

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. Juli 2019

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Volksinitiative «Züri Autofrei», Ablehnung

Am 8. August 2017 wurde die Volksinitiative «Züri Autofrei» (nachfolgend die Initiative) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

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.

I. Ausgangslage betreffend Gültigkeit der Initiative

Am 8. August 2017 wurde von den Jungsozialisten (JUSO) die Volksinitiative «Züri Autofrei» eingereicht.

Mit Weisung vom 22. Dezember 2017 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Ungültigerklärung der Volksinitiative «Züri Autofrei».

An der Sitzung vom 28. März 2018 beschloss der Gemeinderat mit 75 Ja-Stimmen gegen 48 Nein-Stimmen, die Volksinitiative «Züri Autofrei» für gültig zu erklären (GRB Nr. 3899/2018, GR Nr. 2017/468). Zudem wies der Gemeinderat die Initiative zur materiellen Berichterstattung und Antragstellung an den Stadtrat zurück. Der diesbezügliche Beschluss wurde am 4. April 2018 im Amtsblatt der Stadt Zürich veröffentlicht.

Gegen diesen Gemeinderatsbeschluss wurde beim Bezirksrat Zürich Rekurs in Stimmrechts-sachen ergriffen und beantragt, der Gemeinderatsbeschluss sei aufzuheben und die Volksinitiative «Züri Autofrei» für ungültig zu erklären.

Mit Beschluss vom 13. September 2018 hiess der Bezirksrat den Rekurs in Stimmrechts-sachen gut, hob den Gemeinderatsbeschluss vom 28. März 2018 auf und erklärte die Volksinitiative «Züri Autofrei» für ungültig.

Gegen diesen Bezirkratsbeschluss reichte der Gemeinderat am 24. September 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein, mit dem Antrag, den Bezirkratsbeschluss aufzuheben und die Gültigkeit der Volksinitiative «Züri Autofrei» festzustellen.

Mit Urteil vom 5. Dezember 2018 hiess das Verwaltungsgericht Zürich die vom Gemeinderat eingereichte Beschwerde gut, hob den Bezirksratsbeschluss vom 13. September 2018 auf und erklärte den Gemeinderatsbeschluss vom 28. März 2018 – und somit die Volksinitiative «Züri Autofrei» – für gültig. Im Urteil bestätigt das Verwaltungsgericht, dass ein zeitlich unbeschränktes, generelles Fahrverbot nicht in der Kompetenz der Stadt Zürich stehe, da dies gegen Bundesrecht verstossen würde. Hingegen lasse das übergeordnete Recht Raum für verkehrsberuhigende Massnahmen im Quartierverkehr und für partielle Fahrverbote. Eine Mehrheit der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter befand, dass die Zulässigkeit der Initiative nicht in Frage gestellt werde, auch wenn für jede Quartierstrasse einzeln eine Einschränkung bzw. ein Fahrverbot für den Autoverkehr verfügt werden müsste. Eine blosser relative Umsetzungsschwierigkeit genüge nicht, dass die Initiative als undurchführbar gelten könne.

Gegen dieses Verwaltungsgerichtsurteil wurde am 18. Januar 2019 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben und der Antrag gestellt, das Verwaltungsgerichtsurteil sei aufzuheben und die Volksinitiative «Züri Autofrei» für ungültig zu erklären. Eventualiter sei das Verwaltungsgerichtsurteil aufzuheben und die Sache ans Verwaltungsgericht zu einer neuen Entscheidung (im Sinne einer Ungültigerklärung) zurückzuweisen. Zudem beantragten die Beschwerdeführenden als prozessualen Antrag, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

Mit Verfügung vom 14. Februar 2019 wies das Bundesgericht das Gesuch um aufschiebende Wirkung «zum jetzigen Zeitpunkt» ab. Das Bundesgericht begründete seine Abweisung mit der Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen. Der Gemeinderat machte in seiner (ablehnenden) Stellungnahme geltend, dass bis zum Ablauf der Frist für die Volksinitiative noch 13 Monate verbleiben würden, der Zeitbedarf für die Vorbereitung der Volksabstimmung praxisgemäss aber nur drei bis vier Monate betrage. Das Bundesgericht folgte daher der Stellungnahme des Gemeinderats, dass gegenwärtig die Erteilung der aufschiebenden Wirkung nicht notwendig sei.

Der materielle Entscheid des Bundesgerichts bzgl. Gültigkeit oder Ungültigkeit der Volksinitiative «Züri Autofrei» ist zurzeit noch ausstehend.

Das Büro des Gemeinderats beschloss am 18. März 2019, dass der Stadtrat die Frist bis zum (materiellen) Entscheid des Bundesgerichts bzgl. Gültigkeit oder Ungültigkeit der Volksinitiative «Züri Autofrei» nicht unbenutzt verstreichen lassen, sondern sogleich mit der materiellen Berichterstattung und Antragsstellung beginnen solle, um die initiativrechtlichen Fristen bestmöglich zu nutzen.

II. Ablehnung der Initiative

Die Initiative will erreichen, dass das Stadtgebiet von Zürich vom motorisierten Individualverkehr (MIV) befreit wird und Mobilitätsalternativen entsprechend gefördert werden.

Auf kommunalen bzw. auf ausgewählten Quartierstrassen, wo der Stadtrat entsprechende Fahrverbote erlassen könnte, treten nur vereinzelt Probleme mit dem fliessenden Motorfahrzeugverkehr auf. In der Regel ist die Belastung des Verkehrs auf diesen Strassen gering, die Geschwindigkeit ist auf 30 km/h oder 20 km/h beschränkt, es ereignen sich wenig Verkehrsunfälle und die Lärm- und Schadstoffbelastungen sind tief. Die negativen Auswirkungen des Verkehrs in der Stadt Zürich betreffen also nicht in erster Linie die Quartierstrassen. Treten dennoch negative Auswirkungen auf Quartierstrassen auf, können baulich-gestalterische (z. B. Diagonalsperren) sowie betrieblich-regulatorische Massnahmen (z. B. Einbahnregelungen) ergriffen werden, um ortsfremden Verkehr fernzuhalten.

Die zuständige Behörde kann so in jedem Einzelfall die jeweils geeignetste bzw. effektivste verkehrsberuhigende Massnahme treffen. Dieser Spielraum würde in Erfüllung der Volksiniti-

ative stark eingeschränkt, weil für Quartierstrassen als erste Massnahme immer ein Fahrverbot angeordnet werden müsste; andere – teilweise sogar effektivere – Formen der Verkehrsberuhigung könnten nicht mehr als erste bzw. einzige Massnahme gewählt werden.

Die Umsetzung der partiellen Fahrverbote auf den kommunalen Strassen bzw. im Bereich der Quartierstrassen wäre darüber hinaus mit sehr viel Aufwand verbunden. So müssten die einzelnen Fahrverbote entsprechend verfügt, publiziert und mit den vom Bund dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kundgetan werden. Sowohl gegen diese Verfügungen als auch gegen jede konkrete Verfügung, durch die z. B. verlangte Ausnahmebewilligungen verweigert würden, könnten Rechtsmittel erhoben werden.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass der bisher eingeschlagene Weg zielführend und daher weiterzuverfolgen ist, um eine stadtverträgliche Mobilität in Zürich im Sinne eines attraktiven Wohn- und Wirtschaftsstandorts zu erreichen. In Art. 2^{quinquies} und Art. 124 Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) ist verankert, dass auf dem Gebiet der Stadt Zürich der öffentliche Verkehr sowie der Fuss- und Veloverkehr zu fördern sind, hingegen der Autoverkehr zu plafonieren und anteilmässig zu reduzieren ist. Zudem sind die negativen Auswirkungen des Verkehrs, wie Lärm- und Luftbelastung oder Unfälle, zu vermindern. Das vom Stadtrat im Jahr 2012 lancierte Programm «Stadtverkehr 2025» zeigt auf, wie diese Ziele erreicht werden können. Dazu werden u. a. ein Aktionsplan mit Schlüsselmassnahmen umgesetzt und die Fortschritte zur Zielerreichung jährlich gemessen und publiziert.

Diese Massnahmen tragen dazu bei, die heute noch vorhandenen negativen Auswirkungen zu vermindern. Überwiegend entlang von Hauptverkehrsstrassen kommt es heute teils zu Verspätungen des öffentlichen Verkehrs und die Infrastruktur fürs Velo wie auch für den Fussverkehr ist stellenweise ungenügend. Ebenso liegen Lärm- und Schadstoffbelastungen an einigen Achsen nach wie vor über den Grenzwerten. Gerade auf diesen überkommunalen Strassen liegt es aufgrund des übergeordneten Bundes- und kantonalen Rechts jedoch nicht in der alleinigen Kompetenz des Stadtrats, Massnahmen zur Reduktion des Autoverkehrs zu ergreifen.

Die langjährige Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich haben insgesamt dazu geführt, dass der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) kontinuierlich gesenkt werden konnte und im Vergleich zu anderen Städten tief liegt. In der Erhebung des Bundes im Jahr 2015 lag der Anteil des MIV am Gesamtverkehr auf dem Gebiet der Stadt Zürich bei 25 Prozent, dies im Vergleich zum Jahr 2005, wo dieser noch bei 35 Prozent lag. Das Ziel ist es, diesen Anteil auf 20 Prozent zu senken, trotz wachsender Bevölkerung und einer zunehmenden Anzahl an Arbeitsplätzen. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs wird seit Jahrzehnten stark ausgebaut und die Passagierzahlen haben sich seit Einführung der S-Bahn vervielfacht. Zwischen 2012 und 2018 haben zudem die Anzahl Fahrten mit dem Velo um 50 Prozent zugenommen. Die Quartiere sind weitgehend verkehrsberuhigt. Ortsfremder Verkehr wird aus den Quartieren ferngehalten und auf dem übergeordneten Netz kanalisiert sowie durch tiefe Geschwindigkeiten (Tempo-30-Zonen oder Begegnungszonen) die Aufenthalts- und Wohnqualität gestärkt.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit einer konsequenten Weiterverfolgung dieser Politik die Mobilität in der wachsenden Stadt nachhaltig und verträglich bewältigt und die in der Gemeindeordnung definierten Ziele sichergestellt werden können.

Der Stadtrat lehnt die Initiative «Züri Autofrei» daher aus den folgenden Gründen ab:

- Die konsequente Weiterverfolgung der bisherigen städtischen Verkehrspolitik kann eine nachhaltige und verträgliche Mobilität im Sinne der Ziele der Gemeindeordnung sicherstellen.
- Die Initiative kann den eigenen Anspruch (flächendeckende Befreiung des individuellen Motorfahrzeugverkehrs auf dem gesamten Stadtgebiet) kaum einlösen, weil sie nur auf

Quartierstrassen zur Anwendung gelangen würde – Strassen also, die bereits heute weitestgehend vom Durchgangsverkehr befreit sind.

- Unerwünschter Verkehr kann bereits heute mit wirkungsvollen Massnahmen aus den Quartieren ferngehalten werden. Die Initiative schränkt das Spektrum an Massnahmen ein und schliesst andere geeignete betriebliche und bauliche Ansätze zur Verkehrsentslastung grundsätzlich aus.
- Die Umsetzung der Initiative mit partiellen Fahrverboten auf kommunalen Quartierstrassen würde trotz bzw. gerade wegen ihres sehr begrenzten Wirkungsbereichs einen unverhältnismässigen Aufwand bedingen. Es müssten zahlreiche Ausnahmen genehmigt werden, deren Kontrolle sich in der Praxis schwierig gestalten würde. Zudem wäre mit langwierigen Rechtsverfahren zu rechnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

Die Volksinitiative «Züri Autofrei» vom 8. August 2017 wird abgelehnt.

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