

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 39/2019

Urteil vom 22. Mai 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Kneubühler, Bundesrichterin Jametti, Bundesrichter Haag, Müller,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. Phil Hauser,
2. Ronald Herbert Wirz,
3. Hauseigentümerverband Zürich,
Beschwerdeführer,
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Pablo Büniger,

gegen

1. Gemeinderat der Stadt Zürich,
vertreten durch Rechtsanwältin Beryl Niedermann,
2. Initiativkomitee Züri Autofrei, c/o JUSO Stadt Zürich,
3. Nicola Siegrist,
4. Linda Bär,
5. Stefan Bruderer,
6. Anna Graff,
7. Eduard Guggenheim,
8. Oliver Heimgartner,
9. Alexander Herren,
10. Silas Hobi,
11. Max Kranich,
12. Lewin Lempert,
13. Moira Pinkus,
14. Tiba Ponnuthurai,
15. Matthias Probst,
16. Mias Romanelli,
2.-16. vertreten durch Rechtsanwältin Ursula Ramseier,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Beschwerde in Stimmrechtssachen,

Beschwerde gegen die Urteile VB.2018.00611
und VB.2018.00612 vom 5. Dezember 2018
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Am 8. August 2017 wurde bei der Stadt Zürich die Volksinitiative "Züri Autofrei" mit folgendem Wortlaut eingereicht:

"1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

Art. 2quinquies Absatz 2 (neu)

Das Stadtgebiet wird vom individuellen Motorfahrzeugverkehr befreit und Alternativen werden entsprechend gefördert. Die zwingenden Bestimmungen des kantonalen Rechts und des Bundesrechts bleiben vorbehalten. Erlaubt bleibt ferner der Motorfahrzeugverkehr, soweit er zur Versorgung der Bevölkerung und des Gewerbes, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Dienste und des öffentlichen Verkehrs, sowie zur Gewährleistung der Mobilität für Menschen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität erforderlich ist.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4

Art. 125 Übergangsbestimmungen

Die zuständigen Behörden haben innert nützlicher Frist nach Annahme der Initiative durch das Volk die entsprechenden Beschlüsse zur Durchsetzung der Änderungen gemäss Artikel 2quinquies Absatz 2 zu erlassen.

2. Der Stadtrat setzt diese Ergänzungen der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Begründung: Die Volksinitiative strebt eine visionäre Stadt Zürich an. Durch die Befreiung vom individuellen Motorfahrzeugverkehr soll Platz für öffentliche Verkehrsmittel, Fahrräder und Fussgänger/innen sowie mehr Freiraum geschaffen werden. Durch den frei werdenden Raum soll die Stadt lebenswerter und ökologischer gemacht und Grünflächen gefördert werden."

Am 22. Dezember 2017 beantragte der Stadtrat der Stadt Zürich dem Gemeinderat der Stadt Zürich die Ungültigerklärung der Initiative. Der Gemeinderat erklärte die Initiative am 28. März 2018 jedoch mit 75 gegen 48 Stimmen für gültig und wies sie zur materiellen Berichterstattung und Antragstellung an den Stadtrat zurück.

B.

Gegen den Beschluss des Gemeinderats erhoben unter anderen Phil Hauser, Ronald Herbert Wirz und der Hauseigentümerverband Zürich Rekurs beim Bezirksrat Zürich. Der Bezirksrat hiess den Rekurs am 13. September 2018 gut, hob den Beschluss des Gemeinderats vom 28. März 2018 auf und erklärte die Volksinitiative "Züri Autofrei" für ungültig (Dispositiv-Ziffer III).

Gegen den Beschluss des Bezirksrats wurden zwei Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erhoben, nämlich einerseits vom Gemeinderat und andererseits vom Initiativkomitee "Züri Autofrei" bzw. vierzehn Privatpersonen. Die Beschwerdeführer beantragten, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und die Volksinitiative "Züri Autofrei" für gültig zu erklären. Das Verwaltungsgericht hiess am 5. Dezember 2018 beide Beschwerden gut, hob die Ungültigerklärung durch den Bezirksrat auf und stellte den Beschluss des Gemeinderats vom 28. März 2018, mit welchem die Initiative für gültig erklärt worden war, wieder her. Bestandteil der beiden Urteile des Verwaltungsgerichts bildete je die separat begründete abweichende Meinung der Minderheit der urteilenden Kammer, wonach die Beschwerden hätten abgewiesen werden müssen.

C.

Phil Hauser, Ronald Herbert Wirz und der Hauseigentümerverband Zürich haben gegen die beiden Urteile des Verwaltungsgerichts am 18. Januar 2019 gemeinsam Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, die angefochtenen Urteile seien aufzuheben und die Volksinitiative "Züri Autofrei" sei für ungültig zu erklären. Eventualiter seien die angefochtenen Urteile aufzuheben und sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Gemeinderat beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Initiativkomitee "Züri Autofrei" und die Beschwerdegegner 3-16 beantragen Beschwerdeabweisung. Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

D.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 14. Februar 2019 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das von den Beschwerdeführern gestellte Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde abgewiesen. Mit Eingabe vom 18. März 2019 haben die Beschwerdeführer an ihren Beschwerdeanträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Verwaltungsgericht hat mit den beiden angefochtenen Urteilen im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG kantonale letztinstanzlich entschieden, der Gemeinderat habe die kommunale Volksinitiative "Züri Autofrei" zu Recht für gültig erklärt. Dagegen steht gemäss Art. 82 lit. c BGG grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen offen.

1.2.

1.2.1. Art. 89 Abs. 3 BGG umschreibt die Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht in spezifischer und abschliessender Weise (BGE 136 I 404 E. 1.1.1 S. 406 mit Hinweis; Urteil 1C 465/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 1.2). Demnach ist zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert, wer in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Dies trifft auf den Beschwerdeführer 1 mit Wohnsitz in der Stadt Zürich zu.

1.2.2. Der Beschwerdeführer 2 wohnt nicht mehr in der Stadt Zürich und ist nicht mehr in der Stadt Zürich stimmberechtigt, weshalb er nach Art. 89 Abs. 3 BGG an sich nicht zur Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht legitimiert ist. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass er in Zürich arbeitet und von der mit der Initiative geforderten Änderung der Gemeindeordnung betroffen sein mag.

1.2.3. Juristische Personen sind mangels Stimmberechtigung grundsätzlich nicht zur Beschwerde in Stimmrechtssachen berechtigt. Nach der Rechtsprechung sind jedoch politische Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, zur Erhebung der Beschwerde in Stimmrechtssachen befugt (BGE 139 I 195 E. 1.4 S. 201; 134 I 172 E. 1.3.1 S. 172; Urteil 1C 346/2018 vom 4. März 2019 E. 3.1; Urteil 1C 225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 143 I 129). Darüber hinaus sind auch politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, aber mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees beschwerdebefugt (BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 172 mit Hinweisen; Urteil 1C 346/2018 vom 4. März 2019 E. 3.1). Verbände mit anderen Zielsetzungen und anderer Mitgliederstruktur als Parteien sowie andere Gruppierungen, deren Mitglieder nicht ausschliesslich oder wenigstens in der überwiegenden Mehrheit stimmberechtigte Bürger des betreffenden Gemeinwesens sind, können indessen nicht als eigentliche politische Vereinigungen betrachtet werden und sind daher zur Stimmrechtsbeschwerde nicht legitimiert (BGE 111 Ia 115 E. 1a S. 116 f.; Urteil 1P.402/1998 vom 28. April 1999 E. 1b, nicht publ. in: BGE 125 I 289; vgl. auch Urteil 1C 346/2018 vom 4. März 2019 E. 3.2). Beim Beschwerdeführer 3 handelt es sich weder um eine politische Partei noch ein Initiativ- oder Referendumskomitee. Ob es sich bei ihm um eine politische Vereinigung mit der Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen im Sinne der Rechtsprechung handelt, erscheint fraglich.

1.3. Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind und die mit dem zur Beschwerde legitimierten Beschwerdeführer 1 gemeinsam erhobenen Rügen ohnehin zu behandeln sind, ist auf die Beschwerde trotz fehlender bzw. fraglicher Legitimation der Beschwerdeführer 2 und 3 grundsätzlich einzutreten.

2.

2.1. Ob und inwiefern kantonale bzw. kommunale Volksinitiativen vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit, das heisst auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden, bestimmt sich nach dem kantonalen bzw. kommunalen Recht. Sofern dieses vorsieht, dass eine Behörde von Amtes wegen prüft, ob eine kantonale bzw. kommunale Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist, kann mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nach Art. 82 lit. c BGG geltend gemacht werden, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden bzw. werde den Stimmberechtigten zu Unrecht zur Abstimmung unterbreitet. Der Bürger hat diesfalls einen Anspruch, dass die obligatorische Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit die Stimmbürgerschaft sich nicht zu Bestimmungen äussern muss, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.1 S. 198 f.; 128 I 190 E. 1.3 S. 194 mit Hinweisen; Urteile 1C 267/2016 vom 3. Mai 2017 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 143 I 361; 1C 92/2010 vom 6. Juli 2010 E. 1.2, in: ZBI 112/2011 S. 262; 1P.541/2006 vom 28. März 2007 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 133 I 110).

2.2. Auf kantonaler Ebene ist im Kanton Zürich für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative der Kantonsrat zuständig (Art. 28 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005

[KV/ZH; SR 131.211]). Für eine Ungültigerklärung ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder erforderlich (Art. 28 Abs. 3 KV/ZH). Daraus und aus dem Umstand, dass gegen den Beschluss des Kantonsrats kein kantonales Rechtsmittel gegeben ist, folgt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die Stimmberechtigten im Kanton Zürich auf kantonaler Ebene keinen Anspruch darauf haben, dass eine inhaltlich allenfalls rechtswidrige Initiative, deren Ungültigerklärung im Kantonsrat nicht zustande kommt, dem Volk nicht unterbreitet wird (BGE 111 Ia 284 E. 4 S. 287; 105 Ia 11 E. 2c-d S. 14 f.; Urteil 1C 92/2010 vom 6. Juli 2010 E. 2.1 f.). Folglich verneinte das Bundesgericht anlässlich von entsprechenden Beschwerden gegen die Gültigerklärung von kantonalen Volksinitiativen im Kanton Zürich eine Verletzung der politischen Rechte, ohne sich überhaupt mit der materiellen Rechtmässigkeit der Volksinitiative auseinanderzusetzen (BGE 105 Ia 11 E. 2d S. 15; Urteil 1C 92/2010 vom 6. Juli 2010 E. 2.2).

In der Stadt Zürich entscheidet über die Ungültigkeit einer kommunalen Volksinitiative der Gemeinderat (Art. 14 lit. g der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [nachfolgend: GO]). Für eine Ungültigerklärung braucht es ebenfalls eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (Art. 17 Abs. 1 GO i.V.m. Art. 28 Abs. 3 KV/ZH). Die Gültigerklärung einer kommunalen Volksinitiative ist gemäss kantonalem Recht beim Bezirksrat bzw. beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 19 Abs. 1 lit. c und § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH; LS 175.2] bzw. § 41 Abs. 1 VRG/ZH i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. c VRG/ZH). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die Rechtsmittelbehörden im Kanton Zürich trotz des für eine Ungültigerklärung erforderlichen qualifizierten Mehrs berechtigt bzw. verpflichtet, im Rechtsmittelverfahren einen Beschluss zu überprüfen, mit welchem der Gemeinderat der Stadt Zürich eine kommunale Volksinitiative für gültig erklärt hat, wenn die materielle Rechtmässigkeit der Initiative in Frage gestellt wird (ausführlich BGE 111 Ia 284 E. 4 S. 286 ff.; vgl. auch je E. 4.3 der angefochtenen Urteile).

2.3. Anders als bei der Gültigerklärung einer kantonalen Volksinitiative durch den Zürcher Kantonsrat hat demnach im Rahmen einer Beschwerde in Stimmrechtssachen auch das Bundesgericht zu prüfen, ob eine in der Stadt Zürich durch den Gemeinderat für gültig erklärte kommunale Volksinitiative materiell rechtmässig und den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist, wenn - wie dies vorliegend der Fall ist - die materielle Rechtmässigkeit der Initiative bestritten wird.

3.

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Die Auslegung anderer kantonalen Normen durch die kantonalen Behörden ist vom Bundesgericht dagegen nur auf Willkür hin zu prüfen (vgl. Art. 95 BGG; BGE 141 I 221 E. 3.1 S. 224 mit Hinweis).

4.

Eine Volksinitiative ist in der Stadt Zürich gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 17 Abs. 1 GO i.V.m. § 121 Abs. 2, § 128, § 148 Abs. 2 und § 155 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1. September 2003 über die politischen Rechte [GPR/ZH; LS 161] sowie Art. 28 Abs. 1 KV/ZH). Nicht umstritten ist, dass die Initiative "Züri Autofrei" die Einheit der Materie wahrt. Im Gegensatz zur Vorinstanz sind die Beschwerdeführer indessen der Ansicht, die Initiative verstosse gegen übergeordnetes Recht und sei offensichtlich undurchführbar, weshalb sie für ungültig hätte erklärt werden müssen.

Die Beschwerdeführer stützen sich unter anderem auf ein von ihnen eingereichtes Parteigutachten von Professor Urs Saxer und Claudia Holck und machen geltend, der Inhalt der kommunalen Volksinitiative "Züri Autofrei" sei mit dem höherrangigem Recht des Kantons und des Bundes nicht vereinbar. Der Initiativtext suggeriere, dass nach einer Annahme der Initiative abgesehen von einigen Ausnahmen das ganze Stadtgebiet vom individuellen Motorfahrzeugverkehr befreit werde. Für die Stimmberechtigten sei nicht erkennbar, dass dieses Anliegen gar nicht verwirklicht werden könne, weil die Stadt Zürich dazu nicht berechtigt sei. Die Stadt sei zwar zuständig, auf gewissen Gemeindestrassen einzelfallweise Fahrverbote zu prüfen und anzuordnen. Dies entspreche jedoch nicht der vom Text der Initiative geweckten Erwartung der Stimmberechtigten. Die Stimmberechtigten würden durch den Text der Initiative irregeführt und hätten Anspruch darauf, dass die Initiative nicht zur Abstimmung gelange. Indem die Vorinstanz in den angefochtenen Urteilen zum Schluss komme, die Initiative sei vom Gemeinderat zu Recht für gültig erklärt worden, verletze sie Art. 34 Abs. 2 BV, Art. 28 KV/ZH sowie verschiedene Bestimmungen des GPR/ZH.

5.

5.1. Bei der Volksinitiative "Züri Autofrei" handelt es sich um eine in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte kommunale Volksinitiative, die mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht, dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht vereinbar sein muss (vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3 S. 197 mit Hinweisen).

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist 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 als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Andererseits kann insbesondere bei einer ausformulierten kantonalen Gesetzesinitiative der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseitegeschoben werden (zum Ganzen vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3.1 S. 197 f. mit Hinweisen).

Ein allgemeiner Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts genügt für sich allein nicht, um die Übereinstimmung einer Initiative mit dem höherrangigen Recht zu gewährleisten. Wäre es anders, könnte jede noch so klar bundesrechtswidrige Initiative mit einer entsprechenden Klausel vor der Ungültigerklärung bewahrt werden und die Stimmberechtigten würden aufgerufen, sich zu einer Initiative zu äussern, deren Ziel gar nicht verwirklicht werden kann, was mit der Garantie der politischen Rechte unvereinbar ist (vgl. BGE 129 I 392 E. 3.3 S. 401 mit Hinweisen).

5.2. Werden kantonale bzw. kommunale Volksinitiativen nach kantonalem bzw. kommunalem Recht vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft, untersucht das Bundesgericht im soeben umschriebenen Rahmen frei und ohne besondere Zurückhaltung, ob eine solche Volksinitiative mit Bundesrecht vereinbar ist. Hierzu ist das Bundesgericht nach Art. 95 BGG i.V.m. Art. 29a und Art. 189 Abs. 1 BV verpflichtet. Etwas anderes gilt, wenn das kantonale bzw. kommunale Recht ausdrücklich vorsieht, dass eine Initiative nur dann für ungültig erklärt werden darf, wenn der Widerspruch zum übergeordneten Recht offensichtlich ist (vgl. BGE 143 I 361 E. 3 S. 364 f. mit Hinweisen). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Ob eine (ausformulierte) kommunale Initiative inhaltlich mit kantonalem Recht vereinbar ist, prüft das Bundesgericht hingegen nur auf Willkür hin (vgl. E. 3 hiavor). Gemäss der ständigen Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 145 II 32 E. 5.1 S. 41; 144 I 170 E. 7.3 S. 174; je mit Hinweisen).

5.3. Die Initiative "Züri Autofrei" betrifft das Strassenverkehrsrecht, das Raumplanungsrecht und das kantonale Strassenrecht. Es ist zunächst darzulegen, inwieweit die Stadt Zürich gemäss übergeordnetem Recht berechtigt ist, in diesen Bereichen Vorschriften zu erlassen und den individuellen Motorfahrzeugverkehr einzuschränken (vgl. nachfolgend E. 6). Anschliessend ist zu prüfen, ob sich der Initiativtext so auslegen lässt, dass er einerseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und andererseits noch dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht (vgl. nachfolgend E. 7).

6.

6.1. Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV). Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen (Art. 82 Abs. 3 BV). Der Bund regelt den Strassenverkehr im SVG und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Auf Strassen, die von den Kantonen dem Verkehr übergeben wurden, gilt das Strassenverkehrsrecht des Bundes. Die Kantone und Gemeinden sind nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken (BGE 130 I 134 E. 3.2 S. 137). Die Kantone dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Satz 1). Sie können diese Befugnis den

Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Satz 2). Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen so genannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG). Ein Fahrverbot fällt auch dann noch unter Art. 3 Abs. 3 SVG, wenn es mit einigen Ausnahmen versehen ist. Demgegenüber stellt ein Allgemeines Fahrverbot mit zahlreichen Ausnahmen oder dem Zusatz "Zubringerdienst gestattet" eine Verkehrsmassnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG dar (PHILIPPE WEISSENBERGER, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2. Aufl. 2015, Rz. 7 f. zu Art. 3). Der Kanton Zürich hat die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG für das jeweilige Stadtgebiet grundsätzlich an die Städte Zürich und Winterthur delegiert (vgl. §§ 27-30 der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 [KSigV/ZH; LS 741.2]). Verkehrsanordnungen, die den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets beeinflussen können, bedürfen jedoch der Zustimmung der Kantonspolizei (§ 28 KSigV/ZH).

6.2. Nach der KV/ZH sorgen Kanton und Gemeinden für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz (Art. 104 Abs. 1). Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus (Art. 104 Abs. 2). Der Kanton sorgt für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Strassenverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen (Art. 104 Abs. 2bis). Kanton und Gemeinden fördern den öffentlichen Personenverkehr im gesamten Kantonsgebiet (Art. 104 Abs. 3). Zu den Staatsstrassen gehören alle gemäss dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegten Strassen (§ 5 Abs. 1 des kantonalen Strassengesetzes vom 27. September 1981 [StrG/ZH; LS 722.1]). Alle übrigen Strassen sind Gemeindestrassen (§ 5 Abs. 2 StrG/ZH).

6.3. Die Kantone ordnen in kantonalen Richtplänen die raumplanerischen Grundlagen (vgl. Art. 6 RPG [SR 700]). Die kantonalen Richtpläne geben unter anderem Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung des Verkehrs (Art. 6 Abs. 3 lit. b RPG). Das PBG/ZH sieht eine dreistufige Richtplanung vor (§ 18 ff.), wobei Planungen der unteren Stufen denjenigen der oberen Stufe grundsätzlich zu entsprechen haben (vgl. § 16). Die Richtpläne sind behördenverbindlich; sie werden im Verfahren der Nutzungsplanung überprüft (§ 19). Der kantonale Richtplan wird vom Kantonsrat festgesetzt (§ 32 Abs. 1). Bestandteil des kantonalen Richtplans ist zwingend ein kantonaler Verkehrsplan (§ 20 Abs. 1 lit. b). Dieser gibt unter anderem Aufschluss über bestehende und geplante Anlagen und Flächen für Nationalstrassen und Strassen von kantonalen Bedeutung (§ 24 lit. a). Die regionalen Richtpläne werden vom Regierungsrat festgesetzt (§ 32 Abs. 2). Bestandteil der regionalen Richtpläne sind zwingend regionale Verkehrspläne (§ 30 Abs. 2 und 4). Die regionalen Verkehrspläne enthalten unter anderem die Strassen und Parkieranlagen von regionaler Bedeutung (§ 30 Abs. 4 lit. a). Die kommunalen Richtpläne werden von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder in einer kommunalen Urnenabstimmung festgesetzt, bedürfen allerdings der Genehmigung des Kantons (§ 32 Abs. 3). Kommunale Richtpläne können sich auf einzelne Teilrichtpläne beschränken (§ 31 Abs. 1). Auf den kommunalen Verkehrsplan mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Wegen von kommunaler Bedeutung darf allerdings nicht verzichtet werden (§ 32 Abs. 2).

6.4. Unbestritten ist unter den Verfahrensbeteiligten, dass die Anordnung eines zeitlich unbeschränkten, generellen Fahrverbots für das Gebiet der Stadt Zürich gegen Bundesrecht verstossen würde (vgl. E. 6.1 hiavor). Die mit der Initiative "Züri Autofrei" in der Gemeindeordnung neu vorgesehenen Bestimmungen lassen sich allerdings so auslegen, dass sie einen Auftrag an die zuständigen kommunalen Behörden darstellen, in Anwendung von Art. 3 Abs. 2-4 SVG auf möglichst vielen Strassenabschnitten Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen anzuordnen. Dies zumal der von der Initiative für die Gemeindeordnung geforderte neue Art. 125 ausdrücklich vorsieht, dass die zuständigen Behörden innert nützlicher Frist nach Annahme der Initiative die entsprechenden Beschlüsse zur Durchsetzung des neuen Artikels 2quinquies Abs. 2 zu erlassen haben (vgl. Sachverhalt Lit. A). Wie die Vorinstanz in den angefochtenen Urteilen ohne Willkür feststellte, kann auch die Änderung des kommunalen Verkehrsplans als eine von der Initiative "Züri Autofrei" geforderte Massnahme zu ihrer Umsetzung betrachtet werden. Die Änderung des kommunalen Verkehrsplans liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Stadt Zürich und kann im kommunalen Recht

vorgesehen werden, auch wenn für die Planänderung die Genehmigung des Kantons erforderlich ist.

6.5. Unbestritten ist weiter, dass kantonale oder kommunale Fahrverbote auf Strassen, welche vom Bund als Durchgangsstrassen bezeichnet worden sind, von Bundesrechts wegen unzulässig sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a SVG i.V.m. Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 [SR 741.272]). Wie der Bezirksrat in seinem Beschluss vom 13. September 2018 sodann überzeugend darlegte, von der Vorinstanz in den angefochtenen Urteilen nicht widersprochen wurde und auch von den Beschwerdegegnern nicht substantiiert bestritten wird, ist die Stadt Zürich mit Blick auf Art. 104 KV/ZH und Art. 18 ff. PBG/ZH auch nicht berechtigt, auf Staatsstrassen - d.h. auf allen im kantonalen und in den regionalen Richtplänen festgelegten Strassen - umfangreiche Fahrbeschränkungen bzw. Fahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG anzuordnen.

Hinzu kommt, dass die Stadt Zürich nach § 32 Abs. 2 PBG/ZH i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und Abs. 2bis KV/ZH verpflichtet ist, ein Netz an Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion zu bestimmen, welches neben den übergeordnet festgelegten Strassen ebenfalls für den motorisierten Strassenverkehr zur Verfügung steht. Davon geht offenbar auch die Vorinstanz aus (vgl. E. 5.3.2 und E. 5.4 der angefochtenen Urteile). Die Beschwerdegegner weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, es lasse sich nicht von vornherein für jede kommunale Strasse bestimmen, ob sie eher der Grob- oder Feinerschliessung diene, die Übergänge seien fliessend und es stehe nicht von vornherein fest, dass die Verfügung eines Fahrverbots für die Mehrheit der Gemeindestrassen unmöglich sei. Richtig ist, dass der Stadt Zürich bei der Festlegung, welche Gemeindestrassen Groberschliessungsfunktion haben, trotz des Genehmigungsvorbehalts von § 32 Abs. 3 PBG/ZH ein gewisser Entscheidungsspielraum zusteht. Die Erschliessung der Liegenschaften muss jedoch insgesamt gewährleistet sein. Das ergibt sich im Übrigen auch aus dem Bundesrecht. Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 RPG verlangt für die Erteilung einer Baubewilligung, dass das bebaute Land erschlossen sein muss, wozu unter

anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt gehört. Das Erfordernis der hinreichenden Zufahrt setzt namentlich voraus, dass die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet ist (vgl. BGE 121 I 65 E. 3a S. 68 mit Hinweisen; Urteil 1C 667/2017 vom 18. Juni 2018 E. 2.1). Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) präzisiert für den Wohnungsbau den Begriff der Erschliessung und verlangt für Wohnzonen grundsätzlich einen Anschluss an das Strassennetz. Nicht zulässig wäre es daher, auf die Festlegung von Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion ganz zu verzichten oder nur ganz vereinzelt solche zu bezeichnen. Auch die Beschwerdegegner anerkennen implizit, dass die Stadt Zürich nach kantonalem Recht ein gewisses Netz an Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion festlegen muss, welches auch dem motorisierten Individualverkehr zur Verfügung steht (vgl. Rz. 29 ff. der Vernehmlassung der Beschwerdegegner vom 25. Februar 2019).

Inwieweit die Stadt Zürich mit Blick auf § 28 KSigV/ZH (vgl. E. 6.1 hiavor) darüber hinaus zusätzlich eingeschränkt wird, auf Gemeindestrassen Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen anzuordnen, ist unter den Verfahrensbeteiligten umstritten. Eine zusätzliche Einschränkung für die Anordnung solcher Massnahmen erblicken in dieser Bestimmung die Beschwerdeführer, während die Beschwerdegegner ausführen, der grossräumige Durchgangsverkehr werde bereits jetzt zum grössten Teil aus den Quartieren ferngehalten, sodass nicht davon auszugehen sei, dass eine Verkehrsbeschränkung innerhalb der Quartiere einen erheblichen Einfluss auf den Verkehr auf den Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets hätte. Der Bezirksrat und die Vorinstanz haben in ihren Entscheiden die Bedeutung von § 28 KSigV/ZH für die Zulässigkeit von kommunalen Fahrverboten bzw. Fahrbeschränkungen nicht erörtert. Die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Stadt Zürich mit Blick auf § 28 KSigV/ZH zusätzlich eingeschränkt wird, auf Gemeindestrassen Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen anzuordnen, würde eine umfangreiche Sachverhaltsabklärung erfordern, welche grundsätzlich nicht Sache des Bundesgerichts ist (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Diese Frage kann indessen offen

bleiben, da sie für den Ausgang des Verfahrens nicht erheblich ist (vgl. nachfolgend E. 7).

6.6. Die von der Initiative angestrebten, einzelfallweise anzuordnenden Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen wären - soweit die Stadt Zürich nach dem Ausgeführten überhaupt zuständig wäre - so auszugestalten, dass sie auch mit den Grundrechten der Bundesverfassung vereinbar wären. Strikte Fahrverbote könnten sich namentlich mit Blick auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) als unverhältnismässig erweisen (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV), sodass neben den in der Initiative selber ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen unter Umständen weitere Ausnahmen zu machen wären. Zu prüfen wäre im konkreten Fall namentlich, ob auf Gemeindestrassen ohne Groberschliessungsfunktion auch ein Zubringerdienst im Sinne von Art. 17

der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) ausgeschlossen werden dürfte, was jedenfalls ausserhalb des Stadtzentrums oder ausserhalb bestimmter Zentrums- bzw. Fussgängerzonen fraglich erscheint.

7.

7.1. Die Initiative "Züri Autofrei" verlangt (unter anderem) ausdrücklich die Befreiung des Stadtgebiets vom individuellen Motorfahrzeugverkehr, wobei sie einige Ausnahmen ausdrücklich vorsieht und im Übrigen pauschal das übergeordnete Recht vorbehält. Der Text der Initiative, so wie er von den Stimmberechtigten verstanden werden muss, suggeriert, dass der individuelle Motorfahrzeugverkehr bei einer Annahme der Initiative von einigen Ausnahmen abgesehen aus der Stadt Zürich gänzlich verbannt würde. Dieser Eindruck wird durch den Titel der Initiative und ihre Begründung (vgl. Sachverhalt Lit. A) noch verstärkt.

Wie ausgeführt ist die Stadt Zürich nicht berechtigt, für das Stadtgebiet ein generelles Fahrverbot zu erlassen (E. 6.4 hiervor). Zwar hat sie die Kompetenz, auf dem Stadtgebiet unter gewissen Bedingungen im Einzelfall Fahrverbote bzw. umfangreiche Fahrbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG zu erlassen, dies jedoch nicht auf den Durchgangsstrassen gemäss Bundesrecht, den Staatsstrassen gemäss kantonalem Recht und den im kommunalen Verkehrsplan zu bestimmenden Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion (E. 6.5 hiervor). Wie aus dem kommunalen Verkehrsplan der Stadt Zürich vom 1. Oktober 2003 sowie dem Entwurf vom 30. Oktober 2019 zu einem überarbeiteten kommunalen Verkehrsplan entnommen werden kann, besteht in der Stadt Zürich ein relativ dichtes Netz an übergeordnet festgelegten, bestehenden Strassen, das heisst an Strassen gemäss Durchgangsstrassenverordnung und an kantonalen Staatsstrassen. Zusammen mit den im kommunalen Verkehrsplan zu bezeichnenden Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion ergibt sich ein dichtes Netz an relativ stark befahrenen Strassen, auf denen die Stadt Zürich keine Fahrverbote anordnen kann. Für die übrigen Gemeindestrassen, die auf Grund ihrer Funktion tendenziell bereits heute

weniger stark befahren sind, wäre die Zulässigkeit von Fahrverboten bzw. umfangreichen Fahrbeschränkungen in jedem Fall einzeln zu prüfen, wobei auf einem Teil dieser Strassen der Zubringerdienst vom Fahrverbot wohl auszunehmen wäre (E. 6.6 hiervor).

7.2. Eine Gesamtbetrachtung führt zum Schluss, dass die Stadt Zürich nicht berechtigt ist, das Stadtgebiet vom individuellen Motorfahrzeugverkehr zu befreien, so wie dies gemäss dem Initiativtext vorgesehen ist. Die Ausnahmen von einem generellen Fahrverbot für Motorfahrzeuge auf dem gesamten Stadtgebiet, welche die Stadt Zürich mit Blick auf das übergeordnete Recht gewähren müsste, sind derart umfangreich, dass die Stadt Zürich in eigener Kompetenz zwar eine gewisse Reduktion des Verkehrs auf den Gemeindestrassen ohne Groberschliessungsfunktion herbeiführen könnte, dass indessen von einer Befreiung vom individuellen Motorfahrzeugverkehr auf dem ganzen Stadtgebiet im Sinne des Initiativtextes nicht gesprochen werden kann. Eine Reduktion des Verkehrs auf den bereits heute weniger stark befahrenen Gemeindestrassen ohne Groberschliessungsfunktion entspricht nicht mehr dem Sinn und Zweck der Initiative, wie er sich aus dem Initiativtext ergibt und von den Stimmberechtigten vernünftigerweise verstanden werden muss.

An dieser Einschätzung ändern auch die in der Initiative vorgesehenen Ausnahmen nichts. Der allgemeine Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts genügt für sich alleine nicht, die Übereinstimmung der Initiative mit dem höherrangigen Recht zu gewährleisten (vgl. E. 5.1 hiervor). Aus den im Initiativtext ausdrücklich erwähnten Ausnahmen (Versorgung der Bevölkerung und des Gewerbes, öffentliche Dienste, öffentlicher Verkehr, Mobilität für Menschen mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität) und dem pauschalen Vorbehalt des Bundesrechts sowie des kantonalen Rechts wird für die Stimmberechtigten zwar ersichtlich, dass die Initiative gewisse Ausnahmen von einer gänzlichen Befreiung vom individuellen Motorfahrzeugverkehr vorsieht bzw. zulässt. Dass die Ausnahmen, welche sich aus dem übergeordneten Recht ergeben, so umfangreich sind, dass statt der Befreiung des Stadtgebiets vom individuellen Motorfahrzeugverkehr nur noch eine gewisse Reduktion des Verkehrs auf den ohnehin weniger stark befahrenen Gemeindestrassen ohne Groberschliessungsfunktion übrig bleibt, lässt sich aus dem Initiativtext jedoch nicht erkennen.

8.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Text der Initiative "Züri Autofrei" nicht so auslegen lässt, dass er einerseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und andererseits noch dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht. Die Beschwerde ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die angefochtenen Urteile der Vorinstanz sind aufzuheben und Dispositiv-Ziffer III des Beschlusses des Bezirksrats vom 13. September 2018 ist zu bestätigen.

Bei diesem Ausgang sind den Beschwerdegegnern 2-16 für das bundesgerichtliche Verfahren unter

solidarischer Haftung Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Der Stadt Zürich sind keine Kosten zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Stadt Zürich und die weiteren Beschwerdegegner haben den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1, 2 und 4 BGG). Die Sache ist zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung der vorangegangenen Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die Urteile der Vorinstanz vom 5. Dezember 2018 werden aufgehoben und Dispositiv-Ziffer III des Beschlusses des Bezirksrats vom 13. September 2018 wird bestätigt.

2.

Den Beschwerdegegnern 2-16 werden unter solidarischer Haftung Gerichtskosten in der Höhe von Fr. 1'000.-- auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegner 1-16 haben den Beschwerdeführern für das bundesgerichtliche Verfahren unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

4.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung der vorangegangenen Verfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Mai 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Mattle