

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 26. März 2014

«Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative), Ablehnung und Gegenvorschlag

Am 30. Januar 2013 wurde die «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten (Velo-Initiative)

1. Für die Planung und den Bau eines flächendeckenden Velorouten-Netzes in der Stadt Zürich wird ein Rahmenkredit von 200 Millionen Franken bewilligt.
2. Über die Aufteilung des Rahmenkredits in Objektkredite entscheidet der Stadtrat.
3. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat im Rahmen der Geschäftsberichterstattung jährlich Bericht über den Stand der Umsetzung des Velorouten-Netzes.

Begründung

Das Velo ist ein gesundes und effizientes Fortbewegungsmittel – gerade auch im urbanen Raum. Leider verzichten jedoch viele Menschen auf das Velofahren in der Stadt Zürich, weil die Infrastruktur grössere Lücken aufweist. Nur wenn die Stadt Zürich sichere Velorouten anbietet, wird das Velofahren in der Stadt einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Damit die Velowege sicher sind, müssen sie vor allem durchgängig sein – statt jeweils dort zu enden, wo es am gefährlichsten ist.

Von sicheren Velorouten profitieren alle Menschen in unserer Stadt – nicht nur Velofahrerinnen und Velofahrer. Denn wenn mehr Menschen mit dem Velo unterwegs sind, kommen alle Einwohnerinnen und Einwohner in den Genuss von besserer Luft und weniger Lärm. Da der Raum für das neue Veloroutennetz weitgehend auf der Fahrbahn des motorisierten Individualverkehrs erstellt werden soll, profitieren vor allem auch zu Fussgehende von mehr Raum und Sicherheit, da weniger Velofahrende auf Trottoirs ausweichen müssen.

Doch es gibt noch viel zu tun, um dieses Ziel zu erreichen: Bisherige Velowege müssen verbessert und neue Velorouten müssen gebaut werden. Das geht nicht ohne finanzielle Mittel. Die Initiative verzichtet dabei bewusst auf Vorschriften über die genaue Verwendung der Gelder, so dass die städtischen Behörden den Kredit gezielt für die wirkungsvollsten Projekte einsetzen können.

Die InitiantInnen gehen davon aus, dass die Stadt Zürich die 200 Millionen Franken in einem Zeitraum von ungefähr 20 Jahren investieren wird. Die Ausgaben liegen dadurch bei rund 10 Millionen Franken pro Jahr, was gut 0,1 Prozent des jährlichen Budgets der Stadt Zürich entspricht. Wir sind überzeugt, dass diese Investition in Zürichs Zukunft massvoll ist – und sich für alle Zürcherinnen und Zürcher lohnt.

1. Ausgangslage

Mit STRB Nr. 280/2012 vom 27. März 2013 wurde festgestellt, dass die «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative) zustande gekommen ist und die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beauftragt, die Rechtmässigkeit der Volksinitiative zu prüfen.

Mit STRB Nr. 616/2013 vom 3. Juli 2013 wurde festgestellt, dass die Velo-Initiative gültig ist. Im gleichen Beschluss hält der Stadtrat fest, dass das Anliegen der Initiative im Grundsatz unterstützenswert ist. Der Umfang soll jedoch weitergefasst und die Verwendung des Rahmenkredits nicht auf die Planung und den Bau von Velorouten beschränkt, sondern auf weitere Veloinfrastrukturen erweitert werden. Die Höhe des Rahmenkredits soll entsprechend dem definierten, erweiterten Zweck sowie den Finanzierungskompetenzen von Stadt und Kanton festgelegt werden. Die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wurde deshalb beauftragt, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderats Bericht und Antrag vorzulegen.

Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat. Da der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Gültigkeit beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, beträgt die Frist für den Bericht und Antrag an den Gemeinderat 16 Monate seit Einreichung der Initiative, d. h., die Frist läuft am 30. Mai 2014 ab (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161), Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, Rz 120). Die Schlussabstimmung im Gemeinderat muss innert 29 Monaten seit Einreichung der Initiative erfolgen, also bis am 30. Juni 2015 (§ 131 Abs. 4 GPR i.V.m. § 65a Abs. 2 und 3 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1), Saile/Burgherr, a.a.O., Rz 139 ff. und Tafel auf S. 141).

2. Ausbau des Velorouten-Netzes

Eine attraktive und sichere Veloinfrastruktur ist ein zentrales Element zur Veloförderung. Mit dem Beschluss zum Masterplan Velo (STRB Nr. 1411/2012 vom 7. November 2012) hat sich der Stadtrat unter anderem zum Ziel gesetzt, eine Veloinfrastruktur zu schaffen, die

- einfach zu benützen ist,
- möglichst konfliktfrei ist und als sicher empfunden wird,
- direkte und zusammenhängende Verbindungen zwischen wichtigen Zielen ermöglicht,
- zügig, möglichst unterbrechungsfrei und attraktiv zu befahren ist.

Als wichtige Massnahmen zur Umsetzung dieser Ziele wurden die Realisierung eines durchgängigen Haupt- und Komfortrouthenetzes sowie einheitliche Qualitätsanforderungen an Velorouten und Veloparkierung beschlossen.

Der Masterplan Velo ist zentraler Bestandteil des Programms «Stadtverkehr 2025», das mit einem Aktionsplan die Umsetzung der wichtigsten Schlüsselmassnahmen des Masterplans Velo zusätzlich priorisiert. All diese Bestrebungen zielen in die gleiche Richtung wie das Anliegen der Initianten, nämlich die heutigen Lücken im Veloroutennetz zu schliessen.

3. Unterschiedliche Zuständigkeiten für Velorouten

Die Velorouten sind – wie die Strassen – in verschiedene Kategorien unterteilt. Im regionalen Verkehrsrichtplan ist ein etwa 240 km langes Routennetz behördenverbindlich festgelegt. Es deckt den regionalen (überkommunalen) Bedarf ab und wird über die Bau- oder Unterhaltungspauschale (§ 46 f. Strassengesetz, LS 722.1) des Kantons finanziert. Dabei handelt es sich um einen pauschalen Betrag für die Erstellung, den Ausbau und die Erneuerung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Stadt Zürich. Die einzelnen Projekte, die durch die zuständigen städtischen Instanzen festgesetzt werden müssen, bedürfen zusätzlich der Genehmigung des Regierungsrats.

Das im Masterplan Velo definierte Haupt- und Komfortrouthenetz ist heute bereits überwiegend regional (überkommunal) klassiert. In der zurzeit laufenden Revision des regionalen Verkehrsrichtplans der Stadt Zürich (Fassung für die öffentliche Auflage vom 1. September 2013) wird dem Kanton die Aufnahme des gesamten Masterplan-Netzes in den regionalen Richtplan beantragt.

Die kommunalen Velorouten verdichten das regionale Netz, indem sie Verbindungen zwischen regionalen Routen, Quartierzentren, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Schulen, Läden, Sportanlagen und Erholungsgebieten schaffen. Die Projektierung, der Bau und die Finanzierung der kommunalen Velorouten liegen in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt. Das kommunale Netz ist im kommunalen Verkehrsplan festgesetzt, der am 1. Oktober 2003 vom Gemeinderat beschlossen (GR Nr. 2003/1940) und am 22. September 2004 vom Regierungsrat genehmigt (RRB Nr. 1438/2004) wurde.

Ein Plan, der die regionalen (überkommunalen) und kommunalen Veloroutennetze abbildet, kann unter folgendem Link aufgerufen werden:

https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/zed/Deutsch/taz/Mobilitaet/Grafik_und_Foto/Richtplanung/Richtplan%20Velo.pdf

4. Kommunales Veloroutennetz

Neben dem Beschluss des Stadtrats, die Umsetzung des Masterplan-Netzes, bestehend aus Haupt- und Komfortrouten, aktiv voranzutreiben, werden auch laufend Verbesserungen des kommunalen Netzes realisiert. So konnte beispielsweise im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Westumfahrung in grossen Teilen des Quartiers Wiedikon die Veloinfrastruktur markant verbessert werden. Oft erfolgen die Verbesserungen im Rahmen von koordinierten Bauprojekten, wie zum Beispiel an der Tannenstrasse bei der ETH oder beim Mühleweg. In den kommenden rund zehn Jahren sind Projekte zur Aufwertung kommunaler Routen in der Grössenordnung von etwa 40 Millionen Franken geplant. Dazu gehören beispielsweise der Sihlsteg Süd als Verlängerung zur Europaallee, die Quartierverbindung Oerlikon oder die Umsetzung von durchgehenden Velomassnahmen in der Tödistrasse.

Gemäss aktueller Planung soll aufgrund der Priorisierungen von Velomassnahmen im Rahmen von «Stadtverkehr 2025» in den nächsten Jahren mehr als doppelt so viel in die gesamte Veloinfrastruktur investiert werden als bisher. Zudem gibt es ein Potenzial für Optimierungen auf bestehenden Velorouten, wie Randsteinabsenkungen, verbesserte Linienführungen oder deutlichere Markierungen.

Allerdings gibt es diverse Gründe, weshalb der geplante Ausbau im kommunalen Bereich möglicherweise nicht in vollem Umfang realisiert werden kann. Einerseits sind die finanziellen und damit auch die personellen Ressourcen beschränkt, die für die Ausführung von entsprechenden Projekten notwendig sind. Aus wirtschaftlichen Überlegungen müssen die verschiedenen Ansprüche an die gesamtstädtische Infrastruktur langfristig koordiniert und den verfügbaren Mitteln angepasst werden. Damit stehen auch für die kommunale Verkehrsinfrastruktur nur begrenzt Mittel zur Verfügung. Andererseits kann die Veloinfrastruktur teilweise nicht im vorgesehenen Qualitätsstandard umgesetzt werden. Gründe sind insbesondere der knapp zur Verfügung stehende Raum, aber auch andere Nutzungsansprüche, die berücksichtigt werden müssen, wie zum Beispiel die Realisierung von Eigentrassees für Bus und Tram oder der Denkmalschutz. Stellvertretend für die Problematik von knappen Platzverhältnissen seien als Beispiele die Rotbuch- und die Badenerstrasse erwähnt. In der Rotbuchstrasse konnten im letzten Abschnitt vor dem Schaffhauserplatz die Velomassnahmen bergwärts nicht umgesetzt werden, und in der Badenerstrasse, Höhe Langstrasse, wird der Velostreifen beim Fussgängerübergang unterbrochen.

Der von den Initianten geforderte Rahmenkredit soll die Planung und den Bau eines flächendeckenden Veloroutennetzes umfassen. Gemäss heutiger Regelung ist die Stadt jedoch nur für die Finanzierung des kommunalen Netzes zuständig (vgl. Ziff. 3). Die regionalen (überkommunalen) Velorouten werden über die Bau- oder Unterhaltspauschale des Kantons finanziert. Aus diesen Gründen ist es zweckmässig, wenn der städtische Rahmenkredit ausschliesslich für die Umsetzung des kommunalen Veloroutennetzes verwendet wird.

Die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel zur Umsetzung des kommunalen Routennetzes kann eine Priorisierung der Veloprojekte bewirken und damit zu einer Beschleunigung der Umsetzung beitragen, dies jedoch nur im Rahmen einer gesamthaften und wirtschaftlichen Investitionsplanung.

5. Velostationen und Veloabstellplätze

Neben einem durchgängigen Veloroutennetz gehören auch genügend Veloabstellanlagen zu einer funktionierenden Veloinfrastruktur. Im Masterplan Velo ist als Massnahme definiert, dass die Stadt ein flächendeckendes Konzept für die Veloparkierung an zentralen Örtlichkei-

ten erstellt, wie zum Beispiel bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, bei öffentlichen Einrichtungen, Sport- und Schulanlagen oder am Rand von Fussgängerzonen. Dieses Konzept wird laufend umgesetzt: Im vergangenen Jahr wurden zum Beispiel die provisorische Velostation Postbrücke beim Hauptbahnhof, Veloabstellplätze in der Zollstrasse und die Velobox beim Bahnhof Tiefenbrunnen realisiert. Weitere Anlagen sind in Planung, wie zum Beispiel die Velostation Süd unter dem Europaplatz beim Hauptbahnhof (GR Nr. 2014/4738), eine Velostation beim Bahnhof Oerlikon und zusätzliche Abstellplätze beim Bahnhof Stadelhofen. Zudem ist geplant, an kleineren Haltestellen des öffentlichen Verkehrs Abstellplätze zu erstellen und bestehende aufzuwerten, zum Beispiel am Albisriederplatz, Klusplatz, Schwamendingerplatz oder beim Bahnhof Wollishofen (vgl. auch Ziff. 9).

Die Finanzierung erfolgt mehrheitlich durch die Stadt, wobei an regional bedeutende Anlagen auch Beiträge des Bundes im Rahmen des Agglomerationsprogramms oder Kantonsbeiträge möglich sind. Grob geschätzt ist mit Kosten von rund 30 Millionen Franken für Velostationen und -abstellplätze zu rechnen, die in den nächsten rund zwanzig Jahren zulasten der Stadt anfallen.

6. Rahmenkredit

Zur Priorisierung und beschleunigten Umsetzung von kommunalen Velorouten und Veloparkierung ist ein zweckgebundener Rahmenkredit – wie ihn die Velo-Initiative vorsieht – ein geeignetes Instrument. Der Rahmenkredit soll jene Veloinfrastrukturen umfassen, die die Stadt finanzieren muss. Dazu gehören kommunale Velorouten, Velostationen und -abstellplätze. Für diesen Zweck rechnet der Stadtrat mit einem Bedarf von etwa 120 Millionen Franken in den nächsten zwanzig Jahren, der sich wie folgt zusammensetzt:

Kommunales Veloroutennetz

- Etwa 40 Millionen Franken für bereits geplante Projekte sowie für Optimierungen bestehender kommunaler Routen in den nächsten zehn Jahren
- Etwa 50 Millionen Franken für die längerfristige Umsetzung des kommunalen Richtplans in zehn bis zwanzig Jahren

Velostationen und Veloabstellplätze

- Etwa 30 Millionen Franken in den nächsten zwanzig Jahren

Dem Rahmenkredit sind sämtliche neuen Ausgaben für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze zu belasten, die in der Investitionsrechnung des Tiefbauamts verbucht werden, auch solche, die nach der allgemeinen Kompetenzregelung vom Stadtrat, von der Vorsteherin oder vom Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements oder von der Stadtingenieurin oder vom Stadtingenieur bewilligt werden können.

In der mittel- und langfristigen Planung gibt es noch Unsicherheiten betreffend dem konkreten Mittelbedarf. Dies, weil noch keine konkreten Projekte vorliegen und dadurch eine Kostenschätzung mit grossen Unsicherheiten behaftet ist. Auch können sich im Rahmen von Projektierungen alternative Lösungen ergeben. Ebenso sind Art und Zeitpunkt der Umsetzung von kommunalen Velorouten und Veloabstellanlagen aufgrund der Planungs- und Rechtsverfahren mit Unsicherheiten verbunden.

Die Realisierung des regionalen (überkommunalen) Routennetzes soll nicht dem städtischen Rahmenkredit angelastet werden, da dieses über die Bau- oder Unterhaltspauschale des Kantons finanziert wird.

7. Kompetenzdelegation und Berichterstattung

Wie es die Initiative vorsieht, ist zur beschleunigten Umsetzung von kommunalen Velorouten, -stationen und -abstellplätzen eine Delegation der Kompetenz zum Beschluss über die

einzelnen Objektkredite an den Stadtrat ein geeignetes Instrument. Daher soll der Stadtrat vom Gemeinderat in sinngemässer Anwendung von § 165 ff. Gemeindegesetz (LS 131.1) mit Verweis auf § 26 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz ermächtigt werden, die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite vorzunehmen. Innerhalb dieser Ermächtigung findet die geltende Kompetenzordnung des Stadtrats, der Departementsvorstehenden sowie der Dienstchefinnen und Dienstchefs gemäss der Geschäftsordnung des Stadtrates (GeschO STR, AS 172.100) Anwendung.

In Abweichung zur Initiative ist jedoch eine frühzeitige Berichterstattung an den Gemeinderat angezeigt. Daher wird ein analoges Vorgehen wie bei den Staatsstrassen vorgeschlagen: Gemäss § 44 Strassengesetz erstattet der Stadtrat von Zürich dem Regierungsrat jährlich bis Ende Oktober des Vorjahres Bericht über das Bauprogramm der nächsten drei Jahre für die Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf seinem Gebiet.

Der Stadtrat soll daher betreffend Ausgaben für kommunale Veloinfrastrukturen dem Gemeinderat jährlich Bericht erstatten über das Bauprogramm in den nächsten drei Jahren für kommunale Velorouten, Velostationen und -abstellplätze. Damit ist die frühzeitige Information des Gemeinderats über die Verwendung der Mittel des Rahmenkredits sichergestellt. Zudem wird im Rahmen der Rechnungslegung ausgewiesen, welche Objekte zulasten des Rahmenkredits erstellt wurden.

Gestützt auf Art. 40 lit. a und b sowie Art. 48 Abs. 1 e contrario GeschO STR sind die Departementsvorstehenden zuständig für die Bewilligung von Projektierungskosten bis 1 Million Franken. Damit die im Rahmen des Bauprogramms durch den Stadtrat beschlossenen Massnahmen zügig umgesetzt werden können, soll der Stadtgenieurin oder dem Stadtgenieur in Abweichung von Art. 48 Abs. 1 GeschO STR für Projektierungskosten innerhalb des genehmigten Velo-Bauprogramms eine Ausgabenkompetenz bis Fr. 200 000.– eingeräumt werden.

8. Gegenvorschlag des Stadtrats

Der Stadtrat lehnt die Velo-Initiative ab, verfolgt jedoch mit dem Gegenvorschlag die gleichen Ziele und wendet ebenfalls das Instrument des Rahmenkredits an. Der Gegenvorschlag unterscheidet sich jedoch in folgenden wesentlichen Punkten:

- Der Zweck des Rahmenkredits beschränkt sich auf die kommunale Veloinfrastruktur. Die Realisierung des regionalen (überkommunalen) Routennetzes soll nicht dem städtischen Rahmenkredit angelastet werden, da dieses über die Bau- oder Unterhaltspauschale des Kantons finanziert wird.
- Der Rahmenkredit umfasst auch die Planung und den Bau von Velostationen und Veloabstellplätzen. Diese sind ein wichtiger Bestandteil einer funktionierenden städtischen Veloinfrastruktur.
- Der Stadtrat beschliesst jährlich das Bauprogramm der nächsten drei Jahre zur Verbesserung der kommunalen Veloinfrastruktur. Mit diesem zeigt er dem Gemeinderat auf, welche Massnahmen geplant sind. Damit erstattet der Stadtrat nicht erst im Nachhinein Bericht über die umgesetzten Massnahmen, sondern informiert den Gemeinderat vorausschauend.

Mit «Stadtverkehr 2025» und dem Masterplan Velo hat der Stadtrat die Weichen für eine priorisierte Umsetzung des übergeordneten, überwiegend regional klassierten Haupt- und Komfortrouthenetzes gestellt. Mit dem Gegenvorschlag sollen nun in Ergänzung auch die finanziellen Voraussetzungen für die beschleunigte Umsetzung der kommunalen Veloinfrastruktur geschaffen werden.

Der Gegenvorschlag lautet wie folgt:

- a. Für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich wird ein Rahmenkredit von 120 Millionen Franken bewilligt.
- b. Über die Aufteilung des Rahmenkredits in Objektkredite für Projekte entscheiden der Stadtrat respektive die nachgeordneten Stellen gemäss Geschäftsordnung des Stadtrats.
- c. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht über das Bauprogramm der kommunalen Velorouten, -stationen und -abstellplätze für die nächsten drei Jahre.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

1. Die «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative) vom 30. Januar 2013 wird abgelehnt.
2. Die nachstehende Vorlage wird als Gegenvorschlag zur «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative) vom 30. Januar 2013 beschlossen:
 - a. Für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich wird ein Rahmenkredit von 120 Millionen Franken bewilligt.
 - b. Über die Aufteilung des Rahmenkredits in Objektkredite für Projekte entscheiden der Stadtrat respektive die nachgeordneten Stellen gemäss Geschäftsordnung des Stadtrats.
 - c. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht über das Bauprogramm der kommunalen Velorouten, -stationen und -abstellplätze für die nächsten drei Jahre.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

1. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti