Stadt Zürich
Stadtrat

Beschluss des Stadtrats

vom 2. März 2022

Nr. 172/2022
Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)», Gültigkeit und Ausarbeitung eines Gegenvorschlags

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Am 7. September 2021 wurde die Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» mit rund 5700 Unterschriften bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Ergänzung der Gemeindeordnung mit einer neuen Bestimmung mit folgendem Wortlaut:

Art.127 (neu)

[1] Zur Umsetzung von Art.2quinquies Abs.2 GO wandelt die Stadt Zürich bezogen auf das Referenzjahr 2021 während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent der Strassenfläche auf Gemeindegebiet in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs um.

[2] Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

[3] Die Stadt Zürich veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Begründung: Der Fuss- und Veloverkehr sowie der ÖV sollen mehr Platz bekommen – unserer Umwelt, dem Klima und unserer Gesundheit zuliebe!

Mit Beschluss Nr. 1084/2021 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest und beauftragte den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die Gültigkeit der Initiative zu prüfen. Gegebenenfalls sollte er dem Stadtrat einen Antrag auf Ungültigkeitserklärung zuhanden des Gemeinderats zum Beschluss vorlegen. Im Fall der Gültigkeit sollte er den Entscheid des Stadtrats hierüber einholen und dem Stadtrat gleichzeitig einen Antrag über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags stellen.

Über die Gültigkeit der Initiative hat der Stadtrat innert sechs Monaten seit Einreichung zu beschliessen (§ 130 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]. Mit Datum des heutigen Beschlusses ist diese Frist gewahrt.

2. Gültigkeit der Initiative

Mit einer kommunalen Volksinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses über alle Gegenstände verlangt werden, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR und Art. 31 der Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Die Bestimmungen über die kantonale Initiative (§§ 122–139 b GPR) gelten unter Beachtung von Besonderheiten sinngemäss (§ 155 GPR).

Für die Gültigkeit der Initiative gelten nach §§ 148 Abs. 2 und 155 i. V. m. § 128 Abs. 1 GPR Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) und sinngemäss § 121 Abs. 2 GPR. Die Volksinitiative ist somit gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV). Die

Begehren der Initiative müssen zudem einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen (§ 121 Abs. 2 GPR).

2.1 Initiativfähiger Inhalt und Einheit der Materie

Für die Form der Initiative gelten Art. 25 KV sinngemäss sowie § 120 Abs. 2 und 3 GPR (§ 148 Abs. 1 GPR). Die Zukunfts-Initiative verlangt die Ergänzung der Gemeindeordnung um eine zusätzliche Bestimmung. Die Änderung der Gemeindeordnung untersteht nach Art. 34 lit. a. GO dem obligatorischen Referendum, der Gegenstand der Zukunfts-Initiative ist somit initiativfähig i. S. v. § 147 Abs. 2 GPR.

Die Zukunfts-Initiative weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gemäss § 120 Abs. 2 GPR auf. Zwischen den einzelnen Ziffern der Vorlage besteht ein hinreichender innerer Zusammenhang (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Initiative erfüllt somit das Erfordernis der Einheit der Materie.

2.2 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Inhaltlich verlangt die Zukunfts-Initiative, dass die Stadt während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent der Strassenfläche auf Stadtgebiet in Flächen für den Fussverkehr, für den Veloverkehr und in Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs umwandelt. Dabei soll die Stadt die Flächen für den umweltfreundlicheren Verkehr in ihrem Bestand mindestens erhalten und jährlich Bericht erstatten über die umgesetzten Massnahmen.

Das Ziel der Zukunfts-Initiative ist die Neuzuteilung des vorhandenen Strassenraums auf die verschiedenen Verkehrsteilnehmenden. Hierzu verlangt sie die Aufhebung bzw. Umnutzung von bisher dem motorisierten Individualverkehr zugänglichen Flächen. Die Initiative kann auf verschiedene Arten umgesetzt werden. Zu denken ist etwa an die Einrichtung von Begegnungszonen, die Markierung von Radstreifen oder Busspuren oder im Rahmen von Strassenbauprojekten, die Umverteilung des Strassenraums mit Verbreiterung von Fussgängerflächen, Anlage von Veloinfrastrukturen oder der Bau von öV-Eigentrasses. Sowohl das Ziel der Initiative als auch die möglichen Umsetzungsmassnahmen verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht, die Rechtmässigkeit der Initiative ist unproblematisch. Die einzelnen Projekte, mit denen die Volksinitiative im Falle ihrer Annahme umzusetzen ist, werden die Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Rechts einhalten müssen, speziell des Planungs- und des Verfahrensrechts.

2.3 Durchführbarkeit

Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c KV darf eine Initiative nicht offensichtlich undurchführbar sein. Diese Verfassungsbestimmung zielt auf Initiativen ab, die sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lassen (Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 111). Auch in dieser Hinsicht stellen sich bei der Zukunfts-Initiative keine Probleme.

2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zukunfts-Initiative das übergeordnete Recht einhält, dem Grundsatz der Einheit der Materie genügt und durchführbar ist. Sie ist folglich gültig i. S. v. §§ 155 i. V. m § 128 Abs. 1 GPR und Art. 28 Abs. 1 KV sowie § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 KV und sinngemäss § 121Abs. 2 GPR.

3. Entscheid über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags

Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Gültigkeit einer Initiative hat der Stadtrat auch darüber zu beschliessen, ob die Verwaltung einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (§ 130 Abs. 1 GPR).

3.1 Beurteilung der Initiative und Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags

Die Forderung der Initiative steht im Einklang mit dem regionalen Richtplan (Festsetzung Regierungsrat am 21. Juni 2017, RRB Nr. 576/2017) und auch mit dem kommunalen Richtplan (Beschluss Stadtzüricher Stimmvolk am 28. November 2021) sowie diversen bereits laufenden Bestrebungen der Stadt, beispielsweise der städtischen Velostrategie 2030 (STRB Nr. 219/2021) oder dem Programm Stadtverkehr 2025 (Beschluss Stadtzüricher Stimmvolk vom 4. September 2011 zur Volksinitiative «Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich»). Die Umverteilung von Strassenflächen des motorisierten Individualverkehrs an den umweltfreundlicheren Verkehr ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel, für diese Verkehrsteilnehmenden ein sicheres und qualitätsvolles Fortbewegen zu ermöglichen, diese stadtverträglichen Verkehrsmittel zu fördern und den gemäss Art. 154 GO anzustrebenden Modalsplit zu erreichen.

Es stellt sich jedoch die Grundsatzfrage, ob der Umfang der geforderten Flächenumnutzung und der Zeitraum für ihre Realisierung realistisch machbar und angemessen sind. Auch stellt sich die Frage nach der Referenzfläche sowie der Massnahmen, die im Sinne der Initiative angerechnet werden können.

Bei einer Gesamtlänge des Strassennetzes von rund 680 km und einer angenommen durchschnittlichen Breite der Strassenparzelle von 15 m beläuft sich der öffentliche Strassenraum auf rund 10 km^2. Gemäss der Initiative müssten demnach 5 ha pro Jahr in Flächen für öV, Fuss- und Veloverkehr umgestaltet werden. Pro Jahr werden rund 30–35 km Strassen oder rund 50 ha Strassen in der Stadt Zürich einschliesslich Anpassung der Strassenoberfläche erneuert. Das heisst, im Durchschnitt müssten 10 Prozent der erneuerten Strassenfläche bzw. 16 km Fahrstreifen oder 4000 Parkplätze pro Jahr umgewandelt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Initiative sehr ambitioniert und kaum umsetzbar.

Zu berücksichtigen ist zudem der beschlossene Ausbau der thermischen Netze (Fernwärme). Er hat zur Erreichung der Klimaziele mit hohem Tempo zu erfolgen (Gemeindebeschluss vom 28. November 2021 [GR Nr. 2020/565]), und es wird teilweise erforderlich sein, neue Fernwärmeleitungen im Strassenkörper zu verlegen, ohne dass gleichzeitig eine Umgestaltung der Strassenoberfläche erfolgt, weil sonst die fristgerechte Realisierung der thermischen Netze nicht möglich wäre. Durch eine zusätzliche Anpassung der Strassenoberfläche würden andere Bewilligungsverfahren benötigt, die mehr Zeit als der alleinige Ausbau des Fernwärmenetzes in Anspruch nehmen würden. Gleichzeitig müssen die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG, SR 151.3) umgesetzt, die Lärmsanierung fortgesetzt und Massnahmen zur Hitzeminderung getroffen werden (vgl. Art. 22 Abs. 1 BehiG, Art. 16 ff. Umweltschutzgesetz [SR 814.01]; zur Hitzeminderung vgl. stadt-zuerich.ch/fachplanung-hitzeminderung). Dies bindet zusammen mit der Instandhaltung der städtischen Infrastruktur und der bereits laufenden Umsetzung der Volksinitiative «Endlich sichere Velorouten» (Art. 154 Abs. 3 GO) alle verfügbaren Ressourcen bei den beteiligten Dienstabteilungen. Weiter führen diese Aufgaben in den

nächsten 10–20 Jahren zu einer bereits sehr hohen Anzahl an Bauprojekten im Strassenraum. Die Zukunfs-Initiative muss aus diesen sowie aus ökologischen Gründen im Rahmen der Projekte umgesetzt werden, die aus den bereits bestehenden vorgenannten Zielen und Vorgaben resultieren.

Gleich wie bei der ähnlich formulierten «Gute-Luft-Initiative» ist deshalb ein Gegenvorschlag auszuarbeiten. Darin ist eine hohe, aber realistische Fläche zu bestimmen, die im Sinne der Initiative umzuwandeln ist. Diese ist zudem als absoluter Wert statt als Prozentsatz einer Referenzfläche zu definieren. Damit entfallen Diskussionen darüber, welche Strassenflächen zur Gesamtstrassenfläche im Sinne des Initiativtexts zu zählen sind. Weiter ist zu prüfen, ob beispielsweise auch eine Neuzuteilung mittels Signalisierungen und Markierungen oder weitere Massnahmen an die Umwandlung anzurechnen sind. Schliesslich besteht mit einem Gegenvorschlag die Möglichkeit, den Zeithorizont für die Umsetzung zu verlängern.

Der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wird deshalb beauftragt, einen Gegenvorschlag im Sinn der vorstehenden Ausführungen auszuarbeiten. Weiter soll er den zugehörigen Bericht und Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat vorbereiten und dem Stadtrat zum Beschluss vorlegen.

3.2 Frist

Stellt der Stadtrat die Gültigkeit der Volksinitiative fest und erarbeitet einen Gegenvorschlag, hat er dem Gemeinderat den entsprechenden Antrag und Bericht innert 16 Monaten seit Einreichung der Volksinitiative vorzulegen (§ 155 i. V. m. § 130 Abs. 4 GPR). Nachdem die vorliegende Initiative am 7. September 2021 eingereicht wurde, läuft diese Frist am 7. Januar 2023 ab.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die am 7. September 2021 eingereichte Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» ist gültig.
2. Der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wird beauftragt, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auszuarbeiten und dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderats einen Bericht und Antrag rechtzeitig vorzulegen, sodass das Geschäft bis am 7. Januar 2023 dem Gemeinderat unterbreitet werden kann.
3. Mitteilung an den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, das Tiefbauamt und die Parlamentsdienste des Gemeinderats.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti