



Protokollauszug vom

13.03.2019

Departement Bau / Tiefbauamt:

Behandlung der Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen»; Gültigkeit und Ablehnung der Initiative mit Gegenvorschlag

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.18.758-3

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Departement Bau wird beauftragt, zur Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» eine Weisung an den Grossen Gemeinderat zuhanden der Volksabstimmung mit folgendem Antrag auszuarbeiten und dem Stadtrat bis am 24. Juni 2019 zur Verabschiedung zu unterbreiten:

1.1 Es wird festgestellt, dass die kommunale Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» gültig ist.

1.2 Die Volksinitiative gemäss Ziffer 1.1 wird abgelehnt und der Volksabstimmung zur Ablehnung empfohlen.

1.3 Der Volksinitiative gemäss Ziffer 1.1 wird folgender Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gegenübergestellt und der Volksabstimmung zur Annahme empfohlen.

«Für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen wird ein Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen bewilligt.»

2. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste, Stadtentwicklung; Departement Finanzen, Finanzamt; Departement Bau, Amt für Städtebau, Tiefbauamt; Departement Sicherheit und Umwelt, Stadtpolizei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Zustandekommen und Behandlung der Initiative

Am 24. September 2018 wurde bei der Stadtkanzlei die kommunale Volksinitiative «Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen» eingereicht. Mit Beschluss vom 7. November 2018 stellt der Stadtrat fest, dass diese Initiative mit mindestens 1'255 gültigen Unterschriften (bei insgesamt 1'496 eingereichten und 1'351 geprüften Unterschriften) zustande gekommen ist:

«Für die Planung, Projektierung und Realisierung von Massnahmen und Anlagen zur Verbesserung der Veloinfrastruktur wird ein Rahmenkredit von 8 Millionen Franken 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 zurück gestellt 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. Rechtmässigkeit 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 GPV).

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. Weiteres Vorgehen

Hält der Stadtrat die Initiative für gültig, erstattet er dem Grosse Gemeinderat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR). Beantragt er dem Grosse Gemeinderat einen Gegenvorschlag, beträgt die Frist 16 Monate ab Einreichung der Initiative (§ 130 Abs. 4 GPR). Der Grosse Gemeinderat seinerseits hat über die Zustimmung oder Ablehnung einer Initiative ohne Gegenvorschlag innert 23 Monaten nach deren Einreichung zu entscheiden (§ 65 Abs. 2 VPR). Wird durch den Stadtrat ein Gegenvorschlag beantragt oder hat der Grosse Gemeinderat die Ausarbeitung eines solchen beschlossen, hat der entsprechende Entscheid des Parlaments innert 29 Monaten nach Einreichung der Initiative zu erfolgen (§ 65a Abs. 3 VPR).

4. Inhaltliche Stellungnahme

4.1 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.

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

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 Infrastruktur 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.

4.2 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.

5. 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 Legislaturschwerpunkt «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.

6. 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.

7. Gegenvorschlag

Der Rahmenkredit für die Verbesserung der Veloinfrastruktur in allen Stadtkreisen soll in erster Linie für die kurzfristige Umsetzung von Massnahmen aus der Schwachstellenanalyse des Fuss- und Veloverkehrs (Projekt-Nr. 11533) und 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. Ein detaillierter Vorschlag mit einzelnen Projekten ist noch nicht vorhanden. Folgende grobe Aufteilung könnte aber sinnvoll sein:

- Veloschnellrouten 1 bis 5, kurzfristige Umsetzung: je Fr. 300'000.--, total Fr. 1,5 Millionen
- Schliessung Netzlücken und Behebung Sicherheitsdefizite: Fr. 2 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).

8. Weiteres Vorgehen

Das Departement Bau beantragt dem Stadtrat, die Ablehnung der Initiative und das Ausarbeiten eines Gegenvorschlags mit folgenden zwei Eckpunkten:

- Unterstützung des Anliegens resp. der Forderung der Initiative
- Rahmenkredit von Fr. 4,5 Millionen anstelle von Fr. 8 Millionen

Aus Sicht des Departements Bau ist der so skizzierte Gegenvorschlag ein realistischer Kompromiss, welcher einerseits den Anliegen des Initiativkomitees nach möglichst schneller Verbesserung der Veloinfrastruktur entgegenkommt und andererseits auch mit der Planung des Stadtrates, und den personellen und finanziellen Kapazitäten für die Umsetzung der Vorhaben durch das Tiefbauamt im Einklang steht. Zudem wird mit der Senkung des Rahmenkredites unter Fr. 5 Millionen die Gefahr einer Ablehnung durch das Volk minimiert.

9. Veröffentlichung

Beschlüsse betreffend Initiativen und Referenden (einschliesslich Beschluss, einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen) sind grundsätzlich öffentlich (SR.18.1040-1 vom 19.12.2018). Beschluss und Begründung werden aber erst am 28.03.2019 veröffentlicht.

10. Kommunikation

Im Rahmen der Veröffentlichung des Beschlusses steht die Vorsteherin des Departements Bau für Medienanfragen zur Verfügung.

11. Fachmitberichte

- Alle Departemente
- Finanzamt