

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Kommunale Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen»: Bericht und Antrag auf Ablehnung mit Gegenvorschlag

Antrag:

1. Die kommunale Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» wird abgelehnt.
2. Der Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird ein Gegenvorschlag mit folgenden Inhalten gegenübergestellt:
 - Für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur wird ein Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen bewilligt.
 - Der Rahmenkredit soll in erster Linie für Projektierungsarbeiten und für die kurzfristige Umsetzung von Massnahmen einerseits aus der Schwachstellenanalyse des Fuss- und Veloverkehrs (Projekt-Nr. 11533) und andererseits aus der planerischen Aufarbeitung aller Achsen der Velobahnen (Projekt-Nr. 19784) eingesetzt werden.
 - Als Richtgrössen für die Aufteilung der Fr. 4,5 Millionen sollen folgende Werte dienen:
 - Schliessung von Lücken im Veloverkehrsnetz sowie Behebung von Sicherheits- und Attraktivitätsdefiziten: Fr. 2 Millionen
 - Kurzfristige Umsetzung ausgewählter Abschnitte und Projektierung weiterer Abschnitte der Veloschnellrouten: Fr. 1,5 Millionen
 - Optimierung von ausgewählten Lichtsignalanlagen für den Veloverkehr: Fr. 1 Million
3. Die Volksinitiative wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Weisung:

1. Ausgangslage

Mit Stadtratsbeschluss vom 7. November 2018 wurde das Zustandekommen der am 24. September 2018 mit mindestens 1'255 gültigen Unterschriften eingereichten Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» festgestellt.

Die Initiative wurde in Form des ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut eingereicht:

- «Für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur wird ein Rahmenkredit von Fr. 8 Millionen bewilligt.

Begründung:

Abseits der Grossprojekte im Bereich des Masterplans Bahnhof ist die Weiterentwicklung der Velostadt Winterthur zum Stillstand gekommen. Aufgrund des Bevölkerungswachstums, des knapper werdenden Verkehrsraumes und des steigenden Anteils an E-Bikes stösst die Veloinfrastruktur vielerorts an ihre Grenzen. Dies führt zunehmend zu gefährlichen Situationen sowie zu Konflikten mit dem motorisierten Verkehr und den Fussgänger/innen. Oft kann eine unbefriedigende Situation mit wenigen Massnahmen (Markierung, Signalisation, bauliche Anpassung) oder zusammen mit einem Bauprojekt erheblich verbessert werden. Immer wieder werden die für die Verbesserung der Infrastruktur notwendigen Planungs- und Projektierungsarbeiten sowie die Umsetzung der Projekte aus Mangel an finanziellen Mitteln zurückgestellt oder gar nicht ausgeführt.»

Die Behandlung der vorliegenden Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs richtet sich nach §§ 130 ff. GPR [Gesetz über die politischen Rechte] und § 65a VPR [Verordnung über die politischen Rechte]. Danach beschliesst der Stadtrat innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit und ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

2. Gültigkeit der Initiative

In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand hat, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR). Das Begehren muss zudem die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und darf nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV [Kantonsverfassung] i.V.m. § 148 Abs. 2 GPR).

Die Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» will im Wesentlichen die Veloinfrastruktur verbessern. Dazu soll ein Rahmenkredit von Fr. 8 Millionen für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen bewilligt werden.

Die Gemeinde entscheidet obligatorisch über Beschlüsse, die neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck über Fr. 5 Millionen oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen verursachen (Art. 8 Abs. 1 Ziff. 2 GO [Gemeindeordnung]). Die Bewilligung eines Rahmenkredites von Fr. 8 Millionen ist somit klar ein Gegenstand, der dem obligatorischen Referendum untersteht.

Die Veloinfrastruktur mit einem Rahmenkredit für Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zu verbessern, steht in einem engen inneren Zusammenhang und bildet sachlich ein sinnvolles Ganzes. Die Initiative wahrt damit die Einheit der Materie und der Gegenstand der vorliegenden Initiative erscheint damit insgesamt als initiativfähig.

Im Weiteren bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Inhalt des Volksbegehrens gegen übergeordnetes Recht verstossen würde. Der Gegenstand der Initiative hält sich vielmehr in den

Grenzen des kantonalen und des Bundesrechts und fällt in den Gestaltungsbereich der Stadt.

Der Verpflichtungskredit kann ein Objektkredit oder ein Rahmenkredit (§ 106 Abs. 2 lit. b. GG [Gemeindegesezt] mit § 39 Abs. 1 lit. b. CRG [Gesetz über Controlling und Rechnungslegung]) sein.

«Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Programm (z.B. Radwegnetz). Aufgrund eines Rahmenkredites können wieder einzelne Objektkredite bewilligt werden. Deshalb kann der Rahmenkredit auch eine Kompetenzdelegation enthalten. Das Gemeindeorgan, das für die Bewilligung des Rahmenkredites zuständig ist, bestimmt im Beschluss über die Bewilligung des Rahmenkredits zugleich, welches Gemeindeorgan für die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite zuständig ist. In aller Regel ist das aus praktischen Gründen der Gemeindevorstand. Er erhält auf diese Weise die Kompetenz, Ausgabenbeschlüsse zu füllen, die gemäss den Zuständigkeitslimiten in der Gemeindeordnung ausserhalb seiner Kompetenz liegen würden.»¹

Es handelt sich bei einem Rahmenkredit somit um ein übliches Instrument, um ein Programm zu finanzieren. Auch in der Stadt Winterthur gibt es Rahmenkredite für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, insbesondere bei Stadtwerk Winterthur, aber auch beim Tiefbauamt. Mit der Initiative wird ein Rahmenkredit für die Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen gefordert, aus welchem dann die Massnahmen zu finanzieren sind. Wie diese Ausführungen zeigen, ist die Forderung der Initiative offensichtlich inhaltlich und in zeitlicher Hinsicht durchführbar. Mindestens liegen keine konkreten Hinweise vor, die dies widerlegen würden.

Die Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» erfüllt somit alle gesetzlichen Anforderungen, die hinsichtlich Gegenstand, Einheit der Materie, Rechtmässigkeit und Durchführbarkeit an ein Volksbegehren zu stellen sind. Zusammenfassend ist darum festzustellen, dass die Initiative gültig ist.

3. Inhaltliche Stellungnahme

3.1 Legislaturprogramm 2018 - 2022

Der Stadtrat hat im Legislaturprogramm 2018 – 2022 als ein Schwerpunkt bis 2022 die «Stärkung des Öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs» festgelegt. Der Grosse Gemeinderat hat das Programm am 21. Januar 2019 zur Kenntnis genommen (GGR-Nr. 2018.100). Als Massnahmen enthalten sind unter anderem die Durchführung einer Schwachstellenanalyse Fuss- und Veloverkehr und die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben zur Förderung des Veloverkehrs.

Diese geplanten Massnahmen fanden bereits Niederschlag im Budget 2019. So hat der Grosse Gemeinderat einen Kredit von Fr. 200'000.-- (B 17.12.2018) für die Durchführung einer Schwachstellenanalyse Fuss- und Veloverkehr (Projekt-Nr. 11533) und einen Kredit von Fr. 300'000.-- (B 17.12.2018) für die planerische Aufarbeitung aller Achsen der Velobahnen (Projekt-Nr. 19784) bewilligt. Auch wurde im Produktegruppenbudget Tiefbau 2019 für die Umsetzung kleinerer Massnahmen zur Verkehrsberuhigung, der Verbesserung der Infra-

¹ Gemeindeamt des Kantons Zürich, Information Gemeindefinanzen, Kreditrecht, Übersicht über die wichtigsten Aspekte, Dezember 2017, Seite 3

struktur für Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrerinnen und Velofahrer und zur Busbevorzugung zusätzliche finanzielle Mittel von rund Fr. 250'000.-- eingestellt. Dies zeigt den Willen des Stadtrats, die Umsetzung der Legislaturziele umgehend anzugehen.

3.2 Schwachstellenanalyse und Velobahnen

Die genannten Anstrengungen des Stadtrats, Finanzmittel für die Analyse der Schwachstellen im Velo- und Fussverkehrsnetz, die planerische Aufarbeitung aller Velobahnen und für die Umsetzung kleinerer Massnahmen im Sinne des Fuss- und Veloverkehrs sowie der Verkehrssicherheit bereitzustellen und die bereits erfolgten Ausgabenbewilligungen durch das Parlament, decken sich vollständig mit den in der Volksinitiative formulierten Forderung der Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen. Es ist aber zu beachten, dass die Massnahmen selten rein dem Veloverkehr zugutekommen werden, sondern im Allgemeinen auch der Attraktivität und Sicherheit des Fussverkehrs dienen sollen (unter Berücksichtigung der Ziele für den Gesamtverkehr des Stadtrats).

Als Produkt der Schwachstellenanalyse wird eine Übersicht (GIS-Layer) über die Netzlücken und Sicherheitsdefizite im Fuss- und Veloverkehrsnetz erwartet. Als Resultat der planerischen Aufarbeitung der Velobahnen werden detaillierte Umsetzungspläne erwartet; einerseits zur kurzfristigen Umsetzung der Velobahnen oder einzelner Teile davon im Bestand bzw. mit kleineren baulichen Massnahmen und andererseits längerfristig im Rahmen von Bauprojekten.

4. Gegenüberstellung und Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» befasst sich grundsätzlich mit den gleichen Anliegen wie die eben geschilderten Massnahmen. Die Initiative verfolgt auch gleiche oder ähnliche Ziele wie die Planung des Stadtrates. Insbesondere trifft dies für den Legislatorschwerpunkt «Stärkung des Öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs» des Stadtrates im Handlungsfeld «Mobilität und Energie» zu.

Aus der Begründung der Initiative geht hervor, dass der Rahmenkredit eingesetzt werden soll, wenn eine unbefriedigende Situation mit wenigen Massnahmen (Markierung, Signalisation, bauliche Anpassung) oder zusammen mit einem Bauprojekt erheblich verbessert werden könnte. Dies deshalb, weil immer wieder die für die Verbesserung der Infrastruktur notwendigen Planungs- und Projektierungsarbeiten sowie die Umsetzung der Projekte aus Mangel an finanziellen Mitteln zurückgestellt oder gar nicht ausgeführt würden.

Grössere Investitionsprojekte entsprechen deshalb weniger der Forderung der Initiative. Sie sind auch weiterhin über separate Investitionsprojekte zu finanzieren. Aus heutiger Sicht schätzt das Tiefbauamt einen Rahmenkredit von Fr. 8 Millionen deshalb als zu hoch ein, um in einem Zeithorizont von vier bis sechs Jahren eher kleinere Projekte zu finanzieren. Auch reichen die vorhandenen personellen Ressourcen im Tiefbauamt nicht aus, um eine solch grosse Menge an Projekten im genannten Zeitraum zu bearbeiten bzw. zu begleiten.

5. Ablehnung der Volksinitiative

In seiner Gesamtbeurteilung gelangt das Departement Bau darum zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist und ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll, welcher die berechtigten Anliegen des Volksbegehrens mit den Zielsetzungen der laufenden Planung des Stadtrates für die Verbesserung der Veloinfrastruktur verbindet.

6. Gegenvorschlag

Da der Stadtrat den Inhalt der Initiative - wie oben dargelegt - grundsätzlich unterstützt, ist er gewillt, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Der Rahmenkredit für die Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen soll in erster Linie für Projektierungsarbeiten und für die kurzfristige Umsetzung von Massnahmen einerseits aus der Schwachstellenanalyse des Fuss- und Veloverkehrs (Projekt-Nr. 11533) und andererseits aus der planerischen Aufarbeitung aller Achsen der Velobahnen (Projekt-Nr. 19784) eingesetzt werden. Ein Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen wird aus Sicht des Departements Bau für die Planung, Projektierung und Realisierung dieser Massnahmen als ausreichend beurteilt.

Der Gegenvorschlag besteht aus folgenden Punkten:

- Für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur wird ein Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen bewilligt.
- Der Rahmenkredit soll in erster Linie für Projektierungsarbeiten und für die kurzfristige Umsetzung von Massnahmen einerseits aus der Schwachstellenanalyse des Fuss- und Veloverkehrs (Projekt-Nr. 11533) und andererseits aus der planerischen Aufarbeitung aller Achsen der Velobahnen (Projekt-Nr. 19784) eingesetzt werden.
- Als Richtgrössen für die Aufteilung der Fr. 4,5 Millionen sollen folgende Werte dienen:
 - Schliessung von Lücken im Veloverkehrsnetz sowie Behebung von Sicherheits- und Attraktivitätsdefiziten: Fr. 2 Millionen
 - Kurzfristige Umsetzung ausgewählter Abschnitte und Projektierung weiterer Abschnitte der Veloschnellrouten: Fr. 1,5 Millionen
 - Optimierung von ausgewählten Lichtsignalanlagen für den Veloverkehr: Fr. 1 Million

Ein Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen bietet zudem die Chance, dass die Initianten ihre Initiative aufgrund des Gegenvorschlags zurückziehen und der Rahmenkredit vom Grossen Gemeinderat abschliessend beschlossen werden kann, ohne der Gefahr eines Volks-Nein zur Initiative bzw. des Gegenvorschlags einzugehen.

Das Initiativkomitee stellt dafür seine Unterstützung in Aussicht: «Die Mitglieder des Initiativkomitees freuen sich nun darüber, dass seitens Departement Bau die Idee des Gegenvorschlags weiterverfolgt werden soll und unterstützen dieses Vorgehen einstimmig» (Mail vom 13.12.2018 von K. Egli an C. Meier im Nachgang zum Infotreffen vom 20.11.2018).

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon