



Protokollauszug vom

06.11.2024

Stadtkanzlei:

Kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken»: Entscheid über Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag

IDG-Status: öffentlich

SR.23.826-5

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken» wird als gültig erklärt.
2. Es wird kein Gegenvorschlag ausgearbeitet.
3. Das Departement Bau und Mobilität wird beauftragt, eine Weisung an das Stadtparlament im Sinne der Dispositivziffer 1 auszuarbeiten und dem Stadtrat bis spätestens am 26. Februar 2025 zu unterbreiten.
4. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt.
5. Mitteilung an: Departement Bau und Mobilität, Tiefbauamt, Rechtsdienst DBM; Departement Sicherheit und Umwelt; Departement Technische Betriebe; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Am 3. Juni 2024 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein. Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 3. Juli 2024, dass diese zustande gekommen ist. 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 3. Dezember 2024, 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. Die Initiative wurde vom Initiativkomitee, wenige Monate bevor die Bevölkerung darüber hätte abstimmen müssen, zurückgezogen. Grund gemäss Initiativkomitee waren die kantonalen Volksinitiativen «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» und die «ÖV-Initiative» (vgl. dazu Ziffer 5.).

### **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 des Gesetzes über die politischen Rechte [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). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Volksinitiative für ungültig zu erklären.

#### **2.2 Gegenstand der Volksinitiative**

Gegenstand der Volksinitiative ist ein ausgearbeiteter Entwurf eines vom Stadtparlament zu beschliessenden Erlasses mit dem Titel «Verordnung über die Geschwindigkeit auf kantonalen und kommunalen Strassen mit öffentlichem Verkehr in der Stadt Winterthur». Darin wird festgelegt, dass auf Staats- und Kommunalstrassen in der Stadt Winterthur, auf denen Ortsbusse und/oder

regionale Kurse des öffentlichen Verkehrs fahrplanmässig verkehren, in der Regel eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h gelten soll und der Stadtrat eine tiefere Höchstgeschwindigkeit nur festsetzen kann, wenn zwingende Vorgaben des übergeordneten Rechts dies verlangen würden. Diese Bestimmungen müssen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt werden können, damit sie Gegenstand einer Volksinitiative sein können.

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 von Höchstgeschwindigkeiten auf Strassen gehört nicht dazu.

Einem fakultativen Referendum unterstehen Beschlüsse des Stadtparlaments, u.a. solche, mit welchen wichtige Rechtssätze (Gemeindeerlass) erlassen werden (Art. 14 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 GO). Der ausgearbeitete Entwurf der Initiative stellt einen solchen Gemeindeerlass dar. Die Voraussetzung, dass der Gegenstand der Volksinitiative dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht, ist erfüllt.

### **2.3 Einheit der Materie**

Inhaltlich geht es in Artikel 1 des ausgearbeiteten Entwurfs darum, dass auf gewissen Staats- und Kommunalstrassen in der Stadt Winterthur in der Regel eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h gelten soll. Gemäss Artikel 2 des ausgearbeiteten Entwurfs kann der Stadtrat eine tiefere Höchstgeschwindigkeit unter bestimmten Umständen festsetzen. Es geht also in beiden Artikeln um das Thema Höchstgeschwindigkeit auf den Staats- und Kommunalstrasse in der Stadt Winterthur. Demzufolge ist die Einheit der Materie gewahrt.

### **2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

#### **2.4.1 Kantonales Recht**

Das Stadtparlament kann nur rechtsgültig Beschlüsse über Gegenstände fassen, für welche es zuständig ist. Vorliegend geht es um das Thema Höchstgeschwindigkeit auf Strassen. 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).

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.

Dass gemäss Artikel 1 des ausgearbeiteten Entwurfs in der Regel eine Höchstgeschwindigkeit von mindestens 50 km/h gelten soll, kann als der bundesrechtlichen Regelung in Ortschaften entsprechend interpretiert werden (siehe Ziffer 2.4.2 unten). Somit kann Artikel 1 in dem Sinne ausgelegt werden, dass das Stadtparlament vorliegend keine selbständige Anordnung über Höchstgeschwindigkeiten trifft. In den Artikeln 2 und 3 des ausgearbeiteten Entwurfs wird der Stadtrat als zuständig erklärt, eine tiefere Höchstgeschwindigkeit festzulegen sowie nötige Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dies entspricht der kantonalen Kompetenzordnung. Die Vorschrift in Artikel 2 des ausgearbeiteten Entwurfs, dass nur eine tiefere Höchstgeschwindigkeit festgesetzt werden kann, wenn zwingende Vorgaben des übergeordneten Rechts dies verlangen, ist dahingehend zu interpretieren, dass sich der Stadtrat an die zwingenden Vorschriften des übergeordneten (Bundes-) Rechts zu halten hat, und dass keine eigenständige Vorgabe über die Anwendung dieses Rechts aufgestellt werden soll. Eine solche Vorgabe würde einen Eingriff in das dem Stadtrat zustehende Ermessen bei seiner Einzelfallprüfung (siehe Ziffer 2.4.2 unten) bedeuten und wäre nicht zulässig.

Im Lichte der vorstehend dargelegten Auslegung greift der vorliegende Initiativtext nicht in die vom kantonalen Recht festgelegte Kompetenz des Stadtrats ein und ist somit vereinbar mit dem übergeordneten kantonalen Recht.

#### **2.4.2 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 Verkehrsregelnverordnung (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). In Art. 108 SSV 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 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. Obwohl für die Anordnungen von Tempo-30-Zonen auf nicht verkehrsorientierten Strassen kein Gutachten mehr erstellt zu werden braucht (Art. 108 Abs. 4<sup>bis</sup> SSV), muss der Entscheid darüber weiterhin im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechend nach pflichtgemäßem Ermessen erfolgen.

Indem in Artikel 2 des ausgearbeiteten Entwurfs die Zuständigkeit des Stadtrats für die Festsetzung einer tieferen Höchstgeschwindigkeit in Ausnahmefällen festgehalten wird, ist sichergestellt, dass dieser die vom Bundesrecht geforderte Einzelfallprüfung vornehmen kann und dabei die notwendige Interessenabwägung durchführen muss. Somit liegt auch eine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht vor.

## **2.5 Durchführbarkeit**

Die im ausgearbeiteten Entwurf enthaltenen Bestimmungen erscheinen nicht als offensichtlich undurchführbar.

## **2.6 Ergebnis**

Die Volksinitiative erfüllt die Voraussetzungen eines zulässigen Gegenstands, der Einheit der Materie, der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und der nicht offensichtlichen Undurchführbarkeit (vorstehend Ziffern 2.2 bis 2.5). Die Volksinitiative ist somit als gültig zu erklären.

## **3. Gegenvorschlag**

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass zur vorliegenden Volksinitiative kein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist. Mit dem Beschluss, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags nicht in Auftrag zu geben, wird nichts dazu ausgesagt, ob der Stadtrat der Volksinitiative zustimmend oder ablehnend gegenübersteht. Diese Frage ist nicht im jetzigen Verfahrensstadium zu beantworten. Erst in der Weisung an das Stadtparlament hat sich der Stadtrat darüber zu äussern, ob er die Volksinitiative zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt.

#### **4. Weisung an das Stadtparlament**

Da beabsichtigt ist, keinen Gegenvorschlag auszuarbeiten, hat der Stadtrat gemäss § 130 Abs. 3 GPR innert neun Monaten seit Einreichung der Initiative Bericht und Antrag an das Stadtparlament über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu erstatten, das heisst bis zum 3. März 2025. Für die Erarbeitung der Weisung ist das Departement Bau und Mobilität zu beauftragen, da es aufgrund der (verkehrs-) planerischen Umsetzung inhaltlich betroffen ist. Damit die gesetzliche Frist eingehalten werden kann, hat es die Weisung (ohne Gegenvorschlag) bis spätestens am 26. Februar 2025 dem Stadtrat vorzulegen.

#### **5. Kantonale «Mobilitätsinitiative»<sup>1</sup>, «ÖV-Initiative» und Gegenvorschlag Regierungsrat**

Bei der «Mobilitätsinitiative» geht es insbesondere darum, dass der Kanton abschliessend zuständig sein soll für Geschwindigkeitsanordnungen auf Staatsstrassen und Strassen mit überkommunaler Bedeutung<sup>2</sup>. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit wäre gemäss «Mobilitätsinitiative» neu ausgeschlossen. Auf diesen Strassen soll die bundesrechtlich zulässige Höchstgeschwindigkeit nur in Ausnahmefällen über kurze Strecken herabgesetzt werden können.

Die kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative» verlangt eine Änderung von §§ 2, 6 und 25 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG). Die Änderungen sollen bewirken, dass der ÖV so weit wie möglich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen verlangsamt oder behindert wird. Geschieht dies dennoch, soll die zuständige Gemeinde die entstehenden Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des ÖV tragen. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Initiative das angestrebte Anliegen nur ungenügend umsetzen würde, lehnt sie deshalb ab und stellt ihr einen Gegenvorschlag gegenüber. Der Gegenvorschlag enthält unter anderem den Grundsatz, dass die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen grundsätzlich so zu gestalten haben, dass sie den ÖV nicht verlangsamen. Von einer Verlangsamung wird dann ausgegangen, wenn die Fahrzeit des ÖV auf den betroffenen Linien verlängert und somit (potenziell) die Qualität des Angebots vermindert würde.

Die beiden Anträge des Regierungsrats zur «Mobilitäts-» und zur «ÖV-Initiative» werden momentan in der vorberatenden parlamentarischen Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) behandelt.

---

<sup>1</sup> Antrag 5947 (Mobilitätsinitiative) und Antrag 5948 (ÖV-Initiative) des Regierungsrats vom 13. März 2024

<sup>2</sup> Strassen mit überkommunaler Bedeutung sind die Strassen auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur, wofür die Städte Winterthur und Zürich zuständig sind (§ 43 Abs. 1 Strassengesetz).

Thematisch geht es bei der kommunalen Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken» und den kantonalen Volksinitiativen «Mobilitätsinitiative» und «ÖV-Initiative» um das gleiche. Es stellt sich deshalb die Frage, wie sinnvoll es ist, wenn das Stimmvolk von Winterthur in den nächsten Monaten über eine kommunale und zwei kantonale Volksinitiativen zum gleichen Thema mit gleicher Zielsetzung abstimmen muss. Die Mobilitätsinitiative will die Zuständigkeit für Geschwindigkeitsanordnungen in den Städten Winterthur und Zürich an den Kanton delegieren. Dadurch wäre der Erlass einer eigenen «Verordnung über die Geschwindigkeit auf kantonalen und kommunalen Strassen mit öffentlichem Verkehr in der Stadt Winterthur» durch das Stadtparlament, wie dies die kommunale Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken» verlangt, nicht mehr vereinbar.

## **6. Externe und interne Kommunikation**

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.

### **Beilagen:**

1. Volksinitiative «Freie Fahrt für den Bus – Tempo 50 auf ÖV-Strecken»
2. Medienmitteilung