

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Tempo 30 rund um die Altstadt, eingereicht von den Gemeinderäten R. Diener (Grüne/AL), B. Zäch (SP), M. Nater (GLP) und M. Bänninger (EVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Tempo 30 rund um die Altstadt wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 24. Juni 2019 reichten die Gemeinderäte Reto Diener (Grüne/AL), Benedikt Zäch (SP), Markus Nater (GLP) und Michael Bänninger (EVP) mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 26. August 2019 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird eingeladen, möglichst viele der Strassenzüge rund um das Gebiet Altstadt/Neuwiesen mit Tempo 30 zu signalisieren, darunter auch die zentrumsnahen Hauptstrassenabschnitte (an der Technikum-, Zürcher-, Neuwiesen-, Wülflinger-, St.-Georgen-, Museum-, Römer- und General-Guisan-Strasse). Es soll ein Gutachten erstellt werden, das Umfang, Zweckmässigkeit und Kapazitätsauswirkungen der Anordnungen aufzeigt. LSA für Fussgänger- oder Veloquerungen sowie Veloabbiege-Beziehungen sollen nur noch dort eingesetzt werden, wo das Verkehrsaufkommen oder die Priorisierung des öV dies zwingend erfordert.

Begründung

Zu den Hauptverkehrszeiten bestimmt auf dem Hauptstrassennetz rund um das Zentrum von Winterthur längst das hohe MIV-Verkehrsvolumen und nicht das signalisierte Maximal-Tempo die Menge des Verkehrsdurchflusses. Tempo 30 hätte auf die Kapazität keine negativen Auswirkungen. Das bestätigen unterdessen zahlreiche verkehrsberuhigte Hauptverkehrsabschnitte in anderen Gemeinden der Schweiz. Zu den Nebenverkehrszeiten und auf weniger stark befahrenen Abschnitten würde mit Tempo 30 aber ein massgeblicher Gewinn an Sicherheit für den Langsamverkehr sowie ein signifikanter Beruhigungseffekt, namentlich die Reduktion des Verkehrslärms erreicht.

In und aus diesem Gebiet ist heute schon ein stadtweit hoher Anteil an Fuss- und Veloverkehr zu verzeichnen, der vielerorts die Hauptstrassen queren muss. Gemäss Trendentwicklung wird dieser weiter zunehmen. Der Hauptbahnhof befindet sich dort. Weiter sind zahlreiche Schulhäuser, Studiencampi und Parkanlagen rund um die Altstadt angesiedelt. Damit sind täglich Tausende von Schülern und Studenten neben ebenso vielen Arbeitstätigen und Einkaufenden zu Fuss oder mit dem Velo in diesem Areal unterwegs. Weil der Langsamverkehr im Gesamtverkehr zugleich auch der umweltfreundlichste und flächeneffizienteste Bestandteil ist, ist dieser auch im Nahbereich der Altstadt konsequent zu bevorzugen. Tempo 30 auf den Ringstrassen um die Altstadt ist eine kostengünstige und wirkungsvolle Massnahme, dies zu ermöglichen.

Nicht zuletzt sind vielerorts auch Anwohner von hohem Verkehrslärm betroffen (z.B. an der Neuwiesen-, Museum- und St.-Georgen-Strasse). Auch dagegen ist die Einführung von Tempo 30 eine bewährte Massnahme an der Quelle, wie dies auch von der eidgenössischen Lärmschutzgesetzgebung gefordert wird. Bereits haben viele Städte ver-

mehrt begonnen, auf hochsensiblen innerstädtische Hauptverkehrsflächen Tempo 30 einzuführen. Das Bundesgericht hat jüngst verschiedene Rekurse dagegen klar abgewiesen. Die Massnahme ist zudem ein wichtiger Schritt zur Bevorzugung von Fuss- und Veloverkehr im innerstädtischen Raum.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

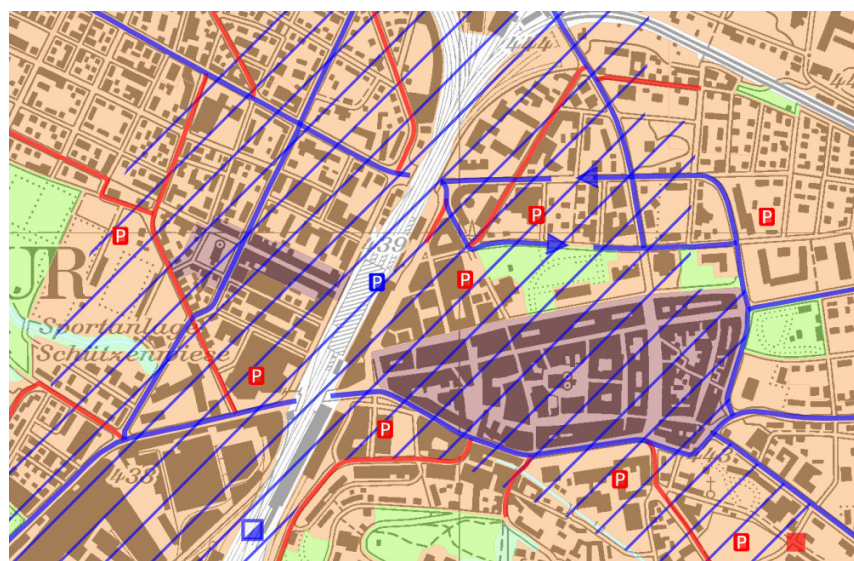
Das Postulat fordert rund um das Gebiet Altstadt/Neuwiesen für möglichst viele Strassenzüge Tempo 30 zu signalisieren. Damit würde gemäss Begründung die Sicherheit für den Fuss- und Veloverkehr erhöht, der Verkehr beruhigt und der Verkehrslärm reduziert.

Gemäss Legislaturprogramm 2018 bis 2022 will der Stadtrat als Schwerpunkt bis 2022 den ÖV und den Fuss- und Veloverkehr stärken, um eine stadtverträgliche Mobilität in Winterthur zu ermöglichen. Weiter soll sich ein vielfältiger Stadtraum entwickeln, damit Winterthur ein lebendiger Stadtraum mit starken Quartierzentren und attraktiven Grün- und Freiräumen ist.

In diesem Sinn entspricht die Absicht des Postulates grundsätzlich auch den Langfristzielen des Stadtrates im Legislaturprogramm.

2. Kantonaler Richtplan

Bei den im Postulat genannten Strassen (Technikum-, Zürcher-, Neuwiesen-, Wülflinger-, St.-Georgen-, Museum-, Römer- und General-Guisan-Strasse) handelt es sich allesamt um Teile des Winterthurer Hauptverkehrsstrassennetzes.



Legende:



-  übergeordnete Festlegungen bestehende kantonale Hauptverkehrsstrasse
-  kommunale Inhalte bestehende kommunale Strasse

Abbildung: Auszug kommunaler Richtplan Strassen, inkl. übergeordneten Festlegungen

Hauptverkehrsstrassen (HVS) sind wichtige Achsen, die zusammen mit den Hochleistungsstrassen (HLS) das übergeordnete Strassennetz bilden:

- Kanalisieren des Verkehrs möglichst abseits lärmempfindlicher Nutzungen;
- Strassenraum dient MIV¹, ÖV, Fuss- und Veloverkehr;
- Gestaltungsmassnahmen zur Verbesserung der Siedlungsqualität²

¹ MIV = Motorisierter Individualverkehr

² Kantonaler Richtplan 10/2019, Kapitel/Seite 4.2-1 Strassenverkehr, Tabelle am Seitenende

3. ÖV-Hochleistungskorridor

Am 3. Oktober 2011 hat der Grosse Gemeinderat mit 56 zu 0 Stimmen das städtische Gesamtverkehrskonzept (sGVK) zustimmend zur Kenntnis genommen (GGR-Nr. 2011-082). Das Ziel des Konzeptes ist es, langfristig ein funktionsfähiges Verkehrsnetz sicherzustellen und eine hohe Aufenthaltsqualität der stark belasteten Strassenräume zu gewährleisten. Ein zentraler verkehrlicher Grundsatz des sGVK ist, dass die Transportkapazität der Strassen auf Person- statt Fahrzeugbewegungen basiert. Abgeleitet von diesem Grundsatz, kommt der Förderung des ÖV als leistungsfähigem Verkehrsmittel im sGVK ein sehr hoher Stellenwert zu. Diese Zielsetzung führte zu einer der Schlüsselmassnahmen des sGVK, nämlich zu den ÖV-Hochleistungskorridoren. Sie bilden ein wichtiges Rückgrat für eine prosperierende Stadt, indem sie den Verkehrsfluss sicherstellen. Einige der im Postulat genannten Strassen sind Bestandteil der ÖV-Hochleistungskorridor-Achsen «Töss – Hauptbahnhof – St. Gallerstrasse» und «Wülflingen – Hauptbahnhof – Seen».

Der Grosse Gemeinderat hat am 28. August 2017 im Rahmen der Bewilligung des Kredits von Fr. 4,6 Millionen für die Planung und Umsetzung der Sicherstellung des Verkehrsflusses und der Priorisierung des ÖV die Planungsstudie mit den beiden ÖV-Hochleistungskorridor-Achsen zustimmend zur Kenntnis genommen (GGR-Nr. 2016.128).

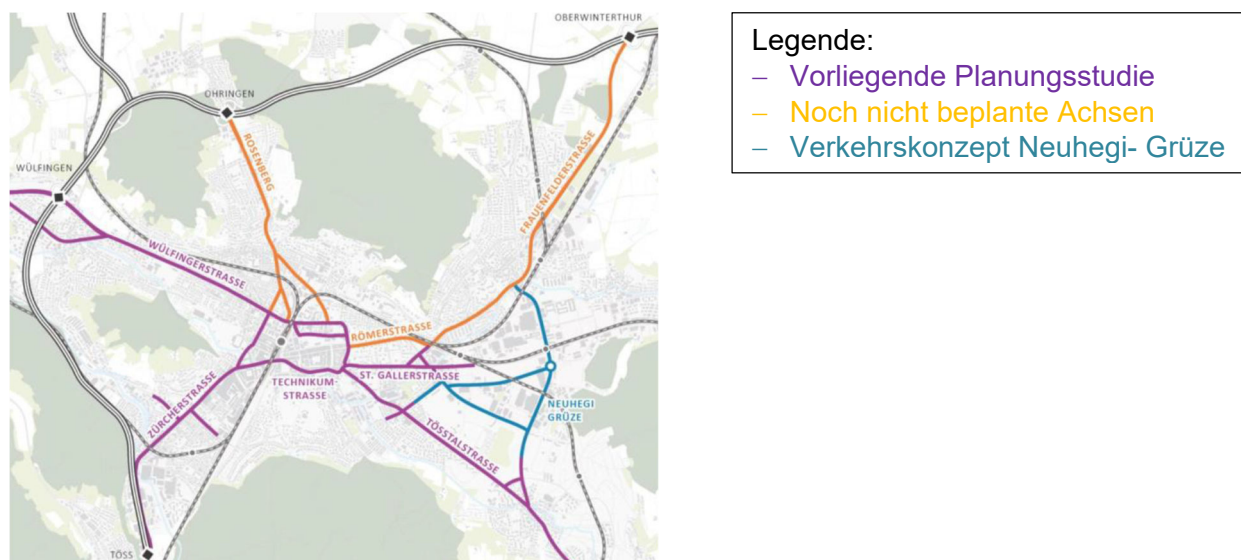


Abbildung: Übersicht Planung ÖV-Hochleistungskorridore

Hohe Betriebsstabilität und möglichst wenig Verlustzeiten für den Bus sind bei den ÖV-Hochleistungskorridoren Voraussetzung. Weil Tempo 30 anstatt Tempo 50 auf die Reisezeit einen Einfluss haben kann, müssen die durch das Postulat betroffenen Abschnitte des ÖV-Hochleistungskorridors deshalb sehr sorgfältig geprüft werden (vgl. dazu Kapitel 7 Differenzierte Betrachtung).

4. Strassenlärm

Die genannten Hauptverkehrsstrassen führen auch durch dichte Siedlungsgebiete, die gemäss den raumplanerischen Zielsetzungen weiter verdichtet werden sollen, womit immer mehr Personen vom Strassenlärm betroffen sein werden und davor zu schützen sind. Wie bereits im Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Strassenlärmssanierung durch Geschwindigkeitsreduktion ausgeführt, gelten die überkommunalen Strassen als saniert³. Sie werden nur bei Änderungen der Anlage durch die Stadt oder durch eine Änderung aufgrund äusserer Verhältnisse, wie zum Beispiel einer Änderung der Rechtslage oder eine nachträgliche Änderung von Tatsachen (z.B. Technischer Fortschritt), nochmals einer Prüfung unterzogen.

³ GGR-Nr. 2017-100 vom 20.3.2019, Seite 7

5. Rechtliche Grundlagen für die Herabsetzung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit

Gemäss Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz (SVG)⁴ können die vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder hinaufgesetzt werden. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge beträgt unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen gemäss Art. 4a Abs. 1 lit. a. der Verkehrsregelnverordnung (VRV)⁵ 50 km/h in Ortschaften. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h kann gemäss Art. 108 Abs. 2 Signalisationsverordnung (SSV)⁶ herabgesetzt werden, wenn:

- a. eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist;
- b. bestimmte Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen;
- c. auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann;
- d. dadurch im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird durch ein Gutachten (Art. 32 Abs. 3 SVG) abgeklärt, ob die Massnahme nötig (Abs. 2), zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahmen auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV). Auf Strassen innerorts sind gemäss Art. 108 Abs. 5 SSV tiefere Höchstgeschwindigkeiten als 50 km/h in Abstufungen von je 10 km/h oder Tempo-30-Zonen nach Art. 22a SSV bzw. Begegnungszonen nach Art. 22b SSV zulässig.

Wird auf einem Hauptstrassenabschnitt aufgrund der Voraussetzungen nach Art. 108 SSV die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt, so kann dieser Abschnitt ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z.B. in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet) in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden. (Art. 2a Abs. 6 SSV).

Die Einzelheiten für die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen⁷ geregelt. Im Grundsatz sind Tempo 30-Zonen nur auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter zulässig (Art. 2a Abs. 5 SSV).

Ein Bundesgerichtsurteil⁸ hält demgegenüber klar fest, dass Tempo-30-Zonen unter der Voraussetzung von Art. 108 Abs. 2 SSV auch auf Hauptstrassen grundsätzlich zulässig sind. Sogar für Hauptstrassen, welche in Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung⁹ aufgeführt sind, gilt gemäss des Bundesgerichtsurteil keine abweichende Regelung. Die im Postulat genannten Strassen sind im Anhang der Durchgangsstrassenverordnung nicht aufgeführt.

In einer Aktennotiz des Bundesamtes für Strassen aus dem Jahr 2012 wurde festgehalten, dass verkehrsorientierte Strassen, auch wenn sie in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden, ihre Verkehrsorientierung behalten und daher den siedlungsorientierten Strassen übergeordnet bleiben. Die Durchbrechung dieser Hierarchie durch die Anordnung eines Rechtsvortritts würde hingegen deren Funktion beeinträchtigen. Zudem sind auf verkehrsorientierten

⁴ Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

⁵ Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR. 741.11)

⁶ Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR.741.21)

⁷ Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 (SR 741.213.3)

⁸ BGE 136 II 539, Münsingen, E 2.2

⁹ Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272)

Strassen stets Querungshilfen (wie Fussgängerstreifen, Mittelinseln oder Mittelstreifen) erforderlich, auch wenn diese in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden.

6. Zuständige Behörde

Gemäss Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz (SVG) können die vom Bundesrat festgesetzten Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder hinaufgesetzt werden.

In den Städten Zürich und Winterthur verfügen gemäss § 27 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV)¹⁰ die städtischen Behörden Verkehrsanordnungen auf ihrem Gebiet selber und sind für den Vollzug der Signalisationsverordnung mit Ausnahme der Autobahnen und Autostrassen zuständig. (§ 27 KSigV). Lediglich für Verkehrsanordnungen, die den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes beeinflussen können, müssen sie die Zustimmung der Kantonspolizei einholen (§ 28 KSigV). Darüber hinaus ist der Kanton nur zuständig, wenn bauliche Massnahmen erforderlich sind und die Städte Zürich oder Winterthur Strassenprojekte festsetzen. Diese genehmigt der Regierungsrat gemäss § 45 des Strassengesetzes¹¹.

7. Differenzierte Betrachtung

Demzufolge sind Hauptverkehrsstrassen differenziert zu betrachten. Die optimale Geschwindigkeit hängt von der verkehrlichen Funktion, dem städtebaulichen Umfeld und den rechtlichen Möglichkeiten ab. Es ist je nach Situation eine Gewichtung der verschiedenen Ziele vorzunehmen, um eine spezifische Interessenabwägung durchführen zu können. Anzumerken ist hierbei, dass eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nicht zu einer Verminderung der Leistungsfähigkeit führt, weil für die Leistungsfähigkeit nicht die Geschwindigkeit auf freier Strecke, sondern die Knoten massgebend sind. Auf freier Strecke trägt Tempo 30 zu einer Verstetigung des Verkehrsflusses bei. Auf die Reisezeit (v. a. in Nebenverkehrszeiten) kann Tempo 30 hingegen einen Einfluss haben. Bei längeren Abschnitten können für den ÖV Zusatzkosten entstehen, wenn infolge der Fahrzeitverlängerung zusätzliche Fahrzeuge bereitgestellt werden müssen (vgl. auch Kapitel 3 ÖV-Hochleistungskorridor).

8. Konzept zu den Grundsätzen zum Temporegime und der Verkehrsberuhigung

Mit dem Postulat wird der Stadtrat eingeladen, möglichst viele der Strassenzüge rund um das Gebiet Altstadt/Neuwiesen mit Tempo 30 zu signalisieren, darunter auch die zentrumsnahen Hauptstrassenabschnitte (an der Technikum-, Zürcher-, Neuwiesen-, Wülflinger-, St.-Georgen-, Museum-, Römer- und General-Guisan-Strasse). Dazu soll ein Gutachten erstellt werden, welches die Verhältnismässigkeit, Zweckmässigkeit, die gesetzliche Vereinbarkeit der allfälligen Temporeduktion sowie die Auswirkungen auf den Verkehrsablauf beurteilt.

Nachdem das Postulat am 26. August 2019 an den Stadtrat überwiesen wurde, hat das Tiefbauamt eine Erhöhung des Budgets 2020 um Fr. 100'000 für die Bearbeitung des Postulates im Novemberbrief beantragt¹². Die Budgeterhöhung wurde durch den Grossen Gemeinderat bewilligt. Es wird momentan ein Konzept zu den Grundsätzen zum Temporegime und der Verkehrsberuhigung in der Stadt Winterthur erarbeitet, in welchem auch die Fragen aus dem Postulat behandelt werden.

Dabei wird in einem ersten Schritt eine Übersicht über den Stand der Verkehrsberuhigung auf dem kommunalen Netz und über das Temporegime auf den überkommunalen Achsen erstellt. Anschliessend sollen Grundsätze zum Umgang mit Tempo-30- und Begegnungszonen auf dem kommunalen Netz und zum Geschwindigkeitsregime auf regional und kantonal klassierten

¹⁰ Kantonale Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (LS 741.2)

¹¹ Strassengesetz vom 27. September 1981 (LS 722.1)

¹² GGR-Nr. 2019.111-2 vom 30. Oktober 2019, Seite 17

Strassen festgelegt werden. Im Anschluss erfolgt eine detaillierte Prüfung der Abschnitte gemäss dem vorliegenden Postulat für Tempo 30 rund um die Altstadt und die Erarbeitung der dazu notwendigen, verkehrstechnischen Gutachten. Zusätzlich soll das heute sehr aufwändige Vorgehen zur Planung und Umsetzung der Tempo-30- und Begegnungszonen in Wohnquartieren vereinfacht und effizienter gestaltet werden. Ziel ist es auch, eine übergeordnete Sicht sowie ein Zielbild für die ganze Stadt zu erstellen, welches als Basis für Einzelprojekte dient und logische Übergänge zwischen den unterschiedlichen Temporegimen ermöglicht.

Nach der Durchführung einer entsprechenden Submission konnte das Tiefbauamt zusammen mit dem externen Verkehrsingenieur-Büro in der Zwischenzeit mit der inhaltlichen Bearbeitung starten. Erste Ergebnisse werden Ende Jahr erwartet.

9. Fazit

Mit der Erteilung des Auftrages zur Erarbeitung des Konzeptes zu den Grundsätzen zum Temporegime und der Verkehrsberuhigung hat der Stadtrat auch die Prüfung der Forderung des Postulates für Tempo 30 rund um die Altstadt in Auftrag gegeben. Es macht Sinn, die gemäss Postulat erforderlichen rund acht konkreten Gutachten zur Verkehrsberuhigung erst als Folgeauftrag auszulösen, wenn die Grundlagen aufgearbeitet und die Grundsätze und Leitlinien festgelegt sind und ein Zielbild für die Verkehrsberuhigungen über das gesamte Stadtgebiet vorliegt. Mit der Erteilung des Auftrages und der darin enthaltenen Phase für die Gutachten wurde das Postulat erfüllt.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon