



Beschluss des Stadtrats

vom 2. März 2022

Nr. 173/2022

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Volksinitiative «Initiative für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)», Gültigkeit und Ausarbeitung eines Gegenvorschlags

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Am 7. September 2021 wurde die Volksinitiative «Initiative für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-Initiative)» mit rund 5700 Unterschriften bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Ergänzung der Gemeindeordnung mit zwei neuen Bestimmungen mit folgendem Wortlaut:

Art. 2novies

¹ Die Stadt Zürich trifft wirksame Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung, wie insbesondere gegen Hitzetage und Tropennächte.

² Zu diesem Zweck erhöht sie insbesondere die Anzahl Bäume und schafft oder sichert sie zusätzliche Grünflächen.

³ Sie wandelt im erforderlichen Umfang insbesondere Strassenflächen in Flächen für Bäume und Grünflächen um. Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

Art. 126

¹ Nach Inkrafttreten von Art. 2novies ist während zehn Jahren jährlich eine Fläche, welche mindestens 0,5 Prozent der gesamten Strassenfläche auf Gemeindegebiet im Referenzjahr 2021 entspricht, von befestigter Strassenfläche in Flächen für Bäume und Grünflächen umzuwandeln.

² Die Stadt Zürich veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Begründung: Um die Stadt Zürich für die Bewohnerinnen und Bewohner hitzeerträglich zu machen, soll ein Teil des Strassenraums in Grünraum mit vielen Bäumen umgewandelt werden.

Mit Beschluss Nr. 1083/2021 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 Gemeindeordnung [GO,



2/5

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 Gute-Luft-Initiative verlangt die Ergänzung der Gemeindeordnung um zusätzliche Bestimmungen. Die Änderung der Gemeindeordnung untersteht nach Art. 34 lit. a. GO dem obligatorischen Referendum, der Gegenstand der Gute-Luft-Initiative ist somit initiativfähig i. S. v. § 147 Abs. 2 GPR.

Die Gute-Luft-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 Gute-Luft-Initiative, dass die Stadt während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent der befestigten Strassenfläche auf Stadtgebiet in Grünflächen und Flächen für Bäume umwandelt. Dabei soll die Stadt die Flächen für den umweltfreundlicheren und stadtverträglichen Verkehr, d. h. namentlich des Fuss- und Veloverkehrs sowie des öffentlichen Verkehrs in ihrem Bestand mindestens erhalten und jährlich Bericht erstatten über die umgesetzten Massnahmen.

Das Ziel der Gute-Luft-Initiative ist, die negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung auf die Lebensqualität in der Stadt Zürich sowie auf die Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner, Beschäftigten und Besucherinnen und Besucher zu minimieren. Die Initiative kann auf verschiedene Arten umgesetzt werden. Ihre Vorgabe ist die Begrünung von befestigten Strassenflächen, in erster Linie von solchen für den motorisierten Individualverkehr. Zu denken ist etwa an die Begrünung von öffentlichen Plätzen, die Aufhebung und Begrünung von Parkplatzflächen im öffentlichen Grund, die Neugestaltung von Strassenräumen usw. Sowohl das Ziel der Initiative als auch die möglichen Umsetzungsmassnahmen verstossen nicht gegen übergeordnetes Recht, und die Initiative ist somit rechtmässig. Die einzelnen Projekte, mit denen die Volksinitiative bei ihrer Annahme umzusetzen ist, werden die Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Rechts einhalten müssen, speziell diejenigen 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



3/5

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 Gute-Luft-Initiative keine Probleme.

2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gute-Luft-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 § 121 Abs. 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 Stadtzürcher Stimmvolk am 28. November 2021) sowie diversen bereits laufenden Bestrebungen der Stadt, beispielsweise in den Bereichen Hitzeminderung (vgl. stadt-zuerich.ch/fachplanung-hitzeminderung) oder Stadtbäume (stadt-zuerich.ch/fachplanung-stadtbaeume). Die Entsiegelung und Begrünung von Strassenflächen sowie Pflanzung von Bäumen ist grundsätzlich eine geeignete Massnahme gegen Hitzetage und Tropennächte. Durch einen grösseren Grünanteil und mehr Bäume im Strassenraum werden die Aufenthaltsqualität und die Beschattung verbessert. Ein qualitativ hochwertiger Strassenraum sowie beschattete Haltestellenbereiche sind auch für den Fuss- und Veloverkehr bzw. für die Benutzenden des öffentlichen Verkehrs angenehm und unterstützen die Ziele der Mobilitätsstrategie Stadtverkehr 2025 (Beschluss Stadtzürcher Stimmvolk am 4. September 2011 zur Volksinitiative «Zur Förderung des öV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich») insbesondere das Ziel, die Qualität des öffentlichen Raums zu steigern. Indirekt vermag die Initiative somit zu umweltfreundlichem Verkehrsverhalten im Sinne der Gemeindeordnung beitragen. Dies wiederum unterstützt das städtische Netto Null Ziel.

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 den 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 km². Gemäss der Initiative müssten demnach pro Jahr fünf Hektaren versiegelte Fläche entsiegelt oder mit Bäumen bepflanzt werden. Pro Jahr werden rund 30–35 km Strassen oder rund 50 Hektaren Strassen in der Stadt Zürich einschliesslich Anpassung der Strassenoberfläche erneuert. Das heisst, im Durchschnitt müssten zehn Prozent der erneuerten



4/5

Strassenfläche bzw. 16 km Fahrstreifen oder 4000 Parkplätze pro Jahr in Grünflächen umgewandelt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung der Initiative sehr ambitioniert und kaum umsetzbar.

Zu berücksichtigen ist zudem der beschlossene rasche 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, Velovorzugsrouten errichtet und die Lärmsanierung fortgesetzt werden (vgl. Art. 22 Abs. 1 BehiG, Art. 12 GO; AS 101.100 i. V. m. 154 Abs. 3 GO, Art. 16 ff. Umweltschutzgesetz [USG; SR 814.01]). Dies bindet zusammen mit der laufenden Instandhaltung der städtischen Infrastruktur und den bereits laufenden Bemühungen zur Hitzeminderung alle verfügbaren Ressourcen bei den beteiligten Dienstabteilungen. Weiter führen diese Aufgaben in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren zu einer bereits sehr hohen Anzahl an Bauprojekten im Strassenraum. Die Gute-Luft-Initiative muss aus diesen sowie aus ökologischen Gründen im Rahmen der Projekte umgesetzt werden, die aus den bereits bestehenden vorgenannten Zielen und Vorgaben resultieren.

Insgesamt erscheinen die Vorgaben der Initiative zu ambitioniert. Realistischerweise können im Rahmen der Strassenbauprojekte nicht die geforderten Flächen entsiegelt oder mit Bäumen bepflanzt werden.

Aus diesen Gründen ist ein Gegenvorschlag auszuarbeiten. Darin ist eine hohe, aber realistische Fläche zu bestimmen, die im Sinne der Initiative zu begrünen 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 Initiativtextes zu zählen sind. Zudem ist zu prüfen, ob noch weitere Möglichkeiten mit geringerem baulichen Aufwand ebenso zu mehr Grünraum führen und in den Gegenvorschlag aufgenommen werden können.

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 er 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.



5/5

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die am 7. September 2021 eingereichte Volksinitiative «Initiative für ein gesundes Stadtklima (Gute-Luft-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 zuhänden 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