

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 22. Dezember 2017

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Volksinitiative der JUSO, «Züri Autofrei», Antrag auf Ungültigerklärung

Am 8. August 2017 reichte die JUSO die Volksinitiative «Züri Autofrei» bei der Stadtkanzlei ein. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

Art. 2^{quinquies} 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 2^{quinquies} 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.

Die Volksinitiative wurde mit 3158 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit STRB Nr. 877 vom 25. Oktober 2017 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest und beauftragte den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und entweder dem Stadtrat zuhänden des Gemeinderats Antrag betreffend eine allfällige Ungültigkeitserklärung zu stellen oder im Fall der Gültigkeit beim Stadtrat den Entscheid hierüber und über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzuholen und diesem zuhänden des Gemeinderats Bericht und Antrag über die Initiative zu erstatten.

Gültigkeit der Initiative

Gestützt auf § 96 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) gelten für kommunale Initiativen die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen. Gemäss § 96 Ziff. 1 GG kann eine Initiative über Gegenstände eingereicht werden, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Die Gültigkeit der Initiative liegt gemäss § 128 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) i.V.m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Kantonsverfassung (KV, LS 101) dann vor, wenn eine Volksinitiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Mit der vorliegenden Volksinitiative soll durch Abänderung der Gemeindeordnung eine den Strassenverkehr betreffende Regelung geschaffen werden. Änderungen der Gemeindeordnung fallen in die Zuständigkeit der Gemeinde und unterstehen dem obligatorischen Referendum. Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie, da sie nur einen einzigen Sachverhalt betrifft (Befreiung des Stadtgebiets vom individuellen Motorfahrzeugverkehr und Förderung von Alternativen). Näher zu prüfen ist allerdings, ob die Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst und deshalb unrechtmässig ist. Keine eigenständige Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem im Initiativtext enthaltenen Vorbehalt übergeordneten Rechts zu, weil

eine Initiative das übergeordnete Recht sowieso beachten muss bzw. nicht dagegen verstossen darf. Im Extremfall könnte ein solcher Vorbehalt dazu führen, dass kein Anwendungsfall zur Umsetzung der Initiative mehr übrig bliebe.

Zu prüfen ist vorliegend, wie weit die Regelungsbefugnis der Stadt Zürich im Bereich des Strassenverkehrsrechts geht.

Gemäss Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Hierbei handelt es sich um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, von der dieser mit Erlass des Schweizerischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) weitgehend Gebrauch gemacht hat. Die Kantone bleiben befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 SVG). Sie können diese Befugnisse den Gemeinden übertragen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG). Für die Städte Zürich und Winterthur sind diese Kompetenzen an die städtischen Behörden delegiert worden (§§ 27–30 der Kantonalen Signalisationsverordnung, KSigV, LS 741.2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl Strassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich, die als Durchgangsstrassen i.S.v. Art. 3 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 1 ff. der Durchgangsstrassenverordnung (SR 741.272) klassiert sind (z. B. Bernerstrasse, Thurgauerstrasse usw.) als auch solche, die Durchgangsstrassen ausserhalb des Strassengebiets beeinflussen können (vgl. § 28 KSigV), für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet bleiben müssen. Diese Strassen kommen für eine generelle Befreiung vom Motorfahrzeugverkehr somit nicht in Frage.

Dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 SVG ist zu entnehmen, dass sich die kantonale bzw. kommunale Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen lediglich auf bestimmte Strassen bezieht: *«Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen.»* Solche Verkehrsanordnungen müssen entsprechend verfügt, publiziert und mit den vom Bundesrat dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kundgetan werden (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SVG). Im Gegensatz zum Bund sind die Kantone und die Gemeinden somit nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken.

Das Bundesgericht hat sich in einem ähnlich gelagerten Fall (Beurteilung einer Volksinitiative im Kanton Appenzell Ausserrhoden, welche die Einführung von zwölf autofreien Sonntagen auf dem Gebiet des Kantons vorsah) klar zum Regelungsspielraum der Kantone geäussert. Es führte dabei aus, dass die Kantone im Gegensatz zum Bund nicht befugt seien, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Das Bundesrecht räume den Kantonen nur die Befugnis ein, für bestimmte Strassen auf ihrem Gebiet Verkehrsbeschränkungen mittels Verfügung und Signalisation anzuordnen. Es sei offenkundig, dass eine grundsätzlich für das ganze Kantonsgebiet geltende Regelung nur per Rechtssatz erlassen werden könne. Sie zu verfügen, zu publizieren und anschliessend sämtliche Strassen mit den entsprechenden Verkehrssignalen und Markierungen zu kennzeichnen, sei schlechterdings ausgeschlossen (BGE 130 I 134).

Auch gemäss Lehre sind die Kantone zwar zum Erlass lokaler, konkret bestimmter Anordnungen ermächtigt, nicht jedoch flächendeckend. So soll es den Kantonen nicht freigestellt sein, ein eigenes kantonsweites Verkehrsregime einzurichten (Rene Schaffhauser, St. Galler Kommentar, N. 8 zu Art. 82 BV, ferner Jaag / Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage, N. 3450).

Die kommunalen Kompetenzen zum Erlass von Verkehrsanordnungen leiten sich – wie bereits erwähnt – von den kantonalen ab (Art. 3 Abs. 2 SVG). Zur Beurteilung, ob die vorliegende Volksinitiative übergeordnetes Recht verletzt, ist deshalb die eben erwähnte Praxis des Bundesgerichts sowie die Lehre analog beizuziehen.

Die Volksinitiative bezweckt ein zeitlich unbeschränktes, generelles Fahrverbot auf dem gesamten Stadtgebiet, wobei gewisse Ausnahmen vorbehalten sind. Damit geht sie inhaltlich noch weiter als die erwähnte «appenzellerische Initiative». Auch wenn die Volksinitiative selbst einen Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts enthält, bezweckt sie unmissverständlich eine flächendeckende Regelung für das gesamte Stadtgebiet. Im Übrigen wäre das Initiativbegehren durch einzelne Verkehrsanordnungen auf kommunalen Strassen auch nicht umsetzbar. Nach dem Gesagten bedarf es für eine solch gesamtheitlich geltende Regelung eines Rechtssatzes, dessen Erlass aber in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundes liegt. Eine Umsetzung der Initiative würde somit übergeordnetes Recht verletzen. Es ist kein bundesrechtskonformer Anwendungsfall dieser Initiative denkbar.

Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass das Zürcher Stimmvolk im Jahr 1997 über ein ähnliches Anliegen abgestimmt hat (Volksinitiative vom 13. Oktober 1995 für weniger Autos und mehr Lebensraum, «Züri autofrei», Ergänzung der Gemeindeordnung). Damals hielt der Stadtrat fest, dass eine Verneinung der materiellen Gültigkeit der Initiative nahe läge. Aufgrund der damaligen Einschätzung der Rechtslage und mit Blick auf ähnliche Volksinitiativen, die in anderen Schweizer Städten zuvor als gültig erklärt worden waren, wurde die Initiative «Züri autofrei» ebenfalls für gültig erklärt. In Anbetracht des erwähnten, seither ergangenen präzisierenden Bundesgerichtsurteils muss die Volksinitiative «Züri Autofrei» für ungültig erklärt werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Volksinitiative «Züri Autofrei» wird für ungültig erklärt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti