

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend «4 autofreie Sonntage im Jahr», eingereicht von den Gemeinderäten/innen F. Kramer-Schwob (EVP), P. Schoch (SP), K. Frei Glowatz (GP) und M. Zehnder (GLP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend «4 autofreie Sonntage im Jahr» wird im zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 25. Mai 2020 reichten die Gemeinderätinnen Franziska Kramer-Schwob (EVP), Pia Schoch (SP), Kathrin Frei Glowatz (GP) sowie der Gemeinderat Martin Zehnder (GLP) mit 31 Mitunterzeichnenden folgende Motion ein, die vom Grossen Gemeinderat am 6. Juli 2020 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen dafür auszuarbeiten, dass in der Stadt Winterthur alle kommunalen und soweit möglich die kantonalen Strassen (insbesondere im Stadtzentrum und in den Wohngebieten) an vier Sonntagen pro Jahr frei sind von motorisiertem Individualverkehr».

Begründung

«Bleiben Sie Zuhause» ist zum nationalen Schlagwort geworden. Dabei haben viele entdeckt, dass dies ganz schön sein kann. Die Zeit des Lockdowns wurde gefüllt mit langen Velotouren, der Wiederentdeckung der gepflegten Vita-Parcours in den Winterthurer Wäldern, Gartenarbeit oder Zeit zum Lesen, Handarbeiten und Spielen.

Die Winterthurer Luftqualität hat sich während des Lockdowns klar verbessert, der CO₂-Ausstoss sowie die Stickoxid-Belastung sind gesunken.

Das Positive von Corona möchten wir aufnehmen und in Zukunft an vier Sonntagen im Jahr auf den motorisierten Individualverkehr auf unseren Strassen verzichten.

Der Stadtrat hat sich an der Klimasitzung vom vergangenen Juli bereits positiv über CO₂-freie Verkehrstage geäussert und sich offen dafür gezeigt, konkrete Ideen aufzunehmen. Auch der Gemeinderat unterstützte die entsprechende Interpellation mit grosser Mehrheit. Nun ist es Zeit, diesen Absichten konkrete Taten folgen zu lassen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die positiven Effekte der Corona-Krise erhalten und weitergeführt werden können.

Vier Sonntage entsprechen der Anzahl der bewilligten Sonntagsverkäufe. Der dadurch verursachte Mehrverkehr kann so ein Stück weit kompensiert werden.

Der Stadtrat wird ersucht, im Motionsbericht darzulegen, wie die autofreien Sonntage der Bevölkerung bestmöglich kommuniziert werden, so dass die Winterthurer dafür gewonnen werden können. Schliesslich wird der Stadtrat gebeten zu prüfen, wie die Durchsetzung erfolgen kann.

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Das Konzept autofreier Sonntage sieht vor, an bestimmten Sonntagen den motorisierten Individualverkehr – abgesehen von begründeten Ausnahmen – vollständig zu untersagen. Damit werden unterschiedliche Ziele verfolgt, namentlich eine erhöhte Rücksichtnahme auf unsere Umwelt (durch Reduktion von Lärm, Luftschadstoffen und Treibhausgasen), die Einsparung von Energie und im Allgemeinen die Verbesserung der Lebensqualität.

Die Idee autofreier Tage ist auf politischer Ebene schon lange ein Thema. Erste Vorstösse erfolgten bereits in den dreissiger Jahren des letzten Jahrhunderts. Abgesehen von Fahrverboten während des zweiten Weltkrieges, der Suezkrise 1956 und der Erdölkrise 1973, die alle auf Notrecht beruhten, wurden jedoch bis heute keine landesweiten Sonntagsfahrverbote erlassen. Der Begriff «autofreier Sonntag» wurde während der Erdölkrise allgemein verwendet. Der Bundesrat verordnete aufgrund dieses Umstandes drei gesamtschweizerische autofreie Sonntage. Damals nutzten viele Einwohnerinnen und Einwohner die seltene und ungewohnte Möglichkeit, einmal eine Autobahn zu Fuss oder per Velo zu erkunden.

Seither tauchte die Idee auf nationaler Ebene immer wieder auf – allerdings ohne Erfolg. 1978 verwarfen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Initiative für 12 autofreie Sonntage. Auch verschiedene Standes-Initiativen, welche autofreie Tage forderten, blieben chancenlos. Zuletzt wurde die 1998 eingereichte Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre» am 18. Mai 2003 vom Volk abgelehnt. Zahlreiche Bestrebungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene scheiterten indessen an den rechtlichen Hindernissen oder am erheblichen Aufwand bezüglich Organisation und Finanzierung.

Etabliert haben sich in der Schweiz hingegen die mittlerweile 19 regionalen «slowUps» als «autofreie Erlebnistage», die erstmals im Jahr 2000 durchgeführt wurden. Sie erfreuen sich grosser Beliebtheit. Dabei werden jeweils für einen Tag rund 30 Kilometer Strasse in einer attraktiven Landschaft gesperrt. Die Teilnehmenden nutzen unterschiedliche Formen des Langsamverkehrs. Mit einem vielseitigen Rahmenprogramm entlang der Strecke wird für eine gute Stimmung im autofreien Ambiente gesorgt. Verschiedene Schweizer Städte und Regionen beteiligen sich ausserdem an der europäischen Mobilitätswoche «In die Stadt – ohne mein Auto», eine seit 2002 stattfindende jährliche Initiative der Europäischen Kommission für nachhaltige Mobilität in Städten. Dabei werden europaweit Städte und Gemeinden aufgerufen, sich eine Woche lang dem Thema nachhaltige Mobilität zu widmen. Sie beginnt jeweils am 16. September und endet mit dem autofreien Tag am 22. September. Zahlreiche Veranstaltungen laden dazu ein, andere Formen der Mobilität sowie das kulturelle Erbe von Stadt und Region neu zu entdecken.

2. Erwägungen

Der Stadtrat findet die Idee sympathisch, vier autofreie Sonntage pro Jahr in Winterthur durchzuführen. Autofreie Tage sind möglich. Zahlreiche Beispiele aus der Schweiz und Europa zeigen dies. Sowohl autofreie Sonntage als auch der europaweite autofreie Aktionstag «In die Stadt – ohne mein Auto», der jeweils am 22. September stattfindet, tragen dazu bei, dass die Bevölkerung sich mit der eigenen Mobilitätsform auseinandersetzt und vermehrt umweltfreundliche Verkehrsträger nutzt. Touristische, gesundheitliche, erlebnispädagogische und gesellschaftliche Aspekte sind weitere Vorteile, die für die Einführung von autofreien Sonntagen sprechen.

Gemeinden haben es selber in der Hand, an bestimmten Tagen einzelne Strassenzüge, Quartiere oder Innenstädte für den motorisierten Verkehr zu sperren und so Platz zu schaffen für sanfte Formen der Mobilität. Im Vordergrund steht dabei die Möglichkeit, den urbanen Raum anders zu erleben und dazu erst noch etwas für die eigene Gesundheit zu tun.

Bei der Umsetzung autofreier Sonntage gilt es aber verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, die nachfolgend aufgezeigt werden:

2.1. Rechtliche Voraussetzungen

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung räumlich begrenzter autofreier Sonntage sind nicht speziell geregelt.

Im Jahr 2004 hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Volksinitiative im Kanton Appenzell Ausserrhoden für zwölf autofreie Sonntage im Jahr festgehalten, dass die Kantone nicht über die dazu erforderliche Rechtsetzungskompetenz verfügen und ein das ganze Kantonsgebiet betreffendes grundsätzliches Sonntagsfahrverbot nur durch den Bund erlassen werden kann (BGE 130 I 134 ff.).

Die Schaffung einer «*gesetzlichen Grundlage*» in Form eines **rechtssatzmässigen Erlasses**, gemäss welchem in der Stadt Winterthur alle kommunalen und soweit möglich die kantonalen Strassen (insbesondere im Stadtzentrum und in den Wohngebieten) an vier Sonntagen pro Jahr frei sind von motorisiertem Individualverkehr, würde rechtssystematisch im Wesentlichen dem Ansatz der Volksinitiative aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden entsprechen. Daher dürfte weder die Stadt Winterthur noch der Kanton Zürich befugt sein, eine entsprechende Regelung zu treffen. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b SVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SVG ist klarerweise einzig der Bund bzw. der Bundesrat befugt, *per Rechtssatz* für das ganze Hoheitsgebiet geltende Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs anzuordnen, ohne diese auf dem Strassennetz auszuschildern. Den Kantonen und Gemeinden ist es demgegenüber untersagt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Gebiet *per Rechtssatz* generell zu beschränken.

Die Kantone – oder die Gemeinden, soweit ihnen die Kantone entsprechende Befugnisse übertragen – dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Satz 1). Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Satz 2). Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen sogenannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG: «*Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden*»). Demnach könnten sich örtlich und zeitlich begrenzte Motorfahrzeugfahrverbote auf Artikel 3 Absatz 4 SVG stützen.

Der Kanton Zürich hat die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG für das jeweilige Stadtgebiet grundsätzlich an die Städte Zürich und Winterthur delegiert (vgl. §§ 27-30 der Kantonalen Signalisationsverordnung [KSigV] vom 21. November 2001

[LS 741.2]). Verkehrsanordnungen, die den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets beeinflussen können, bedürfen jedoch der Zustimmung der Kantonspolizei (§ 28 KSigV).

Die Schaffung einer «gesetzlichen Grundlage» in Form einer **funktionellen Verkehrsordnung**, gemäss welcher in der Stadt Winterthur alle kommunalen und soweit möglich die kantonalen Strassen (insbesondere im Stadtzentrum und in den Wohngebieten) an vier Sonntagen pro Jahr frei sind von motorisiertem Individualverkehr, wäre demnach grundsätzlich möglich. Die Verkehrsordnung wäre zu publizieren und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

2.2. Umsetzungsschwierigkeiten in der Praxis

Eine Sperrung sämtlicher kommunalen und soweit möglich der kantonalen Strassen an vier Sonntagen pro Jahr würde ein umfassendes Verkehrskonzept erfordern. Ohne entsprechendes Konzept könnte die funktionelle Verkehrsordnung schlichtweg nicht erstellt werden. Zu prüfen bliebe im Einzelfall auch die Verhältnismässigkeit der Anordnung sowie deren Einschränkungen und Ausnahmeregelungen.

Hier ist in erster Linie auf den Aspekt des Durchgangsverkehrs hinzuweisen. Kantonale oder kommunale Fahrverbote auf Strassen, welche vom Bund als Durchgangsstrassen bezeichnet worden sind, wären von Bundesrechts wegen unzulässig (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a SVG i.V.m. Art. 1 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 [SR 741.272]). Es muss demnach eine angemessene Umfahrungsmöglichkeit bestehen, gegebenenfalls müssten einzelne Strassen mit Verbindungsfunktion (Hauptstrassen oder auch Nebenstrassen) offenbleiben. Besteht eine solche Umfahrungsmöglichkeit, so ist die Sperrung zumindest von Innenstädten oder grösseren Quartieren zulässig.

Mit Blick auf Art. 104 der Verfassung des Kantons Zürich (KV) vom 27. Februar 2005 (LS 101) und Art. 18 ff. des Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7. September 1975 (LS 700.1) wäre die Stadt Winterthur des Weiteren nicht berechtigt, auf überkommunalen Strassen – d.h. auf allen im kantonalen und in den regionalen Richtplänen festgelegten Strassen – umfangreiche Fahrbeschränkungen bzw. Fahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG anzuordnen.

Inwieweit die Stadt Winterthur mit Blick auf § 28 KSigV (Zustimmung der Kantonspolizei) zusätzlich eingeschränkt wird, auf Gemeindestrassen Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen anzuordnen, kann abschliessend nur anhand der konkreten Umsetzung in der Praxis beantwortet werden.

Da Ausnahmen vom Fahrverbot vorgesehen werden müssen, würde eine erhebliche Anzahl Fahrzeuge die Strassen weiterhin im üblichen Umfang benützen dürfen (z. B. die Polizei, Feuerwehr, Notfalldienste, Fahrten, die bereits heute vom Sonntags- und Nachtfahrverbot befreit sind, Busse, Taxis, Behindertentransporte etc.). Dies führt zu Problemen bei der Verkehrssicherheit. Grundsätzlich wäre bei maximaler Umsetzung des autofreien Sonntags das Spazieren, Radfahren, Spielen oder Verweilen auf allen Strassen erlaubt. Aufgrund solcher Ausnahmen vom Fahrverbot wäre eine ungestörte und gefahrlose Nutzung der Strassen und Plätze trotz aller Bemühungen niemals in der gewünschten Form möglich.

Bei der Sperrung von Strassen sind, aus Gründen der Verhältnismässigkeit, die Interessen der Anwohnenden gebührend zu berücksichtigen. Schliesslich sind die einzelfallweise anzuordnenden Fahrverbote bzw. Fahrbeschränkungen – soweit die Stadt Winterthur nach dem Ausgeführten überhaupt zuständig wäre – so auszugestalten, dass sie mit den Grundrechten der Bundesverfassung vereinbar sind. Betroffene könnten die autofreien Sonntage als ungebührlichen Eingriff in ihre persönliche Freiheit betrachten und ein Rechtsmittel gegen die Verkehrsanordnung einreichen, was zu Verzögerungen führen und die Planungssicherheit beeinträchtigen würde. Strikte Fahrverbote könnten sich auch mit Blick auf die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit als unverhältnismässig erweisen, sodass neben den vorgenannten Ausnahmen unter Umständen noch weitere Ausnahmen zu erlauben wären.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Stadt Winterthur nicht berechtigt ist, für das Stadtgebiet ein generelles Fahrverbot zu erlassen. Zwar hat sie die Kompetenz, auf dem Stadtgebiet unter gewissen Bedingungen im Einzelfall Fahrverbote bzw. umfangreiche Fahrbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG anzuordnen, dies jedoch nicht auf den Durchgangsstrassen gemäss Bundesrecht und den überkommunalen Strassen gemäss kantonalem Recht. Daraus ergibt sich ein bestimmtes Netz an relativ stark befahrenen Strassen, auf denen die Stadt Winterthur keine Fahrverbote anordnen darf. Für die übrigen Gemeindestrassen, die auf Grund ihrer Funktion tendenziell bereits heute weniger stark befahren sind, wäre die Zulässigkeit von Fahrverboten bzw. umfangreichen Fahrbeschränkungen in jedem Fall einzeln zu prüfen, wobei auf einem Teil dieser Strassen der Zubringerdienst vom Fahrverbot wohl auszunehmen wäre.

2.3. Pragmatische Lösung

Der Stadtrat erkennt den Wert autofreier Sonntage und sieht darin einen Nutzen für die Bevölkerung. Neben dem unmittelbaren Erleben der Vorteile sind solche Aktionen auch eine gute Gelegenheit, das eigene Mobilitätsverhalten zu reflektieren und zu schauen, welche positiven Auswirkungen der Autoverzicht auf den Alltag hat bzw. wo die Hürden und Herausforderungen liegen. Bei einer Durchführung von vier autofreien Sonntagen nach Vorgabe der Motion (d.h. einer Sperrung sämtlicher kommunalen und soweit möglich der kantonalen Strassen, insbesondere im Stadtzentrum und in den Wohngebieten) könnte der hohe personelle, finanzielle, rechtliche sowie betriebliche Aufwand diesen Nutzen aber wieder in Frage stellen. Deswegen will der Stadtrat eine pragmatische, rechtskonforme und verhältnismässige Lösung finden.

Grundsätzlich könnten kommunale und bestimmte kantonale Strassen in der Stadt Winterthur mit einer oder mehreren funktionellen Verkehrsanordnungen an vier Sonntagen pro Jahr weitgehend vom motorisiertem Individualverkehr befreit werden. Aufgrund des hohen Aufwands sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung (mit Signalisation, Markierungen, Umleitungen etc.) stellt sich indessen die Frage, ob das Stadtgebiet tatsächlich in diesem flächenmässigen Umfang vom motorisierten Individualverkehr befreit werden muss, um das gewünschte Ziel zu erreichen. In Anbetracht der Erfahrungen, dass die Bevölkerung auch ohne Verkehrssperren gut und nachhaltig für Mobilitätsanliegen sensibilisiert werden kann, setzt der Stadtrat gezielt auf Massnahmen, welche mit vertretbarem Aufwand einen möglichst hohen Nutzen erzeugen, ohne gleichzeitig die positiven Effekte der Motorisierung zu gefährden oder gar grundsätzlich in Frage zu stellen.

Weil die zwingenden Ausnahmen so umfangreich wären, dass selbst bei maximaler Umsetzung der Motion statt einer Befreiung des Stadtgebiets vom individuellen Motorfahrzeugverkehr lediglich eine Reduktion des Verkehrs herbeigeführt werden könnte, stellt sich ausserdem die Frage, ob es nicht mildere und kostengünstigere Massnahmen gibt, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Der Stadtrat denkt dabei an die Sperrung eines bestimmten Perimeters an jeweils vier Tagen im Jahr für verschiedene Aktivitäten rund um die Mobilität. Dabei sollen durchaus auch Quartiere oder Strassenzüge, die normalerweise von Autos dominiert sind, für den motorisierten Individualverkehr gesperrt werden. Ein erster solcher Aktions- bzw. Erlebnistag, der sogar die Sperrung der Technikumstrasse vorsah, war bereits im Rahmen der europaweiten Mobilitätswoche für den 20. September 2020 geplant, musste jedoch coronabedingt auf 2021 verschoben werden.

2.4. Aktions- und Erlebnistage

Demzufolge erklärt sich der Stadtrat bereit, an jeweils vier Aktions- bzw. Erlebnistagen im Jahr gewisse Strassenzüge bzw. einen bestimmten Perimeter in Winterthur für den privaten Motorfahrzeugverkehr zu sperren. In diesem Sinne wird das Departement Sicherheit und Umwelt beauftragt, die Machbarkeit zu prüfen und unter Berücksichtigung der Gesamtinteressen ein detailliertes Konzept mit einem entsprechenden Kreditantrag zu erarbeiten.

Obwohl sich autofreie Tage in der Schweiz bisher nicht wirklich durchgesetzt haben, stehen ihnen breite Teile der Bevölkerung sehr wohlwollend gegenüber. Kritisch hinterfragt wird regelmässig der kurzfristige Effekt eines einzelnen Aktionstages, weil damit kein generelles Umdenken resp. keine Verhaltensänderung herbeigeführt werden könne. Aus diesem Grund sollen jährlich wiederkehrend vier Aktionstage durchgeführt werden. Eine längerfristige Wirkung kann sodann auch mit passenden Begleitmassnahmen oder der Verbindung mit weiteren konkreten Mobilitätsprojekten und -produkten (z.B. der Eröffnung einer Velostation, mit einer Mobilitätswoche in Schulen, etc.) erreicht werden.

Der Stadtrat ist überzeugt, mit dieser mildereren Form der Sensibilisierung an vier autofreien Aktions- bzw. Erlebnistagen mit deutlich weniger Aufwand eine vergleichbare oder sogar bessere Wirkung zu erzielen als mit einer Massnahme, mit der zwar an vier Sonntagen im Jahr durchaus mehr Strassen in Winterthur gesperrt werden könnten, deren Einschränkungen und Ausnahmen in der Praxis aber so mannigfaltig sind, dass trotz grösster Anstrengungen die eigentlich gewünschte Symbolik gänzlich autofreier Strassen nicht annähernd erreicht wird. Damit die autofreien Tage politisch breit abgestützt sind und von der Bevölkerung getragen werden, strebt der Stadtrat ein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen solcher Massnahmen an.

Der Ansatz, an bestimmten Tagen lediglich Quartierstrassen oder bestimmte Perimeter zu sperren und diese mit Informationskampagnen zu begleiten, entspricht im Übrigen auch dem bewährten Vorgehen in anderen Schweizer Städten, wie beispielsweise Bern oder Genf («La ville est à vous»). Die Budgets solcher Aktions- bzw. Erlebnistage bewegen sich dort im Bereich von 50 000 bis 200 000 Franken pro Anlass.

Auf dieser Grundlage beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon