieser Totalrevision durfte der Stadtrat dem Gemeinderat auch Anpassungen am Text des historischen Kompromisses vorschlagen. Gemäss Art. 51 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich bereitet der Stadtrat die von der Gemeinde (Stimmberechtigten) und vom Gemeinderat zu beschliessenden Geschäfte vor. Dabei steht dem Stadtrat ein selbständiges Antragsrecht gegenüber dem Gemeinderat zu³⁴.
5. Die Anträge des Stadtrates an den Gemeinderat müssen schriftlich abgefasst und mit einer Begründung versehen werden³⁵; wie detailliert die Begründung sein muss, kann weder dem kantonalen noch dem kommunalen Recht ent-

³⁴ SAILE/BURGHERR/LORETAN, N. 415; THALMANN, § 111 Ziff. 2.1.

³⁵ Art. 43 Abs. 1 GO.

nommen werden³⁶. Der Stadtrat hat in der Weisung Nr. 450/2001 auf die wichtigsten Neuerungen im Verkehrsplan hingewiesen. Zum Kapitel „Parkierung“ wird ausgeführt, dass dieses „gewichtige Ergänzungen“ erhalten habe; dass auch der Text des historischen Kompromisses Anpassungen erfahren hat, wird in der Weisung nicht speziell erwähnt. Die Aussage, dass das Kapitel „Parkierung“ gewichtig ergänzt wurde, wird durch einen Vergleich des kommunalen Verkehrsplans von 1990 mit der Vorlage des Stadtrates vom November 2001 bestätigt. Während im Verkehrsplan von 1990 der Abschnitt „Konzept“ im Kapitel „Parkierung“ vier Absätze umfasste³⁷, weist der gleiche Abschnitt im stadträtlichen Antrag von 2001 doppelt so viele, nämlich acht Absätze auf³⁸.

6. Die Vorlage des Stadtrates wurde in der gemeinderätlichen Spezialkommission Verkehr zwischen Juni 2002 und August 2003 beraten. Eine synoptische Darstellung mit sämtlichen vom Stadtrat beantragen Änderungen lag der Kommission nicht vor. Aus den Kommissionsprotokollen geht hervor, dass der Bericht zum kommunalen Verkehrsplan eingehend diskutiert wurde. Auch wurden verschiedene konkrete Änderungen und Ergänzungen am Berichtstext beantragt. Ein Teil davon fand Eingang in den vom Gemeinderat am 1. Oktober 2003 verabschiedeten Bericht zum kommunalen Verkehrsplan. Zu den vom Stadtrat beantragten Anpassungen am Text des historischen Kompromisses fand anscheinend keine inhaltliche Diskussion statt; zumindest kann den eher kurz gefassten Kommissionsprotokollen nichts Derartiges entnommen werden. Hieraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass die Anpassungen der Kommission nicht bekannt waren. Aufgrund der eingehenden Prüfung der stadträtlichen Vorlage durch die Spezialkommission Verkehr ist vielmehr davon auszugehen, dass die Kommission Kenntnis von den beantragten Ergänzungen hatte.
7. Diese Annahme wird durch die von Seiten der FDP und der SVP gestellten Änderungsanträge zum historischen Kompromiss bestätigt. Beide Parteien haben sowohl in der vorberatenden Kommission als auch im Gemeinderat Änderungen an der stadträtlichen Vorlage zum Kapitel „Parkierung“, Abschnitt „Konzept“, und damit zum historischen Kompromiss beantragt. Diese Anträge zielten darauf ab, die Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze in der City (Stadtkreis 1) und den citynahen Gebieten gegenüber dem Stand von 1990 zu erhöhen; dies wurde jedoch sowohl in der Kommission als auch im Plenum abgelehnt. Vergleicht man die von FDP und SVP gestellten Anträge mit der Vorlage des Stadtrates vom November 2001, so

³⁶ Das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG; LS 13.1) verlangt nicht einmal, dass die Anträge der Exekutive an den Grossen Gemeinderat schriftlich und begründet sein müssen; THALMANN, § 111 Ziff. 2.6.

³⁷ Vgl. vorne S. 8 f.

³⁸ Vgl. vorne S. 15 f.

zeigt sich, dass die Anträge auf der stadträtlichen Vorlage basieren. So finden sich im Antrag der FDP die vom Stadtrat beantragten Ergänzungen „durch Parkhäuser“ und „[Integration] in ein städtebauliches Konzept“³⁹. Auch der von der SVP gestellte Antrag zu den Parkplätzen im übrigen Stadtgebiet, der die Streichung des Satzteils „wobei bestehende Parkplätze abzubauen sind“ verlangte, beruht auf dem Antrag des Stadtrates vom November 2001⁴⁰.

8. Dass der Gemeinderat die Anträge von FDP und SVP abgelehnt hat, bedeutet nicht, dass er an der ursprünglichen Textfassung des historischen Kompromisses von 1996 festhalten wollte; vielmehr schloss er sich der vom Stadtrat beantragten Neufassung vom November 2001 an. Was der Gemeinderat nicht wollte, war eine Erhöhung der Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze; diese sollten auf dem Stand von 1990 bleiben.
9. Die Weisung an die Stimmberechtigten vom 3. Dezember 2003 wurde vom Stadtrat ausgearbeitet⁴¹. Gemäss Art. 2 der Verordnung über die Weisungen an die Stimmberechtigten vom 15. März 1995⁴² muss die Weisung über alle wesentlichen Gesichtspunkte einer Vorlage informieren. Eine Information über alle Einzelheiten ist jedoch nicht erforderlich. Die Weisung muss sachlich und korrekt über den Inhalt einer Vorlage orientieren; gewichtige Nachteile oder schwerwiegende Bedenken sind zu erwähnen. Diese Bestimmung deckt sich mit den Anforderungen, welche die Rechtsprechung an Abstimmungserläuterungen stellt⁴³. Gemäss Praxis sind die Behörden zur Objektivität verpflichtet; sie dürfen Zweck und Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen. Die Behörde muss sich aber nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen erwähnen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet allerdings, in den Erklärungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben⁴⁴.

³⁹ Vgl. dazu vorne S. 18.

⁴⁰ Vgl. dazu vorne S. 18.

⁴¹ Vgl. dazu Art. 51 Abs. 3 GO.

⁴² ASZ 161.100.

⁴³ Im Kurzgutachten (S. 6) wird auch auf die Bestimmung von § 64 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) hingewiesen; diese regelt, welchen Inhalt ein Beleuchtender Bericht aufweisen muss. Das GPR trat allerdings erst am 1. Januar 2005 in Kraft; § 64 GPR galt zur Zeit der Abfassung der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 somit noch nicht, und zuvor gab es auf kantonaler Ebene noch keine entsprechende gesetzliche Regelung.

⁴⁴ BGE 135 I 292 ff., 297 f.; Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBl 111/2010, S. 507 ff., 510 f., je mit zahlreichen Hinweisen; Verwaltungsgericht Zürich, VB.2010.00205 vom 12. Mai 2010, Erw. 4.3. Vgl. ferner THALMANN, § 100 Ziff. 4.1 und 4.2.

10. In der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 wird nicht erwähnt, dass der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates Anpassungen am Text des historischen Kompromisses beschlossen hat. Dagegen wird mit Hinweis auf den vom Gemeinderat abgelehnten Antrag, den historischen Kompromiss im revidierten Verkehrsplan zu streichen, ausgeführt, dass nicht über den historischen Kompromiss abgestimmt werde⁴⁵. Diese Aussage ist insofern nicht ganz korrekt, als mit der Festsetzung des Verkehrsplans die Stimmberechtigten auch über die Weiterführung des historischen Kompromisses befinden mussten. Allerdings wäre mit einer Ablehnung des Verkehrsplans der historische Kompromiss nicht aufgehoben worden; die bisherige Fassung hätte weitergegolten.

11. Prof. Spühler vertritt in seinem Kurzgutachten die Auffassung, der Stadtrat hätte in seiner Weisung an die Stimmberechtigten auf die Änderungen am historischen Kompromiss hinweisen müssen; diese seien wesentlich und gewichtig für die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten gewesen⁴⁶. Rückblickend betrachtet wäre es wünschbar gewesen, wenn in der Abstimmungszeitung darauf aufmerksam gemacht worden wäre, dass der Wortlaut des historischen Kompromisses geringfügig geändert worden war. Betrachtet man allerdings die Fülle von Ergänzungen und Änderungen, die im Rahmen der Totalrevision gegenüber dem bisherigen Verkehrsplan vorgenommen wurden, wird verständlich, dass in der Weisung nicht auf jeden einzelnen Punkt hingewiesen werden konnte; dies ist auch nicht zwingend notwendig. Hätten die Gegner der Vorlage die Anpassungen am Text des historischen Kompromisses als derart bedeutend eingestuft, wie sie dies heute tun, hätten sie dies im Abstimmungskampf (oder bereits in ihrer Stellungnahme in der Abstimmungszeitung) ohne weiteres vorbringen können. Der behördliche Bericht bildet nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess; die Stimmberechtigten können von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten⁴⁷.

12. Anlässlich der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 hatten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich über eine Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans zu befinden. Dabei bildete die Frage, ob das Parkplatzangebot in der Innenstadt weiterhin auf dem Stand von 1990 belassen werden sollte, ein zentrales Thema. Den Stimmberechtigten waren die massgebenden Entscheidungsgrundlagen bekannt; den genauen Inhalt des historischen Kompromisses konnten sie Seite 17 der Abstimmungszeitung entnehmen. Dass der historische Kompromiss in der Fassung von 1996 noch in zwei Punkten

⁴⁵ Vgl. dazu vorne S. 21.

⁴⁶ Kurzgutachten, S. 8 (Ziff. 7.3).

⁴⁷ BGE 130 I 290 ff., 295.

anders gelaute hatte, dürfte für den Entscheid der Stimmberechtigten nicht von Bedeutung gewesen sein. Entweder waren sie für oder gegen eine Plafo-
nierung des Parkplatzangebots in der Innenstadt auf dem Stand von 1990. Im
Weiteren ist nicht ersichtlich, welche wesentlichen Änderungen die zwei
Anpassungen gebracht haben sollen. Mit den beiden Ergänzungen wurde ei-
nerseits die Möglichkeit eröffnet, oberirdische Parkplätze auch in oberirdi-
sche Parkhäuser zu verlegen, was im Interesse des Gewerbes (Ladengeschäf-
te, Restaurants usw.) gewesen sein dürfte; andererseits sollten die freigestellten
Verkehrsflächen auch in ein städtebauliches Konzept integriert werden kön-
nen, was ebenfalls keine Verschlechterung für die Gewerbetreibenden zur
Folge hatte.

13. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Neufassung der
Textpassage zum historischen Kompromiss auf den Antrag des Stadtrates
zur Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans vom 14. November
2001 zurückgeht. Die entsprechende Neufassung wurde vom Gemeinderat
bzw. auf Referendum hin von den Stimmberechtigten gutgeheissen. Der
Text des historischen Kompromisses wurde in der Abstimmungszeitung vom
3. Dezember 2003 folglich nicht verfälscht wiedergegeben. Vielmehr ent-
spricht er dem Beschluss des Gemeinderates vom 17. September/1. Oktober
2003. Der Stadtrat von Zürich hat somit keine Fälschung begangen; er hat
den Beschluss des Gemeinderates vom 28. Februar 1990/22. Mai 1996 nicht
eigenmächtig verändert. Damit ist die Frage, ob ein strafrechtlich relevanter
Tatbestand vorliegt, gegenstandslos.

B. Zum Vorwurf der Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips

Prof. Spühler wirft dem Stadtrat weiter vor, er habe, ohne vorher einen Ände-
rungsbeschluss des Gemeinderates zu erwirken, den Verkehrsplan geändert und
dadurch den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt⁴⁸.

Wie dargelegt, waren 1995 der kantonale und 1998 der regionale Richtplan über-
arbeitet worden. Dies hatte zur Folge, dass der kommunale Verkehrsplan der
Stadt Zürich angepasst werden musste. Mit Weisung Nr. 450 vom 14. November
2001 legte der Stadtrat dem Gemeinderat eine total überarbeitete Fassung des
kommunalen Verkehrsplans vor. Darin beantragte er nebst zahlreichen anderen
Anpassungen in allen Kapiteln des Verkehrsplans eine Ergänzung des histori-
schen Kompromisses in zwei Punkten. Hierzu war der Stadtrat aufgrund seines
selbständigen Antragsrechts ohne weiteres befugt. Der Gemeinderat hiess am
17. September 2003 die beantragte Änderung gut; Anträge der FDP und SVP, die
Anzahl der besucher- und kundenorientierten Parkplätze zu erhöhen, wies er

⁴⁸ Kurzgutachten, S. 8 (Ziff. 7.7).

ab⁴⁹; dieser Beschluss wurde am 1. Oktober 2003 verabschiedet. Die Stimmberechtigten stimmten schliesslich am 8. Februar 2004 der Vorlage zu. Der kommunale Verkehrsplan der Stadt Zürich wurde somit vom sachlich zuständigen Gemeindeorgan (Gemeinderat bzw. auf Referendum hin von den Stimmberechtigten) und nicht vom Stadtrat festgesetzt. Eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips liegt demzufolge nicht vor; der kommunale Verkehrsplan von 2003 ist rechtsstaatlich korrekt zustande gekommen.

C. Zur Nichtigkeit der Beschlüsse von Gemeinderat und Stimmvolk

Basierend auf der Annahme, dass Stadtrat und Stadtverwaltung den vom Regierungsrat des Kantons Zürich genehmigten historischen Kompromiss textlich eigenmächtig verändert hätten, gelangt Prof. Spühler in seinem Kurzgutachten zum Schluss, dass der Beschluss der Stimmberechtigten vom 8. Februar 2004 (und auch der Beschluss des Gemeinderates vom 1. Oktober 2003) nichtig seien. Schon allein die fehlende sachliche Zuständigkeit des Stadtrates bilde nach der Praxis des Bundesgerichts einen Nichtigkeitsgrund⁵⁰.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse wurde der historische Kompromiss weder vom Stadtrat noch von der Stadtverwaltung eigenmächtig verändert. Der gegenüber der ursprünglichen Fassung von 1996 geänderte Text zum historischen Kompromiss geht auf den Antrag des Stadtrates vom 14. November 2001 zurück und wurde so vom Gemeinderat am 1. Oktober 2003 verabschiedet und von den Stimmberechtigten am 8. Februar 2004 gutgeheissen. Die Annahme von Prof. Spühler erweist sich somit als unzutreffend; die Änderung wurde vom sachlich zuständigen Gemeindeorgan beschlossen. Beide Beschlüsse sind daher *gültig*.

Der Beschluss des Gemeinderates vom 1. Oktober 2003 ist im Übrigen auch nicht deshalb nichtig, weil in der Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 14. November 2001 nicht speziell erwähnt wurde, dass der Stadtrat Änderungen am Text des historischen Kompromisses vorgeschlagen hatte. Die Änderungen waren nicht von zentraler Bedeutung. Aufgrund der eingehenden Prüfung der stadträtlichen Vorlage durch die Spezialkommission Verkehr und der im Gemeinderat gestellten Anträge zum historischen Kompromiss kann überdies davon ausgegangen werden, dass der Gemeinderat Kenntnis von den vorgeschlagenen Ergänzungen hatte.

Ebenso wenig ist der Beschluss der Stimmberechtigten vom 8. Februar 2004 nichtig. Selbst wenn man mit Prof. Spühler davon ausgehen wollte, dass der

⁴⁹ Sitzung vom 17. September 2003, Protokoll des Gemeinderates der Stadt Zürich 2002 – 2006, Protokoll Nr. 1895, S. 1035.

⁵⁰ Kurzgutachten, S. 9 f.

Stadtrat in seiner Weisung an die Stimmberechtigten ausdrücklich auf die Änderungen am Wortlaut des historischen Kompromisses hätte hinweisen müssen und dass er durch die fehlende Erwähnung die durch Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung⁵¹ geschützte Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verletzt hat, wäre die Rechtsfolge nicht Nichtigkeit des Beschlusses. Stellt das Bundesgericht bei der Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen Unregelmässigkeiten fest, so hebt es den betroffenen Urnengang nur dann auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschieds abgestellt⁵². Bei schwerwiegenden Fehlern hebt das Bundesgericht Urngänge sogar ohne Rücksicht auf den Stimmenunterschied auf; zur Nichtigkeit der Abstimmungsvorlage führt dies jedoch nicht⁵³.

Dem fehlenden Hinweis in der Abstimmungszeitung auf die Anpassungen am Text des historischen Kompromisses kommt angesichts der zahlreichen Ergänzungen und Änderungen, die im Rahmen der Totalrevision gegenüber dem bisherigen Verkehrsplan vorgenommen wurden, nur untergeordnete Bedeutung zu; für die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten war er nicht wesentlich. Selbst wenn ein schwerer Fehler vorläge, wäre der Beschluss der Stimmberechtigten vom 8. Februar 2004 nach der dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichts höchstens anfechtbar gewesen. Eine Anfechtung innert Frist fand jedoch nicht statt. Klar gegen eine Nichtigkeit sprechen im Übrigen auch die fehlende Offensichtlichkeit des Mangels sowie die Rechtssicherheit⁵⁴.

D. Zum Vorwurf der Verletzung des Öffentlichkeitsgesetzes

Schliesslich macht Prof. Spühler geltend, die Stadtverwaltung habe Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes verletzt, indem sie die Herausgabe des Berichts zum kommunalen Verkehrsplan verweigert habe⁵⁵. Vom „Hochbauamt (Stadtplanung)“ habe er zwar die Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001 bekommen, nicht aber den dazugehörigen Bericht⁵⁶. Dieser sei trotz mehrmaligem Ersuchen nicht erhältlich gewesen⁵⁷. Auch vom Sekretariat des Gemeinderates habe er den Bericht nicht erhalten⁵⁸.

⁵¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

⁵² Urteil des Bundesgerichts 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBl 111/2010, S. 507 ff., 510; BGE 130 I 290 ff., 296; 119 Ia 271 ff., 273 f.

⁵³ Vgl. BGE 114 Ia 427 ff.; 113 Ia 291 ff.

⁵⁴ Vgl. zu diesen Voraussetzungen der Nichtigkeit einer Verfügung HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 956.

⁵⁵ Kurzgutachten, S. 14 (Ziff. 10).

⁵⁶ Kurzgutachten, S. 2.

⁵⁷ Kurzgutachten, S. 3 (Ziff. 2).

⁵⁸ Kurzgutachten, S. 2.

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) gilt für die Bundesverwaltung, für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinn von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren erlassen, sowie für die Parlamentsdienste des Bundes⁵⁹. Folglich unterstehen weder die Stadtverwaltung von Zürich noch der Gemeinderat dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes; der Vorwurf, die Stadtverwaltung habe Art. 6 BGÖ verletzt, geht daher fehl.

Für die kantonalen und kommunalen Behörden im Kanton Zürich gilt das kantonale Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)⁶⁰. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Stadtverwaltung das IDG verletzt hat. Gemäss den uns vorliegenden Informationen hat sich Prof. Spühler Ende Juni oder Anfang Juli 2011 per Fax an das Amt für Städtebau gewandt. Der Fax liegt nicht mehr vor, so dass der genaue Inhalt des Schreibens nicht bekannt ist. Am 4. Juli 2011 wurde Prof. Spühler per E-Mail die Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001 übermittelt. Noch am gleichen Tag teilte Prof. Spühler mit, er habe beim Durchgehen der Weisung festgestellt, dass dazu noch ein Bericht gehöre, und ersuchte um dessen Übermittlung. Da die zuständige Mitarbeiterin des Amts für Städtebau nicht genau wusste, welches Dokument Prof. Spühler benötigte, sandte sie ihm per E-Mail den Link zur Homepage des Gemeinderates mit der folgenden Bemerkung: „[D]a können Sie unter GR-Nr. 2001 und unter Weisungs-Nr. 450 eingeben, dann kommen alle Geschäfte zu diesem Thema“. Abschliessend fügte sie an: „Ich hoffe, Sie finden dort, was Sie brauchen“. Prof. Spühler meldete sich in der Folge nicht mehr bei der betreffenden Mitarbeiterin.

Auf der Homepage des Gemeinderates kann zwar die Weisung Nr. 450 des Stadtrates vom 14. November 2001 eingesehen werden, nicht aber der dazugehörige Bericht. Die Prof. Spühler erteilte Auskunft half ihm somit nicht weiter. In dieser Situation wäre es an ihm gelegen, bei der zuständigen Stelle nachzufassen. Dadurch hätte er erreichen können, dass ihm der Bericht zugestellt wird. Wäre ein Grund für die Verweigerung der Aushändigung des Berichts vorgelegen, so hätte dies durch anfechtbare Verfügung mitgeteilt werden müssen⁶¹. Hierfür bestand allerdings keine Veranlassung, da es sich bei den Vorlagen des Stadtrates an den Gemeinderat um öffentlich zugängliche Dokumente handelt⁶².

⁵⁹ Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

⁶⁰ Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4).

⁶¹ § 27 Abs. 1 IDG.

⁶² THALMANN, § 106 Ziff. 5; vgl. auch <www.gemeinderat-zuerich.ch>, Rubrik „Geschäfte“.

Ob und in welcher Form sich Prof. Spühler an die Parlamentsdienste des Gemeinderates gewandt hat, konnte nicht festgestellt werden. Dem Leiter der Parlamentsdienste war von einer Anfrage auf jeden Fall nichts bekannt⁶³.

Bei dieser Sachlage kann weder der Stadtverwaltung noch den Parlamentsdiensten eine Verletzung des IDG vorgeworfen werden.

V. Zusammenfassung

Aufgrund der uns zur Verfügung gestellten Akten sowie der Akten, die wir im Stadtarchiv eingesehen haben, konnten wir die Ereignisse rund um die Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans von 2003 im Einzelnen zurückverfolgen. Im Dossier zur Gemeinderatssitzung vom 1. Oktober 2003, das im Stadtarchiv liegt, finden sich alle für das Geschäft relevanten Akten, anhand derer der Ablauf der Textanpassungen am historischen Kompromiss nachvollzogen werden konnte. Missstände in der Archivierung von Akten des Stadtrates und des Gemeinderates bestehen entgegen den Darlegungen von Prof. Spühler somit nicht. Auch ansonsten erweisen sich die von Prof. Spühler in seinem Kurzgutachten erhobenen Vorwürfe als nicht zutreffend.

Die gestellten Fragen zum Kurzgutachten von Prof. Spühler können im Einzelnen wie folgt beantwortet werden:

1. Wurde der Beschluss des Gemeinderates vom 28. Februar 1990/22. Mai 1996 eigenmächtig gefälscht?

Aufgrund der vorliegenden Untersuchung kann eine eigenmächtige Fälschung des Gemeinderatsbeschlusses vom 28. Februar 1990/22. Mai 1996 ausgeschlossen werden. Die Änderung des historischen Kompromisses wurde am 17. September/1. Oktober 2003 vom Gemeinderat und am 8. Februar 2004 von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich beschlossen.

2. Taucht der Text des historischen Kompromisses mit geändertem Wortlaut in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 „überraschend neu“ auf und ist zwischen 1. Oktober 2003 und 3. Dezember 2003 eine Änderung erfolgt?

Der in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 enthaltene Text zum historischen Kompromiss ist nicht neu; er taucht nicht überraschend auf. Der Text in der Abstimmungszeitung entspricht wörtlich dem Beschluss des Gemeinderates vom 17. September/1. Oktober 2003.

⁶³ Auskunft des Leiters der Parlamentsdienste vom 28. September 2011.

3. Wurde der Text des historischen Kompromisses in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 „verfälscht“ wiedergegeben?

Der gegenüber der ursprünglichen Fassung von 1996 in zwei Punkten geänderte Text zum historischen Kompromiss geht auf den Antrag des Stadtrates vom 14. November 2001 zurück. Die Anpassungen finden sich im Bericht zum kommunalen Verkehrsplan (Kapitel F. „Parkierung“), der dem Gemeinderat mit der Weisung Nr. 450/2001 zugeleitet worden war. Der Bericht bildete Bestandteil der Weisung. Er wurde so vom Gemeinderat am 1. Oktober 2003 verabschiedet und unverändert in der Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 wiedergegeben.

4. Hat der Stadtrat einen „Beschluss des Regierungsrates ohne jeglichen Grund gefälscht“? und

5. Hat der Stadtrat den Verkehrsplan, „ohne vorher einen Änderungsbeschluss des Gemeinderates zu erwirken“, geändert? Hat der Stadtrat den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt?

Die Neufassung des historischen Kompromisses wurde vom Gemeinderat am 17. September/1. Oktober 2003 beschlossen und von den Stimmberechtigten am 8. Februar 2004 gutgeheissen. Der ursprüngliche Verkehrsplan von 1990 mit dem historischen Kompromiss von 1996 wurde somit nicht vom Stadtrat, sondern vom zuständigen Gemeindeorgan geändert. Der Stadtrat hat daher weder gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstossen noch hat er einen Beschluss des Regierungsrates eigenmächtig gefälscht.

6. Sind die Beschlüsse des Gemeinderates vom 1. Oktober 2003 und des Stimmvolkes vom 8. Februar 2004 nichtig?

Da sich die Fälschungsvorwürfe als unzutreffend erwiesen haben, ist die Frage der Nichtigkeit der Beschlüsse des Gemeinderates und der Stimmberechtigten der Stadt Zürich gegenstandslos. Die Änderung des historischen Kompromisses wurde vom sachlich zuständigen Gemeindeorgan beschlossen.

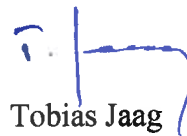
7. Muss davon ausgegangen werden, dass eine strafrechtlich relevante Fälschung vorliegt? Ergeben sich Anhaltspunkte, wonach beabsichtigt wurde, mit einer verfälschten Urkunde einen Anspruch durchzusetzen?

Da sich die Fälschungsvorwürfe als unzutreffend erwiesen haben, ist auch diese Frage gegenstandslos.

8. Untersteht die Stadtverwaltung Art. 6 des Öffentlichkeitsgesetzes der Verwaltung vom 17. Dezember 2004?

Der Vorwurf, die Stadtverwaltung habe Art. 6 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) verletzt, geht fehl; das BGÖ findet auf die Stadtverwaltung von Zürich keine Anwendung. Eine Verletzung des kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) konnte nicht festgestellt werden.

Zürich, 17. Oktober 2011
X0482648.doc



Tobias Jaag



Markus Rüssli

Anhang: Verzeichnis der zur Verfügung gestellten Dokumente

- 1: Kurzgutachten von Prof. Dr. Karl Spühler vom 22. August 2011
- 2.1: 2.1.a: Antrag der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements an den Stadtrat um Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich vom 30. Oktober 2001
2.1.b: Stadtratsbeschluss Nr. 1804 vom 14. November 2001 (identisch mit Weisung Nr. 450/2001; GR Nr. 2001/573, vgl. Dokument 4.2)
- 2.2: Aktenverzeichnis betreffend Stadtratsbeschluss Nr. 1804 vom 14. November 2001 (Tiefbauamt, Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich, Genehmigung)
- 2.2.1.1: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Neufestsetzung, Oktober 2001, als Beilage zu Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001
- 2.2.1.2: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Neufestsetzung, Oktober 2001, mit um Stadtratsbeschlussdatum ergänztem Titelblatt
- 2.2.2: Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen, Kommunaler Verkehrsplan der Stadt Zürich, Oktober 2001, als Beilage zu Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001
- 3.1: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 1. Sitzung vom 23. Mai 2002
- 3.2: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 2. Sitzung vom 6. Juni 2002
- 3.3: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 3. Sitzung vom 4. Juli 2002
- 3.4: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 8. Sitzung vom 21. November 2002
- 3.5: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 11. Sitzung vom 16. Januar 2003
- 3.6: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 12. Sitzung vom 30. Januar 2003
- 3.7: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 13. Sitzung vom 27. Februar 2003
- 3.8: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 14. Sitzung vom 13. März 2003
- 3.9: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 15. Sitzung vom 27. März 2003
- 3.10: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 16. Sitzung vom 10. April 2003
- 3.11: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 17. Sitzung vom 15. Mai 2003
- 3.12: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 18. Sitzung vom 12. Juni 2003
- 3.13.1: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 19. Sitzung vom 10. Juli 2003

- 3.13.2: Beilage zu den Anträgen der Spezialkommission Verkehr vom 10. Juli 2003 zur Weisung Nr. 450 vom 14. November 2011 (GR Nr. 2001/573): Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich, Änderungsanträge (dem Bericht zum angepassten kommunalen Verkehrsplan folgend)
- 3.14.1: Protokoll der Spezialkommission Verkehr, 20. Sitzung vom 21. August 2003
- 3.14.2: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Neufestsetzung, mit angenommenen und abgelehnten Anträgen der Spezialkommission Verkehr, unterlegt, Juli 2003, Version 27. August 2003
- 4.1: Übersicht GR Nr. 2001/573, Sachgeschäft: Kommunalen Verkehrsplan, Neufestsetzung
- 4.2: Weisung Nr. 450 vom 14. November 2001 (GR Nr. 2001/573) (identisch mit Stadtratsbeschluss Nr. 1804 vom 14. November 2001, vgl. Dokument 2.1)
- 4.3: Gemeinderatsbeschluss Nr. 1883 vom 17. September 2003 (GR Nr. 2001/573)
- 4.4: Gemeinderatsbeschluss Nr. 1895 vom 17. September 2003 (GR Nr. 2001/573)
- 4.5: Gemeinderatsbeschluss Nr. 1940 vom 1. Oktober 2003 (GR Nr. 2001/573)
- 5: Abstimmungszeitung vom 3. Dezember 2003 für die Abstimmung vom 8. Februar 2004
- 6: Stadtratsbeschluss Nr. 431/2004 vom 10. März 2004, Gesuch um Genehmigung des kommunalen Verkehrsplans durch die Baudirektion
- 7.1: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Neufestsetzung, Oktober 2003, durch Gemeinderat mit Beschluss Nr. 1940 vom 1. Oktober 2003 festgesetzt, vom Regierungsrat genehmigt mit Beschluss Nr. 1438 am 22. September 2004
- 7.2: Separatdruck „Kommunalen Verkehrsplan, Bericht“, Gemeinderatsbeschluss Nr. 1940 vom 1. Oktober 2003, mit Beschluss Nr. 1438/2004 vom Regierungsrat genehmigt
- 8.1: Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK), Parkierungskonzept (Historischer Kompromiss): Bericht der GPK über die Abklärungen betreffend Umsetzung des so genannten „Historischen Kompromisses“, 30. Mai 2011
- 8.2: Stellungnahme des Stadtrates vom 25. Mai 2011 an die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Abklärungen betreffend Umsetzung des sogenannten „Historischen Kompromisses“
- 9: Gemeinderatsbeschluss Nr. 1389 vom 8. Juni 2011 (GR Nr. 2009/500)
- 10: Bericht des Tiefbauamtes „Der Historische Kompromiss von 1996, Erläuterungen zu Entstehung und Umsetzung“, Oktober 2009

- 11.1: Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, VB.2006.00422, vom 7. Dezember 2006 betreffend Verkehrsordnung, Aufhebung von vier Parkplätzen in der Zürcher Innenstadt
- 11.2: Urteil des Bundesgerichtes 2A.115/2007 vom 14. August 2007
- 12: Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 28. Januar 2010 in Sachen Confection Bovet AG, Bernhard Blum, Blumenhalle Spring AG, Kaufleuten Restaurants gegen Stadt Zürich betreffend Aufsichtsbeschwerde gegen Stadtrat von Zürich bezüglich Umsetzung des „Historischen Kompromisses“ (Teil des Verkehrsrichtplans der Stadt Zürich: Abbau, bzw. Verlegung oberirdischer Parkplätze in der Innenstadt zwecks Schaffung von Fussgänger-, Velo- und Grünbereichen)
- 13.1: Stadtratsbeschluss Nr. 784/2001 vom 9. Mai 2001, Kommunalen Verkehrsplan, öffentliche Auflage, Anhörung der Nachbargemeinden und Vorprüfung durch den Kanton
- 13.2: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Neufestsetzung, März 2001
- 13.3: Schreiben der Baudirektion des Kantons Zürich vom 2. Oktober 2001 betreffend kommunaler Verkehrsplan, Vorprüfung
- 14.1: Stadtratsbeschluss Nr. 18 vom 11. Juni 1986, Antrag kommunaler Verkehrsplan
- 14.2: Stadtratsbeschluss Nr. 1301 vom 18. April 1990, Gesuch um Genehmigung kommunaler Verkehrsplan der Stadt Zürich durch Regierungsrat
- 14.3: Regierungsratsbeschluss Nr. 4120 vom 19. Dezember 1990, Genehmigung kommunaler Verkehrsplan
- 14.4: Bericht zum kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich, Beschluss des Gemeinderates vom 28. Februar 1990 (mit Beschluss Nr. 4120/1990 vom Regierungsrat genehmigt)
- 15.1: Stadtratsbeschluss Nr. 127 vom 22. Januar 1997, Ergänzung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich, Anhörung der Nachbargemeinden
- 15.2.1: Stadtratsbeschluss Nr. 1408 vom 16. Juli 1997, Ergänzungen des kommunalen Verkehrsplanes, Gesuch um Genehmigung durch den Regierungsrat
- 15.2.2: Beilage 1, Fussgängerbereiche
- 15.2.3: Beilage 2, Fahrberechtigung von Taxis auf Bus- und Tramspuren
- 15.2.4: Beilage 3, Wallisellenstrasse, Fussgängerverbindung
- 15.3: Regierungsratsbeschluss Nr. 2250 vom 22. Oktober 1997, Genehmigung kommunaler Verkehrsplan Stadt Zürich (Änderungen)
- 15.4: Kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich vom 16. Juli 1997, mit Beschluss Nr. 2250 vom 22. Oktober 1997 vom Regierungsrat genehmigt