



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 14. Dezember 2022

GR Nr. 2022/653

Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)», Ablehnung, Gegenvorschlag

Am 7. September 2021 wurde die Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» mit rund 5700 Unterschriften (Angabe Initiativkomitee) eingereicht. Die Volksinitiative verlangt die Ergänzung der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) mit einer neuen Bestimmung mit folgendem Wortlaut:

Art.127 (neu)

¹ Zur Umsetzung von Art.2quinquies Abs.2 GO wandelt die Stadt Zürich bezogen auf das Referenzjahr 2021 während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent der Strassenfläche auf Gemeindegebiet in Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs um.

² Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr sind je mindestens in ihrem Bestand zu erhalten.

³ Die Stadt Zürich veröffentlicht jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen und deren Wirkung.

Begründung: Der Fuss- und Veloverkehr sowie der ÖV sollen mehr Platz bekommen – unserer Umwelt, dem Klima und unserer Gesundheit zuliebe!

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1242/2022 beschloss der Stadtrat in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Initiativkomitees für die Initiative gestützt auf § 129 i. V. m. § 155 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) folgende redaktionelle Bereinigungen:

Die Gemeindeordnung wird wie folgt ergänzt:

Mehr Platz für Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr	Art. 154a ¹ Die Stadt wandelt zur Umsetzung von Art. 11 Abs. 2 während zehn Jahren jährlich mindestens 0,5 Prozent der im Jahr 2021 auf dem Stadtgebiet bestehenden Strassenfläche in Fläche für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie in Fläche mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs um. ² Sie erhält Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr je mindestens in ihrem Bestand. ³ Sie veröffentlicht jährlich einen Bericht über die umgesetzten Massnahmen und ihre Wirkung.
--	---

Der bereinigte Initiativtext wurde am 23. November 2022 im Städtischen Amtsblatt publiziert. Nachdem die Rechtsmittelfrist ungenutzt abgelaufen ist, bildet dieser Text die Grundlage.

Ausgangslage

Mit STRB Nr. 1084/2021 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» fest und beauftragte den damaligen Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die Gültigkeit der Initiative zu prüfen.

Mit STRB Nr. 172/2022 wurde festgestellt, dass die Zukunfts-Initiative gültig ist. Mit gleichem Beschluss wurde der damalige Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beauftragt, einen Gegenvorschlag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auszuarbeiten und dem



2/7

Stadtrat zuhanden des Gemeinderats einen Bericht und Antrag vorzulegen. Zum auszuarbeitenden Gegenvorschlag hielt der Stadtrat fest, dass darin eine hohe, aber realistische Fläche zu bestimmen ist, die im Sinne der Initiative umzuwandeln ist. Diese ist zudem als absoluter Wert statt als Prozentsatz einer Referenzfläche zu definieren. Damit entfallen Diskussionen darüber, welche Flächen zur Gesamtstrassenfläche im Sinne des Initiativtexts zu zählen sind. Weiter ist zu prüfen, ob beispielsweise auch eine Neuzuteilung mittels Signalisierungen und Markierungen oder weitere Massnahmen an die Umwandlung anzurechnen sind. Schliesslich besteht mit einem Gegenvorschlag die Möglichkeit, den Zeithorizont für die Umsetzung zu verlängern.

Mit STRB Nr. 1242/2022 wurde die Antragstellung für alle Verfahrensschritte in Zusammenhang mit der Initiative dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen, da die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements in dieser Angelegenheit in den Ausstand tritt, nachdem sie die Initiative als Mitglied des Initiativkomitees miteingereicht hat. Die Antragstellung wurde dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen, da die Initiative und auch ein allfälliger Gegenvorschlag im Falle der Annahme und Umsetzung starke stadträumliche Auswirkungen haben werden.

Vorliegend erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat. Da der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Gültigkeit beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, beträgt die Frist für den Bericht und Antrag an den Gemeinderat 16 Monate seit Einreichung der Initiative, d. h. die Frist läuft am 7. Januar 2023 ab (§ 130 GPR, Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, Rz 120). Mit Datum des heutigen Beschlusses ist diese Frist gewahrt.

Die Schlussabstimmung im Gemeinderat muss innert 29 Monaten seit Einreichung der Initiative erfolgen, also bis am 7. Februar 2024 (§ 131 Abs. 4 GPR i. V. m. § 65a Abs. 2 und 3 Verordnung über die politischen Rechte [VPR, LS 161.1], Saile/Burgherr, a. a. O., Rz 139 ff. und Tafel auf S. 141).

Würdigung der Initiative

Die Initiative hat zum Ziel, den Strassenraum im Sinne einer nachhaltigen Mobilität umzugestalten. Diese Forderung steht im Einklang mit dem regionalen Richtplan (Festsetzung Regierungsrat vom 21. Juni 2017, RRB Nr. 576/2017) und auch mit dem kommunalen Richtplan (Beschluss Stadtzürcher Stimmvolk vom 28. November 2021) sowie diversen, bereits laufenden Bestrebungen der Stadt, beispielsweise dem Programm Stadtverkehr 2025 (Beschluss Stadtzürcher Stimmvolk vom 4. September 2011 zur Volksinitiative «Zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt Zürich»), der Dachstrategie (STRB Nr. 266/2022) oder der städtischen Velostrategie 2030 (STRB Nr. 219/2021). Die Umverteilung von Strassenflächen des motorisierten Individualverkehrs (MIV) auf die effizienteren und umweltfreundlicheren Verkehrsmittel ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel, für diese Verkehrsteilnehmenden ein sicheres und qualitätsvolles Fortbewegen zu ermöglichen, diese stadtverträglichen Verkehrsmittel zu fördern und den gemäss Art. 154 GO anzustrebenden Modalsplit zu erreichen. Hiermit wird die Kapazität des Gesamtverkehrssystems erhöht und die negativen Auswirkungen (Lärm, Schadstoffe, Unfälle usw.) des Verkehrs auf die Bevölkerung reduziert.



3/7

Insbesondere unterstützt die Initiative auch die Netto-Null-Ziele der Stadt im Bereich Mobilität, indem sie dazu beiträgt, den Verkehr auf klimaneutrale Verkehrsmittel (Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr) zu verlagern. Eine Reduktion der Fahrleistung des MIV, z. B. um zehn Prozent, würde die Treibhausgasemissionen bei einem unveränderten Flottenmix wie 2020 um rund 30 000 t CO₂-Äquivalente pro Jahr reduzieren. Mit der Erhöhung des Anteils elektrisch betriebener Fahrzeuge werden die Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr neben der Reduktion aufgrund geringerer Fahrleistungen zusätzlich sinken.

Der Stadtrat unterstützt daher die Stossrichtung der Initiative. Es stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob der Umfang der geforderten Flächenumwidmung und der Zeitraum für ihre Realisierung realistisch sind. Auch stellt sich die Frage nach der Referenzfläche sowie der Massnahmen, die im Sinne der Initiative angerechnet werden können.

Inhalt und Einordnung der Initiative

Festzuhalten ist, dass es sich bei der vorliegenden Initiative um eine sogenannte Programmnorm handelt. Solche Programmnormen vermitteln keine durchsetzbaren Rechtsansprüche. Zudem stellen sie keine Rechtsgrundlage für die Bindung von Ausgaben dar. Wie und mit welchen Mitteln die Ziele erreicht werden, muss in einzelnen, konkreten Umsetzungsbeschlüssen festgelegt werden. Die Umsetzungsbeschlüsse sind dabei im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeitsordnung von den zuständigen Organen zu treffen, d. h. durch die Stimmberechtigten, den Gemeinderat und den Stadtrat. Beim vorgegebenen Zeitrahmen handelt es sich um eine politische Absichtserklärung, nicht aber um eine rechtlich durchsetzbare Zielvorgabe.

In der Zukunfts-Initiative wird die Umwandlung eines Anteils von 0,5 Prozent pro Jahr bzw. 5 Prozent in zehn Jahren der Gesamtstrassenfläche zugunsten von Flächen für den Fuss- und Veloverkehr sowie von Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs gefordert. Um den Umfang dieser Forderung quantifizieren zu können, wurde die Strassenfläche in der Stadt definiert und berechnet. Diese Gesamtfläche beträgt gemäss Katasterauswertung rund 9 231 000 m², wobei dafür alle Fahrbahnen, Strassenparkierungen, Trottoirs, Trameigentrassees und Verkehrstrennflächen (begrünt und versiegelt) berücksichtigt wurden. Fuss- und Velowege wurden nur dann berücksichtigt, wenn sich diese in einen gemeinsamen Strassenraum eingliedern. Fuss- und Velowege abseits von Strassen (z. B. Weinbergfussweg oder das Lettenviadukt) werden der Gesamtstrassenfläche nicht zugerechnet. Im Vergleich zu St. Gallen, Basel und Winterthur, wo eine analoge Initiative eingereicht wurde, ist in Zürich die Strassenfläche im Verhältnis zur Zahl der Raumnutzenden (Wohnbevölkerung und Arbeitnehmende) besonders klein. Das heisst, in der Stadt Zürich erfolgt die Erschliessung des Siedlungsgebiets vergleichsweise effizient, das Umwidmungspotenzial ist tendenziell geringer als in den Vergleichsstädten.

Die von der Initiative geforderten 0,5 Prozent Flächenumwidmungen der Gesamtstrassenfläche pro Jahr ergeben rund 46 200 m², die in Flächen für den Fuss- und Veloverkehr sowie Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs umgewidmet werden müssen. In zehn Jahren müssten somit 462 000 m² Strassenflächen zugunsten des Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehrs umgewidmet werden.



Die durchschnittliche jährliche Bauleistung, die das Tiefbauamt mit Strassenbauprojekten in den Jahren 2015 bis 2020 erbracht hat, betrug 203 000 m². Hiervon entfielen rund 45 Prozent oder 90 800 m² auf Neubauprojekte, d. h. Projekte mit einer Umgestaltung der Oberfläche (neue Strassen werden in der Stadt grundsätzlich keine gebaut), und 55 Prozent oder 112 200 m² auf Sanierungen im Bestand.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt
Neubau	175 300 m ²	35 100 m ²	105 900 m ²	60 300 m ²	87 800 m ²	80 300 m ²	90 800 m ²
Sanierung im Bestand	82 400 m ²	124 600 m ²	125 200 m ²	112 200 m ²	103 000 m ²	125 700 m ²	112 200 m ²
Gesamt	257 700 m ²	159 700 m ²	231 100 m ²	172 500 m ²	190 800 m ²	206 000 m ²	203 000 m ²

Tabelle 1: Strassenbautätigkeit in der Stadt Zürich 2015–2020, betroffene Strassenfläche unterschieden nach Neubau und Sanierung im Bestand¹

Umwidmungen von Strassenflächen des MIV zugunsten von Flächen des Fuss- und Veloverkehrs sowie von Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs im Sinne der Initiative können primär im Rahmen von Strassenbauprojekten erreicht werden, in denen die Strassenoberfläche neu geplant und umgestaltet wird. In diesem Sinne sind nur die jährlichen rund 90 800 m² der Neubauprojekte für die Umsetzung der Initiative relevant.

Bei der durchschnittlichen jährlichen Bauleistung des Tiefbauamts müsste rund die Hälfte der Flächen der Neubauprojekte im Sinne der Initiative umgewandelt werden. Da jedoch nur Flächen, die heute prioritär vom MIV genutzt werden (rund die Hälfte der heutigen Strassenfläche), umgewandelt werden sollen, kommt nur ein Teil dieser rund 90 800 m² tatsächlich für eine Umwandlung in Frage. Bei Beibehaltung der gegenwärtigen Bauleistung sind die Ziele der Initiative somit nicht erreichbar.

Das Tiefbauamt hat anhand repräsentativer Strassentypen sowie einzelner laufender Planungen (Sihlquai, Scheuchzerstrasse usw.) ein realistisches Umwidmungspotenzial pro Strassenbauprojekt hochgerechnet. Dieses variiert stark, je nach Ausgangslage und Strassentyp, und wurde mit durchschnittlich 11 Prozent der Strassenfläche abgeschätzt. Um die Ziele der Initiative zu erreichen, müsste die Anzahl der Neubauprojekte auf das rund 4,5-fache gesteigert werden.

Diese Steigerung der Bauleistung ist aus folgenden Gründen nicht sinnvoll und umsetzbar:

- **Ökologische Überlegungen:** Die Erneuerung von Strasseninfrastruktur ist energieintensiv. Baustellen, Logistik und die Herstellung sowie Entsorgung der Baustoffe verursachen grosse Treibhausgasemissionen. Durch eine Instandsetzung über dem Erneuerungsbedarf wird graue Energie vernichtet. Die beiden Dienstabteilungen Umwelt- und Gesundheitsschutz und das Tiefbauamt haben ermittelt, dass in Strassenbauprojekten ungefähr 150 kg CO₂-Äquivalente pro Quadratmeter freigesetzt werden. Eine 4,5-Verfachung der

¹ In STRB Nr. 172/2022 zur Gültigkeit der Initiative wurde eine Strassenfläche von 500 000 m² überschlagsmässig ermittelt, die jährlich neu gebaut wird. Dieser Wert wurde zu hoch geschätzt, da nicht zwischen Neubau und Sanierung im Bestand unterschieden wurde. Zudem betreffen Sanierungen im Bestand meist nicht die gesamte Strassenfläche, sondern meist nur Teilflächen wie z. B. die Fahrbahn.



5/7

Neubauprojekte hätte zur Folge, dass zusätzlich rund 48 000 t CO₂-Äquivalente pro Jahr emittiert würden. Eine Zunahme der Bautätigkeit über den Erneuerungsbedarf steht im Widerspruch zu den städtischen Netto-Null-Zielen.

- Ökonomische Überlegungen: Die Stadt verfolgt bei der Erneuerung der Strassen und der darunterliegenden Infrastruktur eine koordinierte Werterhaltungsstrategie. Vorgezogene Instandsetzungen führen zu vorzeitigen Abschreibungen auf Investitionen und einer Vernichtung von Restwerten.
- Die Bevölkerung und Wirtschaft werden durch die um rund 4,5-fach erhöhte Bautätigkeit (Baustellen, Lärm, beeinträchtigte Zufahrt usw.) erheblich belastet.
- Das Verkehrssystem wird durch die zahlreichen Baustellen belastet. Die Erreichbarkeit, ein wichtiger Standortfaktor, wird nicht nur für den MIV, sondern auch für den Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr beeinträchtigt, und die verkehrliche Erschliessung ganzer Quartiere wird erschwert. So muss beispielsweise wegen der aktuell laufenden Sanierung der Limmattal-/Hönggerstrasse, die Tramlinie 13 für rund ein Jahr eingestellt werden.
- Eine erhöhte Bautätigkeit erfordert zusätzliche stadtinterne Ressourcen für Planung, Projektierung und Realisierung nicht nur im Tiefbauamt, sondern auch bei den anderen involvierten Dienstabteilungen, insbesondere bei der Dienstabteilung Verkehr (DAV), den Verkehrsbetrieben (VBZ) und bei ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ). Diese Ressourcen sind nicht vorhanden und können vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels auch nicht einfach geschaffen werden. Auch sind die Planungs-, Ingenieurbüros und Bauunternehmen nicht einfach in der Lage, den Mehrbedarf – 4,5 Mal mehr Bauprojekte und Baustellen – zu decken.

Darüber hinaus beurteilt der Stadtrat die Formulierung «Flächen mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs» als problematisch. Auch wenn er die Intention hinter der Formulierung nachvollziehen kann (Mischverkehrsflächen für den motorisierten Individual- und öffentlichen Verkehr sollen angerechnet werden können, wenn die Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs sichergestellt ist), erachtet der Stadtrat es als nicht möglich, diese Flächen plausibel zu ermitteln.

Weiter fordert die Initiative, dass die Flächen für den Fuss-, Velo- sowie den öffentlichen Verkehr mindestens je in ihrem Bestand zu erhalten sind. Mit der Forderung, dass je die Flächen pro Verkehrsmittel mindestens erhalten werden müssen, wird jedoch der Handlungsspielraum für die Entwicklung von Strassenbauprojekten eingeschränkt. Verschiebungen innerhalb der Flächen des Umweltverbunds (Fuss-, Velo- und öffentlicher Verkehr) können je nach Siedlungsraum und Strassentyp erforderlich sein. Insbesondere auch im Zusammenspiel mit der Guten-Luft-Initiative kann es zu Umwidmungen im Sinne der Hitzeminderung kommen, die dann nicht mehr dem Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr zur Verfügung stehen.

Aus den genannten Überlegungen lehnt der Stadtrat die Zukunftsinitiative ab.



6/7

Gegenvorschlag

Der Stadtrat verfolgt mit dem Gegenvorschlag die gleichen Ziele und sieht dafür ebenfalls eine neue Programmnorm in der GO vor. Der Gegenvorschlag unterscheidet sich jedoch in folgenden wesentlichen Punkten von der Initiative:

- Der Gegenvorschlag sieht einen geringeren, aber realistischen Umfang umzuwandelnder Flächen vor.
- Die umzuwandelnden Flächen werden absolut in Quadratmetern ausgewiesen.
- Es wird ein Umwidmungsziel für den Zeitraum von zehn Jahren und nicht pro Jahr definiert.
- Es wird eindeutig auf Flächen des Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehrs abgezielt.
- Die Flächen für Fuss-, Velo- und den öffentlichen Verkehr sind im Gegensatz zum Initiativtext nur in ihrer Gesamtsumme mindestens zu erhalten, nicht jeweils.
- Die Stadt berichtet über den Stand der Umsetzungen bis zur Erfüllung. Auf ein Controlling der einzelnen Massnahmen auf deren Wirkung wird verzichtet. Gesamtheitliche Controllings der Verkehrsentwicklung sind bereits durch die aktuelle Strategie Stadtverkehr 2025 und die derzeit in Ausarbeitung befindlichen Strategien Stadträume und Mobilität der Stadt sichergestellt.

Der Gegenvorschlag lautet wie folgt:

Die Gemeindeordnung wird wie folgt ergänzt:

Mehr Platz für Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr	Art. 154a ¹ Die Stadt wandelt zur Umsetzung von Art. 11 Abs. 2 bis zehn Jahre nach Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmung 160 000 m ² Strassenfläche in Flächen um, die primär dem Fussverkehr, dem Veloverkehr oder dem öffentlichen Verkehr dienen. ² Sie erhält Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr mindestens in ihrem Bestand. ³ Die Stadt berichtet bis zur Erfüllung der Vorgabe gemäss Abs. 1 jährlich über den Stand ihrer Umsetzung.
--	---

Der Gegenvorschlag fordert im Sinne der GO, der regionalen und kommunalen Richtplanung sowie der städtischen Mobilitätsstrategie eine Umwandlung von 160 000 m² Strassenfläche in zehn Jahren. Diese Fläche wurde folgendermassen festgelegt:

- Grundlage bildet die durchschnittliche Strassenbautätigkeit des Tiefbauamts mit rund 90 800 m² Strassenfläche, die jährlich in Neubauprojekten umgestaltet werden. Eine Erhöhung der Neubautätigkeit über den Erneuerungsbedarf würde zu erhöhten Treibhausgasemissionen führen, was den Netto-Null-Zielen der Stadt widerspräche. Eine Erhöhung der Neubautätigkeit wird daher in einer Gesamtbetrachtung der städtischen Strategien als nicht sinnvoll und machbar beurteilt.



7/7

- Das maximale Umwidmungspotenzial im Sinne der Initiative wurde aufgrund der Analyse verschiedener Strassentypen und aktueller Strassenbauprojekte, die nach Einschätzung des Stadtrats die GO, die Richtplanung sowie die städtischen Strategien ambitioniert umsetzen, mit durchschnittlich elf Prozent der Strassenfläche pro Strassenbauprojekt abgeschätzt. Hieraus ergibt sich ein Umwandlungsziel von 100 000 m² in zehn Jahren.
- Darüber hinaus wird ein weiteres Umwandlungsziel von 60 000 m² in zehn Jahren definiert, das im Rahmen von Expressprojekten (Abbau von Parkplätzen zugunsten von Velostreifen usw.) umgesetzt werden soll.

Der Stadtrat ist davon überzeugt, mit diesem Gegenvorschlag die Anliegen der Initiative aufzunehmen und diese ambitioniert, aber realistisch umzusetzen. Der Vergleich mit den Strassenbauprojekten der letzten Jahre zeigt, dass mit diesen Zielvorgaben annähernd doppelt so viele Flächen zugunsten des Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehrs umgewidmet werden können wie im Zeitraum 2015–2020.

Dem Gemeinderat wird zuhanden der Stimmberechtigten beantragt:

1. Die am 7. September 2021 eingereichte Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» wird abgelehnt.
2. Als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Initiative für eine zukunftsfähige Mobilität (Zukunfts-Initiative)» wird beschlossen:

Die Gemeindeordnung wird wie folgt ergänzt:

Mehr Platz für Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr	Art. 154a ¹ Die Stadt wandelt zur Umsetzung von Art. 11 Abs. 2 bis zehn Jahre nach Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmung 160 000 m ² Strassenfläche in Flächen um, die primär dem Fussverkehr, dem Veloverkehr oder dem öffentlichen Verkehr dienen. ² Sie erhält Flächen für den Fussverkehr, den Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr mindestens in ihrem Bestand. ³ Die Stadt berichtet bis zur Erfüllung der Vorgabe gemäss Abs. 1 jährlich über den Stand ihrer Umsetzung.
--	---

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements sowie dem Stellvertreter der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartement übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti