

An das Stadtparlament

Winterthur

Kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus / Kein flächendeckendes Tempo 30»: Antrag auf Ungültigerklärung

Antrag:

Die Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus / Kein flächendeckendes Tempo 30» wird als ungültig erklärt.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 8. Juni 2022 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus / Kein flächendeckendes Tempo 30» in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 13. Juli 2022, dass diese zustande gekommen sei. Gemäss § 130 Abs. 1 in Verbindung mit § 155 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative, also bis am 8. Dezember 2022, über ihre Gültigkeit zu entscheiden und ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. Hält er die Initiative für vollständig ungültig, hat er dem Stadtparlament einen Antrag auf Ungültigerklärung zu stellen (§ 130 Abs. 2 in Verbindung mit § 155 GPR).

In der Stadt Zürich wurde am 12. Mai 2022 die kommunale Volksinitiative «Kein Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen» eingereicht. Mit Beschluss vom 29. Juni 2022 stellte der Stadtrat der Stadt Zürich fest, dass diese zustande gekommen ist, und mit Beschluss vom 2. November 2022 beantragte er dem Gemeinderat, die Volksinitiative als gültig zu erklären und diese zuhanden der Stimmberechtigten abzulehnen.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

2.1 Voraussetzungen und Beurteilung im Allgemeinen

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 (§ 148 Abs. 2 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich). Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Volksinitiative für ungültig zu erklären. Dabei ist nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» die Gültigkeit gegeben, wenn die Volksinitiative nicht klar als unzulässig zu beurteilen ist.

Sind die Voraussetzungen nur für Teile der Volksinitiative erfüllt, ist die Initiative für teilweise gültig zu erklären, wenn angenommen werden kann, dass die Unterzeichnenden die Initiative im Umfang dieser gültigen Teile auch unterzeichnet hätten. Das kann vermutet werden, wenn die gültigen Teile das wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten umfassen und immer noch ein

sinnvolles Ganzes bilden. Bei der Prüfung der Teile auf ihre Gültigkeit hin ist ebenfalls der Grundsatz «in dubio pro populo» zu beachten.

2.2 Gegenstand der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt die Festlegung und Signalisierung einer Höchstgeschwindigkeit von mindestens Tempo 50 auf Staats- und Kommunalstrassen in der Stadt Winterthur, auf denen Ortsbusse und/oder regionale Kurse des öffentlichen Verkehrs im Linienverkehr fahrplanmässig verkehren. Diese Bestimmung muss dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt werden können, damit sie Gegenstand einer Volksinitiative sein kann.

Die dem obligatorischen Referendum unterstehenden Geschäfte sind in Art. 13 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) aufgezählt, nämlich Revisionen der Gemeindeordnung, Ausgliederungen, gewisse Verträge und die Bewilligung von Krediten. Die Festlegung und Signalisierung von Höchstgeschwindigkeiten auf Strassen gehört nicht dazu.

Einem fakultativen Referendum unterstehen Beschlüsse des Stadtparlaments (Art. 14 Abs. 1 GO). Es ist davon auszugehen, auch im Hinblick auf den im Einführungssatz zum Initiativtext stehenden Verweis auf §§ 11 ff. GO, dass der Initiativtext vom Stadtparlament als Gemeindeerlass beschlossen werden soll. Gemäss Ziffer 2 des Initiativtextes soll die Regelung für alle Strassen gelten, auf denen ab dem 1. Januar 2022 eine tiefere Höchstgeschwindigkeit als 50 km/h signalisiert ist. Die Höchstgeschwindigkeit wird mit den Signalen «Höchstgeschwindigkeit» (2.30) und «Höchstgeschwindigkeit 50 generell» (2.30.1) angegeben und wird auch mit dem Signal «Tempo-30-Zone» (2.59.1) geregelt (Art. 22 und 22a der eidgenössischen Signalisationsverordnung [SSV]). Diese Signale gehören zu den Verkehrsanordnungen (§ 3 der kantonalen Signalisationsverordnung [KSigV]). Für dauernde und vorübergehende Verkehrsanordnungen in der Stadt Winterthur sind die städtischen Behörden zuständig (§ 4 Abs. 2 und § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 27 KSigV). In Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 lit. a der Zuständigkeitsordnung der Stadt Winterthur betreffend Kantonale Signalisationsverordnung (KSigV) wird festgelegt, dass der Erlass von dauernden Verkehrsanordnungen im Rahmen von § 27 KSigV Sache des Stadtrats ist und der Erlass von vorübergehenden Verkehrsanordnungen der Leitung des Tiefbauamts obliegt. Solange diese Bestimmungen in Kraft sind und nicht vom Stadtparlament aufgehoben werden, wurden und werden die Anordnungen über die Höchstgeschwindigkeit vom Stadtrat bzw. Leiter Tiefbauamt beschlossen resp. verfügt. Solche rechtsgültigen Beschlüsse resp. Verfügungen unterstehen nicht einem fakultativen Referendum und können auch nicht gestützt auf Ziffer 2 des Initiativtextes rückwirkend einem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Die Voraussetzung, dass der Gegenstand der Volksinitiative dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht, ist für Ziffer 2 des Initiativtextes nicht erfüllt.

2.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

2.3.1 Kantonaies Recht

Das Stadtparlament kann nur rechtsgültig Beschlüsse über Gegenstände fassen, für welche es zuständig ist. Wie in Ziffer 2.2 vorstehend ausgeführt, sind für dauernde und vorübergehende Verkehrsanordnungen in der Stadt Winterthur gemäss kantonalem Recht die städtischen Behörden zuständig. Im Gemeindegesetz (GG) sind im 2. Teil unter dem 4. Abschnitt die Bestimmungen zu den (Gemeinde- bzw. städtischen) Behörden enthalten. Sie folgen auf die Bestimmungen im 3. Abschnitt zu den Gemeindeparlamenten. In § 48 Abs. 1 und 3 GG wird der Gemeindevorstand, d.h. in Winterthur der Stadtrat, als oberste Behörde der Gemeinde und als zuständig für alle Angelegenheiten bezeichnet, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung sie keinem anderen Organ zuweist. Damit steht fest, dass mit dem Begriff «Gemeindebehörden» und «städtische Behörden» in § 5 Abs. 3 und § 27 KSigV nicht das Stadtparlament als zuständiges Organ gemeint sein kann. Das übergeordnete Recht sieht somit keine Zuständigkeit des Stadtparlaments vor, Beschlüsse zu fassen, mit denen Anordnungen über Höchstgeschwindigkeiten erlassen werden. Ein Gemeindeerlass des Stadtparlaments mit dem vorliegenden Initiativtext würde in die vom kantonalen Recht festgelegte Kompetenz des Stadtrats eingreifen und somit gegen übergeordnetes Recht verstossen.

2.3.2 Bundesrecht

Gemäss Art. 32 Abs. 2 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG) beschränkt der Bundesrat die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen. Er hat in Art. 4a Abs. 1 lit. a der eidgenössischen Verkehrsregelverordnung (VRV) bestimmt, dass die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften, also auch der Stadt Winterthur, 50 km/h beträgt. Diese Höchstgeschwindigkeit kann für bestimmte Strassenstrecken nur auf Grund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Das Erfordernis der Erstellung eines Gutachtens wird in Art. 108 Abs. 4 SSV wiederholt. Zudem werden bestimmte Voraussetzungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit die allgemeine Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden kann, wobei die zuständige Behörde an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden ist (Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV). Damit von der generellen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h abgewichen werden kann, ist somit von Bundesrechts wegen zwingend eine Einzelfallprüfung mit Einholung eines Gutachtens erforderlich. Dabei hat gestützt auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine Interessenabwägung zu erfolgen, die bei Verkehrsanordnungen regelmässig komplex ist. Dadurch verfügt die zuständige Behörde über einen Ermessensspielraum, den sie pflichtgemäss ausüben muss, was zu einer differenzierten Einzelfallentscheidung führt. Auch der Entscheid über zukünftige Anordnungen von Tempo-30-Zonen auf nicht verkehrsorientierten Strassen, für welche gemäss den auf den 1. Januar 2023 in Kraft tretenden Gesetzesänderungen kein Gutachten mehr erstellt zu werden braucht, muss weiterhin dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechend nach pflichtgemässigem Ermessen erfolgen. Die Bestimmung in der Volksinitiative, dass auf gewissen Strassen eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h festgelegt und signalisiert werden muss, verstösst somit gegen Bundesrecht, weil damit die ordentliche Einzelfallprüfung mit der zwingend zu erfolgenden Interessenabwägung ausgeschlossen wird. Daran ändert auch nichts, dass in der Begründung der Volksinitiative die Rede davon ist, «... soll für Strassen mit strassengebundenem ÖV in der Regel Tempo 50 beibehalten werden.» Im Initiativtext selber fehlt der Passus «in der Regel», der Ausnahmen und damit eine Einzelfallprüfung zulassen würde.

Kommt hinzu, dass in Fällen von übermässiger Lärmbelastung (Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV), d.h. bei Überschreitung von Lärmgrenzwerten, eine Sanierungspflicht der Anlage bzw. der Strasse ausgelöst wird (Art. 16 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG] und Art. 13 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung [LSV]). Die zuständige Behörde hat dabei zuerst Massnahmen zu ergreifen, die den Lärm an der Quelle begrenzen, zu denen auch die Herabsetzung des Tempos gehören. Nur wenn solche Massnahmen nicht möglich sind oder ihnen überwiegende Interessen entgegenstehen oder wenn damit keine ausreichende Verringerung des Lärms erzielt werden kann, sind in einem zweiten Schritt Massnahmen gegen die Lärmausbreitung zu prüfen oder Sanierungserleichterungen zu gewähren (Art. 11 Abs. 1 und Art. 17 USG, Art. 13 Abs. 2 und 3 sowie Art. 14 LSV). An vielen Orten braucht es eine Kombination von mehreren Massnahmen, damit der Lärmgrenzwert nicht überschritten wird. Diese bundesrechtlichen Bestimmungen stellen also umfassende Vorgaben für das Vorgehen bei Lärmsanierungen von Strassen dar. Wenn auf gewissen Strassen in der Stadt Winterthur eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h festgelegt und signalisiert würde, wie dies die Volksinitiative verlangt, würde dieses Vorgehen nicht eingehalten, was einen Verstoss gegen die entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen darstellt.

2.4 Ergebnis

Ziffer 2 der Volksinitiative erfüllt die Voraussetzung eines zulässigen Gegenstands klar nicht, da die Festlegung und Signalisierung einer Höchstgeschwindigkeit auf den Strassen in der Stadt Winterthur gemäss dem geltenden städtischen Recht weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterliegen kann. Sie ist demzufolge als ungültig zu erklären. Ziffer 1 der Volksinitiative verstösst gegen übergeordnetes Recht und ist deshalb ebenfalls als ungültig zu erklären.

3. Fazit

Zusammenfassend ist die kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus / Kein flächendeckendes Tempo 30» gesamthaft als ungültig zu erklären.

4. Vergleich mit der kommunalen Volksinitiative «Kein Tempo 30 auf Hauptverkehrsachsen» in der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich ist ebenfalls eine kommunale Volksinitiative eingereicht worden mit dem Ziel, dass auf Hauptverkehrsachsen kein Tempo 30 gelten soll, u.a. damit der öffentliche Verkehr nicht ausgebremst wird. Dazu soll Art. 13 der Gemeindeordnung ergänzt werden mit folgendem zweiten Absatz: «Auf Hauptverkehrsachsen gilt generell Tempo 50». Der jetzt geltende zweite Absatz (der zum dritten Absatz werden soll) lautet: «Die Stadt handelt nach diesem Grundsatz im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten und vertritt ihn gegenüber übergeordneten Stellen».

Im Unterschied zur vorliegenden Volksinitiative in Winterthur verlangt die Volksinitiative in der Stadt Zürich lediglich, dass generell Tempo 50 gelten soll. Wie der Stadtrat von Zürich in seinem Beschluss vom 2. November 2022 unter anderem festhält, beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit ohnehin 50 km/h und die Formulierung «gilt generell Tempo 50» schliesst Ausnahmen nicht ausdrücklich aus. Zudem gilt der jetzige zweite Absatz, der zu Abs. 3 wird, auch für die Forderung der Volksinitiative, also dass im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu handeln ist.

Im Gegensatz zur Volksinitiative in Winterthur geht es in der Stadt Zürich also um eine Änderung der Gemeindeordnung, es wird die Zuständigkeit des Stadtrats der Stadt Zürich zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit durch das Zulassen von Ausnahmen nicht vollständig verneint und es soll im Einklang mit dem übergeordneten Recht gehandelt werden.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

1. Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus / Kein flächendeckendes Tempo 30»

Stadtkanzlei Winterthur
SR-Sitzung vom: 15.06.2022
iGEKO-Nr.: _____
Eingang: **- 8. Juni 2022**
Kopie an:
 DKD DSS
 DFI DSO
 Bau DTB
 DSU SR
 SK DTB

Kommunale Volksinitiative Stadt Winterthur



**Freie Fahrt für den Bus
Kein flächendeckendes Tempo 30**

Freiheit. Solidarität.
Verantwortung.

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Winterthur unterstützen die Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Kein flächendeckendes Tempo 30», welche gestützt auf §§ 120 ff. und §148 des Gesetzes über die politischen Rechte und §§ 11 ff. der Winterthurer Gemeindeordnung in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut beim Stadtrat Winterthur eingereicht wird:

Initiativtext (Antrag)

1. Auf Staats- und Kommunalstrassen in der Stadt Winterthur, auf denen Ortsbusse und/oder regionale Kurse des öffentlichen Verkehrs im Linienverkehr fahrplanmässig verkehren, wird eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens Tempo 50 festgelegt und signalisiert.
2. Von der Regelung unter Ziffer 1 ausgenommen sind Strassen, auf denen am 31.12.2021 eine tiefere Höchstgeschwindigkeit signalisiert ist.

Begründung

Die Nutzenden von Stadtbus, Postauto und allfälligen weiteren ÖV-Anbietenden sollten möglichst rasch ihren Zielort erreichen. Innerstädtische Busfahrten dauern oft verhältnismässig lange. Wenn deren Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 reduziert wird, verlängert sich die Reisezeit noch mehr. Die Attraktivität des Busverkehrs wird verringert. Ausserdem drohen erhebliche Mehrkosten, weil mehr Personal und mehr Fahrzeuge benötigt werden, um die Fahrplandichte beibehalten zu können. Um diese negativen Auswirkungen zu verhindern, soll für Strassen mit strassengebundenem ÖV in der Regel Tempo 50 beibehalten werden.

	Name (Blockschrift)	Vorname	Geb.- Jahr	Adresse (Strasse, Nr.)	Unterschrift (eigenhändig)	Kontrolle (leer lassen)
1	Fischer	Kathrin	1978	Grüzenstr. 2		
2	Trigonella	Emilio	1949	Grünenweg 2		
3	Carra	Alois	1946	Schwallenweg 37 B		
4	Schwank	Bruno	1953	Hofmannstr. 15		
5	Gubler	Jakob	1938	Eitzbergweg 11		

Initiativkomitee:

Andreas Geering, Im oberen Gern 65; André Zuraikat, Grüzefeldstrasse 40; Iris Kuster, Im Stuckli 5; Zeno Dähler Reismühleweg 69b; Alexandra Stadelmann, Wingertlistrasse 7; Simon Gonçalves, Römerstrasse 83; Jacqueline Scheiflinger-Mannhart, Schlossmühlestrasse 208

Frist für die Unterschriftensammlung:

Diese Initiative wurde am 24.12.2021 amtlich veröffentlicht. Die gesetzliche Frist für die Unterschriftensammlung endet am 23.06.2022.

Unterzeichnungsberechtigt, Strafbarkeit:

Auf dieser Liste dürfen nur Personen unterschreiben, die in Winterthur stimmberechtigt sind. Wer das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht oder sich bei der Unterschriftensammlung bestechen lässt, macht sich nach Art. 281 und 282 StGB strafbar.

Rückzugsklausel:

Das Initiativkomitee ist vorbehaltlos ermächtigt, die Initiative durch Mehrheitsentscheid seiner Mitglieder zurückzuziehen.

Kontakt und Rücksendung:

Vollständig oder teilweise ausgefüllte Unterschriftenbogen bitte schnellstmöglich einsenden an Die Mitte Stadt Winterthur. Leere Bogen können bei Die Mitte Stadt Winterthur bezogen werden.

Kontakt: Die Mitte Stadt Winterthur, 8400 Winterthur, info@mitte-winterthur.ch, PC 84-1222-4



QUITTUNG

Die Stadtkanzlei Winterthur bestätigt hiermit die Entgegennahme von

1743 Unterschriften (gemäss Informationen des Initiativkomitees)

für die Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus - Kein flächendeckendes Tempo 30».
Eingang Stadtkanzlei

- 8. Juni 2022

Diese Unterschriften wurden fristgerecht am _____ eingereicht.

Stadtkanzlei

Thomas Bolleter
Leiter Wahlen und Abstimmungen