



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 5. Februar 2025

GR Nr. 2025/43

Tiefbauamt, «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» (Velo-Initiative), Ablehnung und Gegenvorschlag, neuer Rahmenkredit aufgrund wesentlicher Zweckänderung

1. Zweck der Vorlage

Der bestehende Rahmenkredit für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich von 120 Millionen Franken soll zusätzlich für die Planung und den Bau regionaler Veloinfrastruktur in der Stadt Zürich erweitert werden. Da diese Zusatzbedürfnisse zu einer wesentlichen Zweckerweiterung des Rahmenkredits führen, wird mit dieser Vorlage der von den Stimmberechtigten am 14. Juni 2015 (GR Nr. 2014/87) beschlossene Rahmenkredit («Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» [Velo-Initiative], Ablehnung und Gegenvorschlag) aufgehoben und den Stimmberechtigten zugleich ein neuer Rahmenkredit für die Planung und den Bau kommunaler und regionaler Veloinfrastruktur in der Stadt Zürich von 350 Millionen Franken vorgelegt (§ 108 Abs. 2 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1] i. V. m. Art. 35 Abs. 1 lit. a Gemeindeordnung der Stadt Zürich [GO, AS 101.100]).

2. Ausgangslage

Die Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur werden von diesen erstellt, ausgebaut und unterhalten. Überkommunale Bedeutung haben die Strassen des kantonalen und regionalen Verkehrsrichtplans (vgl. § 43 Abs. 2 Strassengesetz [StrG, LS 722.1]). Im regionalen Verkehrsrichtplan ist behördenverbindlich ein Veloroutennetz mit verschiedenen Kategorien von Velorouten festgelegt, das den regionalen Bedarf abdeckt und über sogenannte Staatsbeiträge des Kantons finanziert wird. Die Staatsbeiträge werden mit Mitteln des kantonalen Strassenfonds gedeckt (§ 28 Abs. 1 StrG). Die einzelnen Projekte, die durch die zuständigen städtischen Instanzen festgesetzt werden, bedürfen zusätzlich der Genehmigung des Regierungsrats. Der wesentliche Teil der Investitionen auf überkommunalen Strassen bzw. gemäss regionaler Richtplanung wird vom Kanton bezahlt (siehe Kapitel 3).

Dagegen liegen die Projektierung, der Bau und die Finanzierung der kommunalen Velorouten in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt. Die kommunalen Velorouten verdichten das regionale Netz, indem sie Verbindungen zwischen regionalen Routen, Quartierzentren, Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Schulen, Läden, Sportanlagen und Erholungsgebieten schaffen. Das kommunale Netz ist im kommunalen Verkehrsrichtplan 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. Nachdem der regionale Verkehrsrichtplan 2017 revidiert wurde (Beschluss Regierungsrat vom 21. Juni 2017 RR Nr. 76/2017), wurde auch der kommunale Verkehrsrichtplan mit Beschluss des Gemeinderats vom 2. Juli 2021



2/6

(GR Nr. 2021/4144) revidiert bzw. festgesetzt und in einer Gemeindeabstimmung am 28. November 2021 angenommen.

Mit dem Entscheid der Stimmberechtigten vom 14. Juni 2015 (GR Nr. 2014/87) wurde für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich ein Rahmenkredit von 120 Millionen Franken bewilligt (Rahmenkredit Velo). Damit wurde der Gegenvorschlag zur «Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» vom 30. Januar 2013 angenommen oder in der Stichfrage der Initiative vorgezogen.

Der Gegenvorschlag unterschied sich von der Initiative namentlich in folgendem Punkt: Der Zweck des Rahmenkredits beschränkte sich auf die kommunale Veloinfrastruktur. Die Realisierung des regionalen (überkommunalen) Routennetzes sollte nicht dem städtischen Rahmenkredit angelastet werden. Es wurde damals als zweckmässig erachtet, den städtischen Rahmenkredit ausschliesslich für die beschleunigte Umsetzung der kommunalen Veloinfrastruktur zu verwenden, da das regionale (überkommunale) Routennetz – wie erwähnt – über Staatsbeiträge des Kantons finanziert wird.

Im September 2020 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Initiative «Sichere Velorouten für Zürich» angenommen. Diese hat zum Ziel, ein Netz aus sternförmigen sowie tangentialen Velovorzugsrouten in der Stadt Zürich umzusetzen. Zudem wurde der kommunale Richtplan Verkehr, der die Velovorzugsrouten derzeit beinhaltet (vgl. aber Kapitel 3), von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich am 28. November 2021 angenommen. Auf diesen Routen soll allen Velofahrenden ein sicheres und einfaches Vorwärtskommen ermöglicht werden. Dies soll u. a. dadurch erreicht werden, dass die Velovorzugsrouten gegenüber Querungen in der Regel vortrittsberechtigt und grundsätzlich frei vom motorisierten Individualverkehr sein sollen, was in der Gemeindeordnung verankert wurde (vgl. Art. 12 GO).

3. Neuer Rahmenkredit

3.1 Grundsatz

Unterdessen hat sich gezeigt, dass eine Beschränkung des Rahmenkredits auf die kommunale Veloinfrastruktur nicht mehr zweckmässig ist. In vielen Projekten, z. B. auf überkommunal klassierten Strassen oder kommunalen Strassen mit regionalen Radrouten, wird dadurch die Belastung des ursprünglichen Rahmenkredits verunmöglicht und eine beschleunigte Umsetzung erschwert. Damit durchgängige Velomassnahmen oder ein möglichst flächendeckendes Veloroutennetz in der Stadt möglichst beschleunigt und unabhängig von Strassen- oder Routenklassierungen realisiert werden können, ist stattdessen ein Rahmenkredit sowohl für kommunale als auch für regionale Veloinfrastruktur, insbesondere Velorouten aller Netzkategorien, Velostationen und -abstellplätze, in der Stadt Zürich erforderlich.

Ein Rahmenkredit fördert – auch durch die damit einhergehende Kompetenzdelegation an den Stadtrat und untergeordnete Instanzen (vgl. § 106 Abs. 3 GG) – insbesondere auch eine beschleunigte Umsetzung der Velovorzugsrouten.



3.2 Velovorzugsrouten im Besonderen

Nach § 106 Abs. 1 und 2 GG wird der Verpflichtungskredit i. S. einer Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen, bei einem Programm als Rahmenkredit für die gesamten Ausgaben und als Objektkredite für die Ausgaben der einzelnen Teile des Programms beschlossen. Ein ebensolches Programm ergibt sich aus der Gemeindeordnung: Nach Art. 11 Abs. 2 GO fördert die Stadt insbesondere ein durchgehendes Veloroutennetz entlang der oder parallel zu den Hauptachsen. Zu diesem Veloroutennetz gehören auch Veloschnellrouten (nachfolgend: Velovorzugsrouten), die gegenüber Querungen in der Regel vortrittsberechtigt sein sollen (Art. 12 Abs. 1 GO). Die Programmnorm enthält das im Rahmen des übergeordneten Rechts anzustrebende Ziel, dass die Velovorzugsrouten grundsätzlich frei vom motorisierten Individualverkehr sein sollen, wobei der Stadtrat insbesondere für Anwohnende, Gewerbe, Blaulichtorganisationen und mobilitätsbehinderte Personen Ausnahmen regeln kann (Art. 12 Abs. 2 und 3 GO). Zur Umsetzung der Velovorzugsrouten gemäss Art. 12 GO sieht Art. 154 Abs. 3 GO als zeitliches Ziel vor, dass die Stadt bis spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten – mithin bis Juli 2031 (vgl. STRB Nr. 583/2021) – ein Netz aus sternförmigen sowie tangentialen Velovorzugsrouten mit einer Länge von insgesamt mindestens fünfzig Kilometern realisieren soll. Die Bestimmungen in der Gemeindeordnung sind programmatischer Natur und nicht unmittelbar durchsetzbar. Die Vorschriften geben also richtungsweisende Entscheidungen vor und bedürfen der weiteren Regelung in Richtplänen sowie der Umsetzung in Strassenbauprojekten und funktionellen Verkehrsanordnungen, gegen die jeweils ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Die Umsetzung erfolgt zudem im Rahmen des übergeordneten Rechts, das beachtliche Schranken aufweist (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, RRB 538 vom 19. Mai 2021 zur Genehmigung der Gemeindeordnung).

Im kommunalen Richtplan Verkehr, der vom Stimmvolk der Stadt Zürich am 28. November 2021 mit 57,4 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde, ist das Veloroutennetz mit den Kategorien «Velovorzugsrouten – Hauptrouten – Basisrouten» als Zielbild verankert. Mit einer geplanten Revision sollen die Velovorzugs- und Hauptrouten voraussichtlich auch im regionalen Richtplan festgesetzt werden. Diverse geplante Strecken der Velovorzugsrouten führen über überkommunale Strassen oder regionale Radrouten. Namentlich zur Umsetzung der Velovorzugsrouten ist daher – auch bereits vor einer Festsetzung der Velovorzugs- und Hauptrouten im regionalen Richtplan – eine Zweckerweiterung des Rahmenkredits Velo auf regionale Velomassnahmen angezeigt. Der vorliegende Rahmenkredit soll es ermöglichen, zusätzlich zu den kommunalen Velomassnahmen auch die regionalen Velomassnahmen beschleunigt umzusetzen, namentlich die Velovorzugsrouten, die sich aus Art. 12 und Art. 154 Abs. 3 GO im Sinne eines Programms ergeben.

3.3 Wesentliche Zweckerweiterung des ursprünglichen Rahmenkredits

Ein Zusatzkredit darf nicht dazu führen, dass der Zweck, für den der Verpflichtungskredit bewilligt wurde, eine wesentliche Änderung erfährt. Auch eine wesentliche Erweiterung des Zwecks ist eine wesentliche Zweckänderung. Sind die Mehrkosten mit einer wesentlichen Änderung des bewilligten Vorhabens verbunden, ist ein neuer Verpflichtungskredit im Umfang der Gesamtausgaben zu beschliessen (§ 108 Abs. 2 GG). Da mit dem bisherigen Rahmen-



4/6

kredit Velo ausschliesslich für kommunale Velomassnahmen Ausgaben bewilligt wurden, handelt es sich bei der Ausdehnung auf regionale Velomassnahmen um eine wesentliche Zweckänderung i. S. v. § 108 Abs. 2 GG. Der Rahmenkredit ist daher aufzuheben und den Stimmberechtigten ist ein neuer Rahmenkredit für kommunale und regionale Veloinfrastruktur, wie namentlich Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich, vorzulegen.

3.4 Kosten

Der Stadtrat rechnet gemäss aktuellen Planungen – entsprechend dem erweiterten Zweck für die Planung und den Bau kommunaler und regionaler Veloinfrastruktur – mit einem Bedarf von etwa 350 Millionen Franken bis etwa 2040. Die 350 Millionen Franken enthalten neben den ursprünglich geschätzten und bewilligten 120 Millionen Franken für den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze nun alle Aufwendungen für die Umsetzung des Veloroutennetzes mit den Kategorien «Velovorzugsrouten – Hauptrouten – Basisrouten» gemäss Richtplanung und die zu realisierenden Velostationen und -abstellplätze sowie übrige Velomassnahmen, seien diese nun regional oder kommunal. Der bisherige Rahmenkredit von 120 Millionen Franken wurde per 31. Dezember 2024 mit Fr. 18 638 830.– belastet. Die Höhe des neuen Rahmenkredits ergibt sich neben der Erweiterung der Projektperimeter für die regionale Veloinfrastruktur auch durch die zusätzliche Integration notwendiger Kunstbauten (z. B. Brücken, Stege, Viadukte) zur Schliessung der vorhandenen Lücken des Veloroutennetzes.

Der neue Rahmenkredit Velo von 350 Millionen Franken für die beschleunigte Umsetzung von kommunaler und regionaler Veloinfrastruktur bis etwa 2040 setzt sich somit wie folgt zusammen:

- Etwa 55 Mio. Fr. für die Umsetzung des Basisnetzes gemäss Richtplanung
- Etwa 35 Mio. Fr. für die Umsetzung des Hauptnetzes gemäss Richtplanung
- Etwa 80 Mio. Fr. für die Umsetzung des Velovorzugsroutennetzes gemäss Richtplanung
- Etwa 30 Mio. Fr. für Velostationen und Veloabstellplätze
- Etwa 150 Mio. Fr. für die zugehörigen Kunstbauten, insbesondere:
 - Franca-Magnani-Brücke
 - Neuer Dammsteg
 - Personenunterführung Bahnhof Altstetten
 - Quartierverbindung Seebach

Im Rahmenkredit von 350 Millionen Franken enthalten sind ebenfalls die Ausgaben, die der Stadt vom Kanton für die Planung und den Bau regionaler Veloinfrastruktur über den Strassenfonds rückvergütet werden. Obwohl der wesentliche Teil der Investitionen auf überkommunalen Strassen bzw. für regionale Veloinfrastruktur gemäss Richtplanung vom Kanton übernommen wird, ist der genaue Umfang der Kostenbeteiligung erst mit der Bewilligung der jeweiligen konkreten Bauprojekte durch den Regierungsrat rechtskräftig. In der Regel sind vom Kanton abweichende Standards von der Stadt zu tragen. Ferner ist der Umfang der Kostenbeteiligung seitens Kanton Bestandteil laufender Verhandlungen. Da somit zum jetzigen Zeitpunkt diese künftigen Rückvergütungen durch den Kanton in ihrer Höhe weder in Franken



5/6

noch in Prozenten eindeutig bestimmt bzw. rechtskräftig zugesichert sind, können sie vorliegend auch nicht berücksichtigt und nicht im Sinne eines Nettokredits von der Gesamthöhe von 350 Millionen Franken abgezogen werden (siehe § 110 Abs. 2 GG). Somit handelt es sich bei den 350 Millionen Franken um einen Bruttokredit.

Folgekosten

Die Folgekosten stehen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fest. Sie werden in den Beschlüssen oder Verfügungen betreffend die Aufteilung des Rahmenkredits für die konkreten Projekte ausgewiesen.

4. Berichterstattung

Gemäss § 44 Strassengesetz erstattet der Stadtrat 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. Betreffend die Ausgaben für Veloinfrastrukturen soll der Stadtrat – entsprechend dem bisherigen Rahmenkredit – dem Gemeinderat jährlich Bericht erstatten über das Bauprogramm für die nächsten drei Jahre. Damit kann die frühzeitige Information des Gemeinderats über die Verwendung der Mittel des Rahmenkredits sichergestellt werden. Zudem wird im Rahmen der Rechnungslegung ausgewiesen, welche Objekte zulasten des Rahmenkredits erstellt wurden.

5. Zuständigkeit und Budgetnachweis

Für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich («Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten» [Velo-Initiative], Ablehnung und Gegenvorschlag) hat die Gemeinde am 14. Juni 2015 (GR Nr. 2014/87) einen Rahmenkredit von 120 Millionen Franken beschlossen. Da nun eine wesentliche Erweiterung des Zwecks i. S. v. § 108 Abs. 2 GG für die Planung und den Bau auch regionaler Veloinfrastruktur in der Stadt Zürich vorgesehen ist, wird ein neuer Verpflichtungskredit im Umfang der bis etwa 2040 geplanten Gesamtausgaben von 350 Millionen Franken eingeholt. Für die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken für einen bestimmten Zweck sind die Stimmberechtigten zuständig (Art. 35 Abs. 1 lit. a GO), und zugleich entscheiden sie über die Aufhebung des ursprünglichen Rahmenkredits für ausschliesslich kommunale Velomassnahmen (§ 111 Abs. 2 GG).

Für den Fall, dass die Stimmberechtigten die Zweckerweiterung der ursprünglich rein kommunalen Velomassnahmen auf zusätzlich regionale bzw. überkommunale Velomassnahmen ablehnen sollten, bleibt der ursprüngliche Rahmenkredit von 120 Millionen Franken bestehen, dem ausschliesslich kommunale Velomassnahmen belastet werden können.

Da sich durch die Erweiterung von kommunalen auf zusätzlich regionale Velomassnahmen der Zweck der ursprünglichen Ausgabenbewilligung wesentlich verändert, müssen die Stimmberechtigten über die gesamten neuen einmaligen Ausgaben von 350 Millionen Franken und zugleich über die Aufhebung des ursprünglichen Rahmenkredits abstimmen.

Die Zuständigkeit zur Aufteilung des Rahmenkredits richtet sich im Einzelfall nach den Befugnissen für die Bewilligung von gebundenen Ausgaben (Art. 60a Reglement über Organisation,



6/6

Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung [AS 172.101] i. V. m. § 106 Abs. 3 GG). Aufwendungen, die dem vorliegenden von den Stimmberechtigten bewilligten Rahmenkredit belastet werden, können von der für ein Einzelvorhaben i. S. v. § 15 Gemeindeverordnung (LS 131.11) ermittelten Gesamtkreditsumme in Abzug gebracht werden (Art. 13 Abs. 2 lit. a Finanzhaushaltverordnung [AS 611.101]). Dies gilt insbesondere bei koordinierten Strassenbauprojekten mit lediglich einem Anteil Ausgaben für kommunale oder regionale Veloinfrastruktur.

Gestützt auf Art. 45 Abs. 1 ROAB ist die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements zuständig für die Umsetzung des vorliegenden Beschlusses der Stimmberechtigten.

Die Ausgaben sind im Budget 2025 eingestellt und bis 2028 im Finanz- und Aufgabenplan 2025–2028 vorgemerkt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A: Zuhanden der Stimmberechtigten

1. **Für die Planung und den Bau kommunaler und regionaler Veloinfrastruktur in der Stadt Zürich wird ein Rahmenkredit von 350 Millionen Franken bewilligt.**

Der von der Gemeinde am 15. Juni 2015 (GR Nr. 2014/87) beschlossene Rahmenkredit («Volksinitiative für sichere und durchgängige Velorouten [Velo-Initiative], Ablehnung und Gegenvorschlag», Rahmenkredit von 120 Millionen Franken für die Planung und den Bau kommunaler Velorouten, -stationen und -abstellplätze in der Stadt Zürich) wird aufgehoben.

2. **Über die Aufteilung des Rahmenkredits entscheidet der Stadtrat.**
3. **Die Aufwendungen, die dem Rahmenkredit gemäss Ziffer 1 vorstehend belastet werden, können von der Kreditsumme für Einzelvorhaben wie koordinierte Strassenbauprojekte mit einem Anteil kommunaler oder regionaler Veloinfrastruktur in Abzug gebracht werden.**

B: Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:

4. **Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht über das Bauprogramm der kommunalen und regionalen Veloinfrastruktur für die nächsten drei Jahre.**

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

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter