

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Bericht und Antrag zur kommunalen Volksinitiative „zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Winterthur“ / Gegenvorschlag des Stadtrats

Anträge:

1. Die kommunale Volksinitiative „zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehr in der Stadt Winterthur“ wird abgelehnt und mit der Empfehlung zur Verwerfung der Volksabstimmung unterbreitet.

2. Der Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird ein Gegenvorschlag in Form einer Ergänzung des kommunalen Richtplans, Textteil, Kapitel 3 Verkehr (Seite 27), gegenüber gestellt und dazu Folgendes beschlossen:

2.1. Die Ergänzung des kommunalen Richtplans mit folgendem Text (Leitlinien der Verkehrspolitik) wird vorläufig gutgeheissen:

¹Die Stadt Winterthur schützt die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs und fördert eine nachhaltige städtische Mobilität.

²Der Anteil des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Veloverkehrs am Quell-, Ziel- und Binnenverkehr der Stadt Winterthur wird gemäss den Vorgaben im städtischen Gesamtverkehrskonzept bis 2025 erhöht.

³Die Stadt Winterthur sucht mit den verschiedenen Anspruchsgruppen den Dialog, lobbyiert bei übergeordneten Stellen und berät im Bereich Mobilität aktiv. Die Stadtverwaltung ist Vorbild für eine nachhaltige städtische Mobilität.

⁴Fuss- und Veloverkehr

- Die Stadt sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Fussgänger- und Veloroutennetz.
- Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind gut erreichbar und in genügender Zahl vorhanden.
- Die Sicherheit ist für alle Zufussgehenden und Velo-Fahrenden gewährleistet. Lernende und ältere Menschen werden durch besondere Massnahmen geschützt.

⁵Öffentlicher Verkehr

- Das öV-Angebot bietet attraktive Transportketten von höchstmöglicher zeitlicher und örtlicher Verfügbarkeit für den Pendler-, Einkaufs- und Freizeitverkehr.
- Gemäss dem Grundsatz der Transporteffizienz und der optimalen Nutzung des begrenzten Strassenraumes wird der öffentliche Verkehr konsequent priorisiert.
- Ein integraler Tarifverbund garantiert ein attraktives Angebot in der ganzen Region.

⁶Motorisierter Individualverkehr

- Die Verkehrsbelastung auf dem städtischen Hauptstrassennetz soll nicht weiter zunehmen. Mehrverkehr wird in erster Linie durch öffentliche Verkehrsmittel, Fuss- und Veloverkehr abgewickelt. Netzausbauten dienen primär der Erschliessung des kantonalen Zentrumsgebietes Oberwinterthur/Grüze und neuer Baugebiete, der Verkehrsentlastung bestehender Quartiere oder der Priorisierung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs.

- Das kommunale Verkehrsnetz wird so entwickelt und betrieben, dass Fremdverkehr vermieden und Wohnquartiere vom Verkehr entlastet werden.
- Auf dem kommunalen Strassennetz abseits der Hauptachsen werden verkehrsberuhigte Zonen eingeführt. Zur gezielten Aufwertung des Strassenraums auf kommunalen Hauptachsen werden entschleunigende Massnahmen geprüft.
- Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom Hochleistungs- oder Hauptverkehrsstrassennetz übernommen. Die Kapazität dieses Netzes wird mit betrieblichen Optimierungen und wenn nötig mit gezielten Ausbauten erhalten.
- Die Parkraumpolitik ist ein Schlüsselthema für die Verkehrserzeugung des motorisierten Individualverkehrs. Der Parkraum wird über die Bewirtschaftung und die Menge gesteuert. Im hochwertigen innerstädtischen Raum haben Parkhäuser Priorität, um den Strassenraum zu entlasten.

2.2. Der Stadtrat wird aufgefordert, für diese Richtplanergänzung die öffentliche Auflage mit Anhörungs- und Einwendungsverfahren gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) durchzuführen und dem Grossen Gemeinderat danach Antrag für die definitive Festsetzung im kommunalen Richtplan zu stellen.

2.3. Nach erfolgter Festsetzung wird die Richtplanergänzung als Gegenvorschlag zur Volksinitiative gemäss Ziffer 1 der Volksabstimmung mit der Empfehlung zur Annahme unterbreitet. (Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Festsetzungsbeschluss dem fakultativen Referendum.)

Weisung:

1. Ausgangslage

Mit Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2008 wurde das Zustandekommen der am 25. November 2008 eingereichten Volksinitiative „zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Winterthur“ festgestellt.

Die Initiantinnen und Initianten fordern, es sei folgender Beschluss zu fassen:

¹Die Stadt Winterthur schützt die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs.

²Der prozentuale Anteil des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Veloverkehrs am Quell-, Ziel- und Binnenverkehr der Stadt Winterthur soll bis 2025 um mindestens 10 Prozentpunkte gegenüber dem Stand von 1998 erhöht werden; massgebend sind dabei die Bewegungen auf Stadtgebiet. Die Stadt Winterthur trifft die dazu notwendigen Massnahmen. Sie setzt konsequent auf den öffentlichen Verkehr und auf ein attraktives und sicheres Fuss- und Velowegnetz. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat jährlichen Bericht über die getroffenen Massnahmen.

³Die Stadt handelt nach folgendem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn in Verhandlungen mit übergeordneten Stellen: Der Neu- und Ausbau von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich auf der entsprechenden Verkehrsachse die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Neu- und Ausbau von Sammelstrassen sind ausschliesslich zum Zweck der Quartierserschliessung zulässig.

Ähnliche bzw. inhaltlich weitgehend gleichlautende Initiativbegehren wurden – wie auf den Unterschriftenbogen erwähnt – auch in fünf anderen Schweizer Städten bzw. Stadtkantonen eingereicht. Teilweise wurde dabei der Erlass eines Reglements verlangt, teilweise wurde die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Gemeindeordnung beantragt. Als erste Stadt hat am 7. März 2010 St. Gallen über das Reglement des Stadtparlaments für eine

nachhaltige Verkehrsentwicklung abgestimmt. Das Reglement wurde mit 59 % Ja-Stimmen zu 41 % Nein-Stimmen angenommen.

2. Rechtmässigkeit der Initiative

Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie den Grundsätzen der Form- und Materieneinheit genügt (§§ 120, 121 und 128 des Gesetzes über die politischen Rechte¹ [GPR] in Verbindung mit Art. 25 und 28 der Kantonsverfassung).

Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative kann nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 96 Ziff. 1 Gemeindegesetz in Verbindung mit den §§ 8 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur).

2.1 Gegenstand der Initiative

Die Initiative fordert die Fassung eines Beschlusses mit dem Inhalt des Initiativtextes. Dabei handelt es sich um einen Grundsatzbeschluss mit (angestrebter) Behördenverbindlichkeit, wie er gemäss § 94 b. Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz Gegenstand einer kommunalen Abstimmung sein kann. Sachlich geht es darin zudem um Fragen, die im Wesentlichen in die Regelungszuständigkeit der Stadt fallen (Verkehr und Strassenbau auf Stadtgebiet). Der verlangte Beschluss kann darum Gegenstand der Volksinitiative sein.

2.2 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

Absatz 1 der Initiative verlangt den Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs.

Das eidgenössische und kantonale Recht weist verschiedene Bestimmungen auf, die den Schutz der Menschen und der Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen vorschreiben (so etwa Art. 73 ff. Bundesverfassung sowie Art. 102 der Kantonsverfassung und die gestützt darauf ergangene Gesetzgebung). Der von der Volksinitiative vorgeschlagene Text wiederholt diese Verpflichtung, ohne inhaltlich von der übergeordneten Gesetzgebung abzuweichen. Die Annahme der Volksinitiative hätte somit zur Folge, dass die bereits im übergeordneten Recht enthaltene Verpflichtung zum Schutz der Menschen vor negativen Auswirkungen des Verkehrs zusätzlich in einem Beschluss der Stadt Winterthur festgeschrieben wird. Dies ist rechtlich ohne Weiteres zulässig.

Absatz 2 der Initiative verlangt, dass die Stadt entsprechende Massnahmen trifft für eine Verlagerung der Verkehrsanteile zugunsten des ÖV sowie des Langsamverkehrs. Zudem hat der Stadtrat dem Gemeinderat jährlich Bericht über die getroffenen Massnahmen zu erstatten.

Art. 104 Abs. 1 und Abs. 3 der Kantonsverfassung statuieren unter anderem, dass der Kanton und die Gemeinden für eine sichere und umweltgerechte Ordnung des Verkehrs sorgen und dass der Kanton und die Gemeinden den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet fördern. Der mit der Volksinitiative verlangte Beschluss konkretisiert diese bereits in der Kantonsverfassung enthaltenen Grundsätze. Ein solcher Beschluss ist ohne Weiteres zulässig.

¹ LS 161; aktuelle Fassung in Kraft seit 01.01.2010

Abs. 3 der Initiative verlangt, dass die Stadt Winterthur im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten den Grundsatz vertritt, dass ein Neu- oder Ausbau von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht.

Mit dem im Initiativtext enthaltenen Vorbehalt ist gewährleistet, dass übergeordnetes Recht beachtet werden darf und muss.

2.3 Einhaltung der Grundsätze der Form- und Materieneinheit

Nach dem Prinzip der Einheit der Form sollen Initiativen entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden. Die zur Diskussion stehende Initiative weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf und sie genügt somit der Formeinheit. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwischen den einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Initiative genügt auch dieser Anforderung und erfüllt damit das Erfordernis der Einheit der Materie.

2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und dass sie den Grundsätzen der Form- und Materieneinheit genügt. Der Stadtrat hat sie deshalb am 13. Mai 2009 als rechtmässig bezeichnet.

3. Verkehrspolitische und –planerische Rahmenbedingungen

Die Initiative fordert, dass die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs geschützt werden. Konkret wird eine markante Erhöhung (10%-Punkte) des ÖV- und Langsamverkehrsanteils bis ins Jahr 2025 verlangt. Zudem soll der Neu- und Ausbau von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet nur unter der Bedingung zulässig sein, dass sich auf der entsprechenden Verkehrsachse die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Nach diesem Grundsatz soll die Stadt im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten handeln und in Verhandlungen mit übergeordneten Stellen ihre Position vertreten.

3.1 Verkehrspolitik der Stadt Winterthur

Vorab ist festzuhalten, dass die Stadt Winterthur ein grosses Interesse an einer nachhaltigen Verkehrspolitik hat. Basierend auf seinen Legislatorschwerpunkten und dem regionalen Gesamtverkehrskonzept 2005 (rGVK) hat der Stadtrat im November 2008 11 Leitsätze zum Thema Verkehr verabschiedet, welche die gleiche Stossrichtung wie die eingereichte Initiative aufweisen. Darin verfolgt die Stadt folgende Hauptzielrichtungen:

- Die Verkehrserzeugung soll bereits am Quell- bzw. Zielort durch die optimale Platzierung/Anbindung von verkehrintensiven Nutzungen oder mittels Steuerung des Parkplatzangebotes etc. gesteuert werden.
- Die Verkehrsträger (Strassen) sollen wieder als Teil des Siedlungsraumes verstanden und insbesondere auf die Bedürfnisse des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrs (ÖV) ausgerichtet werden.
- Es wird ein Mobilitätsmanagement für die Stadt erarbeitet und ansässige Unternehmen und Privatpersonen entsprechend beraten.

Ergänzend dazu sind die bereits über Jahrzehnte laufenden Massnahmenprogramme zur Förderung des Langsamverkehrs, zum Wohnschutz und zur Verkehrsberuhigung zu nennen, wo die Stadt Winterthur im nationalen und internationalen Vergleich (Fussgängerzone Alt-

stadt, Velowegnetz, Tempo 30, Blaue Zonen etc.) zu den aktivsten und führenden gezählt werden darf.

3.2 Gesamtverkehrsmassnahmen

Die bisher vorherrschende verkehrsorientierte Betrachtungsweise wird zunehmend durch eine siedlungsorientierte Betrachtungsweise ergänzt. Ein Beispiel ist das Testplanungsverfahren Zürcherstrasse in Töss.

Mit dem vom Kanton initiierten Konzept der regionalen Verkehrssteuerung (RVS), das zur Zeit von der Stadt Winterthur umgesetzt wird, wird eine Optimierung des öffentlichen Verkehrs, die Entlastung der Siedlungsgebiete vom Durchgangsverkehr sowie eine Verflüssigung des Verkehrs angestrebt.

Aus dem Agglomerationsprogramm des Bundes werden der Stadt voraussichtlich rund CHF 20 Mio. zufließen. Dieses Geld wird für Projekte für den Fuss- und Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr eingesetzt (zum Beispiel Projekte Stadtraum Bahnhof).

Ein Ziel der Stadt ist es, die Verkehrserzeugung einzudämmen und den bestehenden Verkehr zu verflüssigen. Deshalb werden die Parkplätze auf öffentlichem Grund in der Innenstadt mit der Verordnung über das gebührenpflichtige Parkieren auf öffentlichem Grund (2008/052) aktiv und nachhaltig bewirtschaftet. Die Geltungsdauer dieser Regelung wurde vom Grossen Gemeinderat am 25. August 2008 verlängert. Zudem wurde eine Vielzahl von blauen Zonen mit Anwohnerbevorzugung geschaffen.

Mit regelmässigen Kampagnen wie zum Beispiel Clever Mobil (läuft dieses Jahr aus) bietet die Stadt Unternehmen und Privaten Mobilitätsberatungen an. Mit einem vorbildlichen und zeitgemässen Mobilitätsmanagement fördert der Stadtrat umweltfreundliche Verkehrsmittel für die Mitarbeitenden.

3.3 Verkehrsentwicklung (Modal Split Zielsetzungen)

Im Schlussbericht zum rGVK wurde ein Trendszenario 2025 zur Verkehrsmittelwahl Region Winterthur erstellt. In diesem Szenario wurde das Gesamtverkehrswachstum mit rund 21 % gegenüber dem Stand 1998 angenommen. Das Zielszenario sieht in der Stadt Winterthur folgende Verkehrszunahmen vor: beim motorisierten Individualverkehr + 5 %, beim ÖV + 60 % sowie beim Langsamverkehr + 21 %. Um dieses Ziel zu erreichen, sind im rGVK verschiedenste Massnahmen aufgeführt.

Vergleicht man die bisherige Verkehrsentwicklung und die Zielwerte des Initiativtextes mit denjenigen des rGVK, so stellt man fest, dass trotz der prognostizierten Verkehrszunahme von 21 % für den Gesamttraum, eine langfristige Zunahme des MIV von 5 % in der Stadt letztlich einer Plafonierung gleichkommt. Bezogen auf die Verkehrsanteile wird für den Gesamttraum Winterthur und Weinland eine Verschiebung von 5 % vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖV und Langsamverkehr angestrebt. Dieser Wert liegt, auf den Stadtbereich bezogen, um einiges höher, nämlich bei 7 – 8 %. Dem Zielwert der Initiative von mindestens 10 Prozentpunkten bis 2025 wird im rGVK somit nicht entsprochen.

Eine weitere Reduktion des motorisierten Individualverkehrs auf dem gesamten Stadtgebiet würde aber, neben den bereits laufenden Massnahmen gemäss rGVK, noch um einiges einschneidendere Massnahmen bedingen (Abbau von Parkplätzen und von Kapazitäten auf kommunalen und überkommunalen Strassen, Einführung neuer Finanzierungssysteme wie beispielsweise ein lenkungswirksames Road Pricing usw.). Die Zuständigkeit für diese Massnahmen liegt jedoch nicht allein bei der Stadt, sondern teilweise beim Kanton oder Bund.

3.4 Entwicklung des Hauptverkehrsstrassennetzes

Gemäss Initiative soll der Neu- und Ausbau von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet nur unter der Bedingung zulässig sein, dass sich auf der entsprechenden Verkehrsachse die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht.

Im Hinblick auf das zweite in Vorbereitung befindliche Agglomerationsprogramm und auf die kommunale Richtplanung hat die Stadt Winterthur in Zusammenarbeit mit dem Kanton und der RWU die Überarbeitung des rGVK für die Stadt an die Hand genommen (städtisches Gesamtverkehrskonzept – sGVK). Basierend auf der Verkehrspolitik der Stadt werden die Mobilitätsbedürfnisse erhoben und darauf aufbauend die Netzplanung erarbeitet. Bezüglich der Verkehrskapazitäten für den motorisierten Individualverkehr geht die Stadt jedoch von einer ähnlichen Entwicklung wie im rGVK aus. So braucht es nach Ansicht des Stadtrates unter anderem eine bessere Anbindung des kantonalen Zentrumsgebiets Oberwinterthur/Grüze an das Hochleistungsstrassennetz für den motorisierten Individualverkehr. Dies ist nur mit einem punktuellen Netz- resp. Kapazitätsausbau möglich.

Aus diesem Grunde kann der Stadtrat die in der Initiative gestellte Forderung, dass Neu- und Ausbauten von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet nur unter der Bedingung zulässig sind, dass sich auf der entsprechenden Verkehrsachse die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöhen wird, nicht erfüllen.

3.5 Berichterstattung

Zudem verlangt die Initiative, dass der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat jährlich Bericht über die getroffenen Massnahmen erstattet. Diese Forderung würde ein sehr aufwändiges Monitoring über die Veränderungen des Modal Split beinhalten. Die personellen und finanziellen Ressourcen dafür sind in der Stadt Winterthur nicht vorhanden. Auch zweifeln Fachleute den Sinn und die Wirkung eines jährlichen Monitorings in diesem Bereich an, weil sich der Modal Split in einem Jahr nur marginal verändert. Der Stadtrat kann die Forderung der Initianten nach einer jährlichen Berichterstattung somit nicht erfüllen.

Der Stadtrat beantragt deshalb dem Grossen Gemeinderat und der Volksabstimmung die Ablehnung der Initiative. Der Stadtrat hat aber einen Gegenvorschlag ausgearbeitet, welcher wesentliche Elemente der Initiative aufnimmt.

4. Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag muss denselben Regelungsgegenstand betreffen und die gleiche Form aufweisen wie die Initiative, im Übrigen aber eine selbständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden (§ 138 a. GPR).

4.1 Kommunale Richtplanung

Der kommunale Richtplan ist ein langfristiges, behördenverbindliches Planungsinstrument, das insbesondere auch verkehrsplanerische Ziele und Festlegungen enthält. Es ist daher sinnvoll, anstelle eines einfachen Beschlusses des Gemeinderates, eine Ergänzung des Textes im kommunalen Richtplan, Teil Verkehr, vorzunehmen. Damit werden die in der kommunalen Kompetenz liegenden verkehrspolitischen Ziele am systematisch richtigen Ort behördenverbindlich festgeschrieben.

4.2 Städte-Charta

Ausgelöst durch die gemeinsame Bearbeitung der vorliegenden Volksinitiativen wurde eine „Charta für eine nachhaltige städtische Mobilität“ von den Städten Basel, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich ausgearbeitet; an dieser gemeinsamen Absichtserklärung sollen sich die Antworten auf die Volksbegehren in den beteiligten Städten ausrichten.

Die Charta für eine nachhaltige städtische Mobilität hat folgenden Wortlaut:

"Die wachsende Bevölkerung und die allgemeine Zunahme der Mobilität kumulieren sich insbesondere in den Städten zu grossen Herausforderungen. Die Städte sind und werden zunehmend konfrontiert mit einem grossen Verkehrsaufkommen und gleichzeitig hohen Ansprüchen an die Lebensqualität im dicht besiedelten Raum. Angesichts der gleichartigen Herausforderungen ist es angezeigt, diese koordiniert anzugehen, auf kommunaler Ebene aber auch gemeinsam auf nationaler Ebene.

Die vorliegende Charta für eine nachhaltige städtische Mobilität umreisst die grundsätzlichen Ziele und Entwicklungsabsichten der unterzeichnenden Städte für eine nachhaltige Mobilität. Die Charta wurde von den jeweiligen Stadtregierungen genehmigt und bildet die Grundlage für deren Verkehrspolitik. Sie dient auch als Basis für koordinierte gemeinsame Vorstösse und Positionen auf nationaler Ebene. Insbesondere die nachfolgend aufgeführten Grundsätze werden von allen unterzeichnenden Städten auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene vertreten.

Gemeinsame verkehrspolitische Grundsätze der unterzeichnenden Städte; erstunterzeichnend: Basel, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich

Verkehrssysteme sind Teil eines übergeordneten städtischen Gesamtsystems auf begrenztem Raum. Sie sind im **Kontext** verschiedener gleichwertiger, zum Teil gegensätzlicher Nutzungsansprüche wie Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln.

Verkehrssysteme sind in ihrer Gesamtwirkung zu betrachten. Einzelne Verkehrsträger sind unter dem Aspekt des nachhaltigen Umgangs mit **begrenzten Ressourcen** wie Raum, Energie und Geld zu planen.

In dicht besiedelten Stadträumen übernehmen nachhaltige Verkehrsformen, wie der öffentliche Verkehr sowie der Fuss- und Veloverkehr, einen grossen Teil des **Verkehrs**. Diese Verkehrsformen werden prioritär behandelt.

Durch die enge **Abstimmung** mit der **Siedlungsentwicklung** entstehen möglichst kurze Wege. Die Stadt- und Wohnqualität wird auf einem hohen Niveau gehalten. In Abhängigkeit der beabsichtigten Stadtentwicklung ist das Verkehrssystem basierend auf den tatsächlich vorhandenen bzw. absehbaren **Verkehrsbeziehungen** und den beabsichtigten **Verkehrsanteilen** zu entwickeln.

Im Übergang zum ländlichen Raum kommt dem Ausbau **kombinierter Mobilitätsformen** (Park&Ride etc.) eine grössere Bedeutung zu.

Vor allem in Ballungsgebieten werden verschiedene **Nutzungsansprüche** an den begrenzten öffentlichen Raum gestellt. Dies bedingt eine **Interessenabwägung** zwischen Verkehr, Sicherheit, Gestaltung und Aufenthaltsqualität.

Der Strassenraum ist ein begrenztes Gut. Bestehende Verkehrsinfrastrukturen werden mithilfe modernster Technologie unter dem Aspekt der Transporteffizienz **betrieblich optimiert**.

Gemäss dem Ansatz der angebotsorientierten Planung werden neue Verkehrsinfrastrukturen nur nach Ausschöpfen vorhandener **Betriebsreserven** gebaut und/oder zur Entlastung von Stadtteilen. Verkehrsreduktionen auf den entlasteten Strassen werden durch flankierende Massnahmen gesichert, um eine langfristige Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität zu erreichen.

Auf dem Prinzip der **Koexistenz** (Mischverkehr auf tiefem Geschwindigkeitsniveau) basierende Betriebskonzepte sind zu fördern.

Basierend auf diesen Grundsätzen verpflichten sich die unterzeichnenden Städte zur Umsetzung der nachfolgend formulierten Leitlinien.

Fuss- und Veloverkehr

- Die Stadt sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Fussgänger- und Veloroutennetz.
- Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind gut erreichbar und in genügender Zahl vorhanden.
- Die Sicherheit ist für alle Zufussgehenden und Velo-Fahrenden gewährleistet. Lernende und ältere Menschen werden durch besondere Massnahmen geschützt.

Öffentlicher Verkehr

- Das öV-Angebot bietet attraktive Transportketten von höchstmöglicher zeitlicher und örtlicher Verfügbarkeit für den Pendler-, Einkaufs- und Freizeitverkehr.
- Gemäss dem Grundsatz der Transporteffizienz und der optimalen Nutzung des begrenzten Strassenraumes wird der öffentliche Verkehr konsequent priorisiert.
- Ein integraler Tarifverbund garantiert ein attraktives Angebot in der ganzen Region.

Motorisierter Individualverkehr

- Die Verkehrsbelastung auf dem städtischen Hauptstrassennetz soll nicht weiter zunehmen. Mehrverkehr wird in erster Linie durch öffentliche Verkehrsmittel, Fuss- und Veloverkehr abgewickelt. Netzausbauten dienen primär der Quartierserschliessung bzw. deren Verkehrsentlastung oder der Priorisierung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs.
- Das kommunale Verkehrsnetz wird so entwickelt und betrieben, dass Fremdverkehr vermeiden und Wohnquartiere vom Verkehr entlastet werden.
- Auf dem kommunalen Strassennetz abseits der Hauptachsen werden konsequent verkehrsberuhigte Zonen eingeführt. Zur gezielten Aufwertung des Strassenraums auf kommunalen Hauptachsen werden entschleunigende Massnahmen geprüft.
- Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahungsstrassen übernommen. Die Kapazität dieses Netzes wird mit betrieblichen Optimierungen und wenn nötig mit gezielten Ausbauten erhalten.
- Die Parkraumpolitik ist ein Schlüsselthema für die Verkehrserzeugung des motorisierten Individualverkehrs. Der Parkraum wird über die Bewirtschaftung und die Menge gesteuert. Im hochwertigen innerstädtischen Raum haben Parkhäuser Priorität, um den Strassenraum zu entlasten.“

Die Charta wurde von den jeweiligen Stadtregierungen genehmigt – in Winterthur am 9. Dezember 2009. Sie bildet die Grundlage für die Verkehrspolitik der beteiligten Städte. Am 22. Januar 2010 wurde die Charta in Zürich von den Städten gemeinsam unterzeichnet und am 28. Januar 2010 kommuniziert.

4.3 Gegenvorschlag: Leitlinien im kommunalen Richtplan

Am 24. Januar 2010 hat der Stadtrat als Gegenvorschlag zur Initiative die Leitlinien für den kommunalen Richtplan, basierend auf der Städte-Charta zur Kenntnis genommen. Am 3. März 2010 wurden diese Leitlinien der Vertreterin und den Vertretern des Initiativkomitees vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Verständnisfragen konnten beantwortet werden. Konkret haben die Initianten/innen eine "zahlenmässige" Ergänzung des 2. Abschnitts beantragt, was der Stadtrat aber, wie im Kapitel 3 dargelegt, ablehnt.

4.4 Gegenüberstellung Initiative und Gegenvorschlag

Volksinitiative	Gegenvorschlag
Initiativtext	Kommunaler Richtplan; 3 Verkehr (Seite 27)
¹ Die Stadt Winterthur schützt die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs.	¹ Die Stadt Winterthur schützt die Bevölkerung und die Umwelt vor den negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs und fördert eine nachhaltige städtische Mobilität.
² Der prozentuale Anteil des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Veloverkehrs am Quell-, Ziel- und Binnenverkehr der Stadt Winterthur soll bis 2025 um mindestens 10 Prozentpunkte gegenüber dem Stand von 1998 erhöht werden; massgebend sind dabei die Bewegungen auf Stadtgebiet. Die Stadt Winterthur trifft die dazu notwendigen Massnahmen. Sie setzt konsequent auf den öffentlichen Verkehr und auf ein attraktives und sicheres Fuss- und Velowegnetz. Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat jährlichen Bericht über die getroffenen Massnahmen.	² Der Anteil des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Veloverkehrs am Quell-, Ziel- und Binnenverkehr der Stadt Winterthur wird gemäss den Vorgaben im städtischen Gesamtverkehrskonzept bis 2025 erhöht. ³ Die Stadt Winterthur sucht mit den verschiedenen Anspruchsgruppen den Dialog, lobbyiert bei übergeordneten Stellen und berät im Bereich Mobilität aktiv. Die Stadtverwaltung ist Vorbild für eine nachhaltige städtische Mobilität.
³ Die Stadt handelt nach folgendem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn in Verhandlungen mit übergeordneten Stellen: Der Neu- und Ausbau von Hauptverkehrsstrassen auf Stadtgebiet ist nur unter der Bedingung zulässig, dass sich auf der entsprechenden Verkehrsachse die Kapazität für den motorisierten Individualverkehr nicht erhöht. Neu- und Ausbau von Sammelstrassen sind ausschliesslich zum Zweck der Quartiererschliessung zulässig.	⁴ <u>Fuss- und Veloverkehr</u> - Die Stadt sorgt für ein direktes, sicheres, attraktives und zusammenhängendes Fussgänger- und Veloroutennetz. - Private und öffentliche Abstellanlagen für Velos sind gut erreichbar und in genügender Zahl vorhanden. - Die Sicherheit ist für alle Zufussgehenden und Velo-Fahrenden gewährleistet. Lernende und ältere Menschen werden durch besondere Massnahmen geschützt. ⁵ <u>Öffentlicher Verkehr</u> - Das öV-Angebot bietet attraktive Transportketten von höchstmöglicher zeitlicher und örtlicher Verfügbarkeit für den Pendler-, Einkaufs- und Freizeitverkehr. - Gemäss dem Grundsatz der Transporteffizienz und der optimalen Nutzung des begrenzten Strassenraumes wird der öffentliche Verkehr konsequent priorisiert. - Ein integraler Tarifverbund garantiert ein attraktives Angebot in der ganzen Region. ⁶ <u>Motorisierter Individualverkehr</u> - Die Verkehrsbelastung auf dem städtischen Hauptstrassennetz soll nicht weiter zunehmen. Mehrverkehr wird in erster Linie durch öffentliche Verkehrsmittel, Fuss- und Veloverkehr abgewickelt. Netzausbauten dienen primär der Erschliessung des kantonalen Zentrumsgebietes Oberwinterthur/Grüze und neuer Baugebiete, der Verkehrsentlastung bestehender Quartiere oder der Priorisierung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. - Das kommunale Verkehrsnetz wird so entwickelt und betrieben, dass Fremdverkehr ver-

	mieden und Wohnquartiere vom Verkehr entlastet werden. - Auf dem kommunalen Strassennetz abseits der Hauptachsen werden verkehrsberuhigte Zonen eingeführt. Zur gezielten Aufwertung des Strassenraums auf kommunalen Hauptachsen werden entschleunigende Massnahmen geprüft. - Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom Hochleistungs- oder Hauptverkehrsstrassennetz übernommen. Die Kapazität dieses Netzes wird mit betrieblichen Optimierungen und wenn nötig mit gezielten Ausbauten erhalten. - Die Parkraumpolitik ist ein Schlüsselthema für die Verkehrserzeugung des motorisierten Individualverkehrs. Der Parkraum wird über die Bewirtschaftung und die Menge gesteuert. Im hochwertigen innerstädtischen Raum haben Parkhäuser Priorität, um den Strassenraum zu entlasten.
--	---

5. Weiteres Vorgehen

5.1 Verbindlichkeit von Initiative und Gegenvorschlag

Die Initiative und der Gegenvorschlag betreffen denselben Regelungsgegenstand. Sie sind aber in ihrer Verbindlichkeit noch nicht gleichwertig. Während die Initiative einen "Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form" enthält (vgl. § 120 Abs. 2 GPR) und als solcher vom Grossen Gemeinderat sofort beschlossen werden könnte, ist für die definitive Beschlussfassung über den Gegenvorschlag zuerst noch das vorgegebene Verfahren zur Ergänzung des kommunalen Richtplans gemäss PBG (Kantonales Planungs- und Baugesetz) durchzuführen. Dazu müssen insbesondere die nach- und nebengeordneten Planungsträger noch angehört, der neue Planinhalt während 60 Tagen öffentlich aufgelegt und die allenfalls eingehenden Einwendungen in der abschliessenden Vorlage zur Planfestsetzung mit gewürdigt werden (vgl. § 7 PBG).

Deshalb stellt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat heute die Hauptanträge, einerseits die Initiative abzulehnen (Antrag 1) und andererseits dem Volksbegehren einen Gegenvorschlag in der Form einer Ergänzung des Richtplans gegenüber zu stellen (Antrag 2, erster Absatz). Der Inhalt der Richtplanergänzung kann aber aus den genannten Verfahrensgründen derzeit noch nicht endgültig beschlossen werden. Darum soll der Grosse Gemeinderat den neuen Richtplantext im Moment nur vorläufig gutheissen (Antrag 2.1.). Danach wird der Stadtrat gemäss § 7 PBG das vorgeschriebene Auflage- und Einwendungsverfahren für den genehmigten Text durchführen und dem Parlament anschliessend den definitiven Antrag zur Richtplanergänzung unterbreiten (Antrag 2.2.).

Entspricht der Grosse Gemeinderat diesem Folgeantrag, mit dem in der ersten Hälfte des Jahres 2011 zu rechnen ist, und setzt er die Richtplanergänzung dann definitiv fest, werden die Initiative und der Gegenvorschlag grundsätzlich miteinander der Volksabstimmung vorzulegen sein. Dabei soll den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative (Antrag 1) und die Annahme des Gegenvorschlages (Antrag 2.3.) empfohlen werden. Zur obligatorischen Volksabstimmung kommt es aber nur, falls die Volksinitiative bis zur Anordnung des Urnengangs nicht noch zurückgezogen wird (vgl. § 138 c. Abs. 4 GPR). Im Falle eines solchen Rückzugs bliebe nur der beschlossene Gegenvorschlag bestehen, der mit der angestrebten Richtplanergänzung einen Gegenstand des fakultativen Referendums zum Inhalt hat. Über den Gegenvorschlag allein wäre daher nur dann noch eine Volksabstimmung abzuhalten,

wenn dies mit einem Referendumsbegehren so verlangt würde (Klammer am Ende von Antrag 2.3.).

5.2 Beschlussmöglichkeiten

Legt der Stadtrat zu einer Volksinitiative in ausgearbeiteter Form einen Gegenvorschlag vor, kann der Grosse Gemeinderat beide Anträge unabhängig von einander gutheissen oder ablehnen (vgl. § 131 GPR). Nebst dem vorliegend beantragten Nein / Ja sind also auch ein doppeltes Ja, ein doppeltes Nein oder ein Ja / Nein zu Initiative und Gegenvorschlag denkbar. In den ersten drei genannten Konstellationen kommt es anschliessend obligatorisch zur Volksabstimmung, es sei denn, die Initiative werde nachträglich noch zurückgezogen. Im letzten Fall, d.h. wenn nur die Initiative gutgeheissen und kein Gegenvorschlag beschlossen wird, muss hingegen nicht zwingend eine Volksabstimmung stattfinden. Wenn es wie vorliegend um einen Gegenstand des fakultativen Referendums geht, kommt es vielmehr nur auf entsprechendes Begehren zur Volksabstimmung über die Initiative.

Zusammenfassung Beschlussmöglichkeiten:

Fall	Entscheid GGR:		Volksabstimmung		
	Initiative	Gegenvorschlag	obligatorisch	fakultativ	keine
1	Ja	Ja	X	bei Rückzug Initiative	
2	Ja	Nein		X	
3	Nein	Ja	X	bei Rückzug Initiative	
4	Nein	Nein	X		bei Rückzug Initiative

5.3 Fristen

Beantragt der Stadtrat zu einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag, so hat er dem Parlament innert 16 Monaten seit Einreichung der Initiative Bericht und Antrag zu unterbreiten (§ 130 Abs. 4 GPR). Mit der vorliegenden Weisung wahrt der Stadtrat diese Frist, ist die Volksinitiative "zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Winterthur" doch am 25. November 2008 bei der Stadt eingegangen.

Der Grosse Gemeinderat hat über den Bericht und Antrag zu Initiative und Gegenvorschlag innert 29 Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden, also bis 25. April 2011 (§ 65 a. Abs. 3 VPR [Verordnung über die politischen Rechte]).

Zur abschliessenden Volksabstimmung kommt es zwingend, solange die Volksinitiative nicht zurückgezogen und vom Parlament nicht tel quel (d.h. ohne Gegenvorschlag) gutgeheissen wird (vgl. §§ 131 und 138 c. Abs. 2 GPR). Die obligatorische Volksabstimmung hat gemäss § 138 lit. a GPR innert 36 Monaten seit Einreichung der Initiative stattzufinden. Weiter käme es zur Volksabstimmung, wenn nach einem Rückzug der Initiative gegen den Festsetzungsbeschluss des Grossen Gemeinderates das fakultative Referendum ergriffen würde. In allen diesen Konstellationen würde die Volksabstimmung voraussichtlich am 27. November 2011 stattfinden.

Voraussichtlicher Terminablauf:

SR	Sachkommission	GGR	DB	SR	GGR	Volksabstimmung
Antrag und Weisung an GGR		Beschluss: - Ablehnung Initiative - Grundsatzentscheid für Gegenvorschlag - Vorläufige Gutheissung Richtplanergänzung	- Einwendungsverfahren - Vorprüfung Kanton - Stellungnahmen RWU und angrenzende Gemeinden	Antrag und Weisung an GGR	Beschluss: - Festsetzung Richtplanergänzung (Bestätigung Gegenvorschlag)	wenn Initiative nicht zurückgezogen wird resp. fakultatives Referendum ergriffen wird
24.3.2010		28.6.2010	60 Tage	31.10.2010	bis 25.4.2011	bis 27.11.2011

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder