



Bericht und Antrag des Stadtrates betreffend Volksinitiative für die Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren (Bericht und Antrag gemäss § 128 Abs. 4 GPR) (Antrag Nr. 111)

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 18 Abs. 1 der Gemeindeordnung vom 23. September 2001 sowie § 128 Abs. 4 und § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Gemeinderat nimmt vom Zustandekommen, der Rechtmässigkeit und dem Inhalt der Volksinitiative für die Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren Kenntnis.
2. Der Gemeinderat unterstützt die Initiative und beauftragt den Stadtrat, eine der eingereichten Volksinitiative für die Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren entsprechende Vorlage auszuarbeiten.
3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Sicherheit, Hans Streit

1. Ausgangslage/Qualifikation der Initiative als allgemein anregende Initiative

Am 17. Januar 2006 reichten die Evangelische Volkspartei und die Sozialdemokratische Partei der Stadt Uster die Volksinitiative zur Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren ein. Der Initiativtext lautet wie folgt:

„Die unterzeichnenden in der Stadt Uster wohnhaften stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen gestützt auf Art. 8 der Gemeindeordnung vom 23. September 2001, folgendes ausformuliertes Initiativbegehren:

„Für die flächendeckende Einführung von Tempo-30-Zonen in den Wohnquartieren wird ein Rahmenkredit von Fr. 1'660'000 (excl. MwSt) bewilligt“.

Die Begründung der Initiative ist wie folgt abgefasst :

„Andere Gemeinden haben es vorgemacht: Mit Tempo 30-Zonen in den Wohnquartieren lässt sich die Sicherheit für unsere Kinder auf dem Schulweg, aber auch die Lebensqualität für alle Quartierbewohnerinnen und -bewohner deutlich erhöhen. Der Stadtrat von Uster hat deshalb ein konzeptionell und finanziell pragmatisches Konzept für eine flächendeckende Einführung von Tempo 30-Zonen in den Wohnquartieren erarbeitet. Für die Umsetzung - die in Zusammenarbeit mit der betroffenen Bevölkerung in den Quartieren erfolgen soll - werden nach den Berechnungen des Stadtrates Kosten von maximal Fr. 1'660'000.-- anfallen. Die vorliegende Volksinitiative will das stadträtliche Konzept zur flächendeckenden Einführung von Tempo 30-Zonen umsetzen und die dazu notwendigen Mittel durch den Souverän bewilligen lassen“.

Die Initiative stützt sich auf ein durch die Abteilung Sicherheit in den Jahren 2003/2004 erarbeitetes Konzept „für die flächendeckende Einführung von Tempo-30-Zonen in den Wohnquartieren“. Darin werden Ziele und Nutzen der Einführung von Tempo 30 sowie entsprechende konzeptionelle Überlegungen festgehalten. Aufgrund einer groben Schätzung werden im erwähnten Konzept bauliche Investitionskosten von Fr. 1.66 Mio (excl. MwSt) bzw. Fr. 1.79 Mio (inkl. MwSt). angegeben. Mit Beschluss vom 8. Juni 2004 hat der Stadtrat von diesem Konzept Kenntnis genommen und die entsprechende Weisung an den Gemeinderat genehmigt. Aufgrund finanzieller Prioritätensetzung zugunsten von investitionsintensiven Projekten der Schule wurde der erwähnte Entscheid am 6. Juli 2004 in Wiedererwägung gezogen und auf unbestimmte Zeit sistiert.

Beim erwähnten stadträtlichen Konzept handelt es sich um ein Grobkonzept. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

- auf S. 6 des entsprechenden Antrages (Punkt 7.1. Investitionskosten) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus Aufwandgründen noch keine konkreten Projekte ausgearbeitet wurden, die Schätzung aufgrund von situationsbezogenen Erfahrungswerten erfolgt sei und die Kostengenauigkeit bei +/-30 % liege
- es wird davon ausgegangen, dass die für die Einführung von Tempo 30 erforderlichen baulichen Verkehrsberuhigungsmassnahmen als Provisorien ausgeführt werden. Wo bis 2008 so oder so Strassensanierungen vorgesehen seien, würden diese Massnahmen im Rahmen der Sanierungen ausgeführt und die entsprechenden Kosten wären dann Bestandteil des Sanierungsprojektes. Da aber Angaben über das Ausmass der erforderlichen Strassensanierung fehlen würden, konnten keine Kostenangaben (bzw. wohl auch Angaben über Kosteneinsparungen bei der Einführung von Tempo 30) gemacht werden (Antrag S. 5)
- es hat keine Vorprüfung der geplanten Massnahmen durch die Verkehrstechnische Abteilung der Kantonspolizei Zürich stattgefunden. Eine solche ist aber unabdingbar, wird doch die für die Einführung von Tempo 30 erforderliche polizeiliche Bewilligung der Sicherheitsdirektion auf Antrag der Kantonspolizei hin erteilt
- Ein Detailkonzept „Öffentlicher Verkehr“ besteht nicht. Dem Grundkonzept kann entnommen werden, dass die Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (VZO) die Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren grundsätzlich befürworten, aber auch Bedenken bei der Praxiserprobung äussern (Antrag S. 6). Bei der Erarbeitung des Detailkonzeptes wird der engen Zusammenarbeit mit den VZO grosse Bedeutung zukommen.

Aufgrund des fehlenden Detailkonzeptes handelt es sich bei der vorliegenden, auf dem erwähnten stadträtlichen Antrag basierenden Volksinitiative um eine „allgemein anregende“ Initiative im Sinne von § 120 Abs. 1 u. 3 GPR. Eine Initiative in der Form der „ausgearbeiteten Entwurfs“ würde nur dann vorliegen, wenn der Initiative ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form zugrunde liegen würde (§ 120 Abs. 2 GPR).

2. Zustandekommen, Rechtmässigkeit und Inhalt der Initiative

Das Verfahren für Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung unterscheidet sich von demjenigen für ausformulierte Entwürfe durch einen zusätzlichen Verfahrensschritt. Zunächst muss das Parlament entscheiden, ob überhaupt eine dem Initiativbegehren entsprechende Vorlage ausgearbeitet werden soll (§ 133 Abs. 1 GPR). Erst in einem späteren Schritt ist gegebenenfalls über die ausgearbeitete definitive Vorlage zu befinden. Grundlage für den Entscheid des Parlamentes ist der in § 128 Abs. 4 GPR vorgesehene Bericht und Antrag. Gemäss dieser Bestimmung erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eineinhalb Jahren nach der Einreichung einer Initiative über das Zustandekommen, die Rechtmässigkeit sowie den Inhalt Bericht und Antrag. Der regierungsrätliche Antrag geht dahin, es sei eine dem Initiativbegehren entsprechende Vorlage auszuarbeiten (positiver Antrag) oder aber die Initiative sei abzulehnen.

Die erwähnten Bestimmungen des GPR sind auch für kommunale Initiativen anwendbar.

a) Zustandekommen

Gemäss § 127 Abs. 2 GPR ist eine Initiative zu Stande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt.

Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens gemäss § 124 GPR wurde die Rechtmässigkeit des durch das Initiativkomitee eingereichten Unterschriftenbogens überprüft und für gut befunden.

Die Unterschriftenlisten wurden am 17. Januar 2006 rechtzeitig eingereicht.

Gemäss § 128 Abs. 1 GPR werden so viele Unterzeichnungen durch den Stimmregisterführer auf ihre Gültigkeit hin geprüft, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist. Durch den Stimmregisterführer wurden 688 Unterschriften auf ihre Gültigkeit hin überprüft. Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Uster sind für das Zustandekommen einer Volksinitiative 600 Unterschriften notwendig.

Die vorliegende Initiative ist somit zustande gekommen. Durch den Stadtrat wurde dies mit Beschluss vom 11. April 2006 festgehalten.

b) Rechtmässigkeit

Gemäss § 128 Abs. 3 GPR beschliesst der Regierungsrat (i.c. Stadtrat) innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Rechtmässigkeit. Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Initiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst, noch offensichtlich undurchführbar ist und sie den Grundsätzen der Form- und Materieneinheit entspricht (§ 121 und § 127 Abs. 1 GPR i.V. mit § 67 VPR).

Bei der Einführung von Tempo 30-Zonen handelt es sich um eine kommunale Aufgabe. Beim Vollzug sind kantonale und allfällige weitere Entscheidungsträger miteinzubeziehen. Dies ändert aber nichts daran, dass der entsprechende Grundsatzentscheid bei der Gemeinde liegt. Die vorliegende Initiative verstösst somit nicht gegen übergeordnetes Recht. Die tatsächliche Undurchführbarkeit eines in Initiativform vorgetragenen Vorschlags kann eine Initiative ungültig machen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn von vornherein feststünde, dass die in der Initiative angegebene Summe bei weitem nicht ausreichen würde, um ein entsprechendes Projekt zu erarbeiten. Ist die Durchführbarkeit zwar fragwürdig, aber nicht eindeutig ausgeschlossen, liegt keine Undurchführbarkeit vor (vgl. H.R. Thalman, Kommentar zum Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, N 3.5 zu § 50). Vorliegend kann nun zwar nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden, ob der in der Initiative angegebene Rahmenkredit von Fr. 1'660'000 für eine flächendeckende Einführung von Tempo 30 ausreicht. Wie nachfolgend

noch zu zeigen sein wird, kann aber davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung der geplanten Massnahmen unter diesen finanziellen Rahmenbedingungen durchaus als möglich erscheint. Die Initiative ist somit auch nicht offensichtlich undurchführbar. Sodann sind die Prinzipien der Einheit der Materie und der Form erfüllt, da in der Initiative keine Gegenstände vereinigt sind, die miteinander in einem inneren Zusammenhang stehen.

In seinem Urteil vom 13. Juli 2006 hat die II. Öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts im Zusammenhang mit einer die Einführung von Tempo 30 im St. Galler Stadtquartier „Kesselhalden“ betreffenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde entschieden, dass Abweichungen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit (und dazu zählt auch Tempo 30) nur unter den im Bundesrecht abschliessend aufgeführten Voraussetzungen angeordnet werden dürfen. So sei eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nur zulässig zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs. Erforderlich sei sodann immer ein vorgängig zu erstellendes Gutachten.

Die vorliegende Initiative verlangt die „flächendeckende“ Einführung von Tempo 30. Da aufgrund des oberwähnten Bundesgerichtsentscheides zumindest nicht ausgeschlossen werden kann, dass an gewissen Standorten Tempo 30 nicht (und somit nicht flächendeckend) umgesetzt werden kann, stellt sich unter diesem Aspekt zusätzlich die Frage, ob die Initiative nicht undurchführbar sein. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verlangt das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wenn möglich sind Volksinitiativen mittels verfassungskonformer und bundesrechtskonformer Interpretation vor einer Ungültigkeit zu bewahren. Dabei ist der Spielraum für eine dem übergeordneten Recht konforme Interpretation wesentlich grösser, wenn nicht eine formulierte, sondern wie hier eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist (BGE 111 Ia 292 ff.). Da nun der Initiativtext durchaus als „flächendeckend so umfassend als möglich und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten“ ausgelegt werden kann, ist die Initiative auch unter Berücksichtigung der neuen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Tempo 30 nicht als undurchführbar zu bezeichnen.

Gesamthaft betrachtet kann die Initiative somit als rechtmässig bezeichnet werden. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss vom 27. Juni 2006 denn auch festgehalten.

c) Inhalt

Der Stadtrat unterstützt die eingereichte Volksinitiative. Sowohl Stadtrat wie auch Gemeinderat haben mit ihrem Antrag bzw. Beschluss vom 25. September 2000 klar Stellung für die Umsetzung von verkehrsberuhigenden Massnahmen genommen. In Uster wurden denn in den vergangenen Jahren auch an verschiedenen Orten Verkehrsberuhigungsmassnahmen verwirklicht. Dazu gehören auch zwei Tempo-30-Zonen (im Zentrum an der Bankstrasse, nördlich der Oberlandstrasse im Einzugsgebiet der Brunnenwiesenstrasse). Dabei hat sich gezeigt, dass mit den entsprechenden Massnahmen die Sicherheit von schwächeren Verkehrsteilnehmern sowie die Lebensqualität der Anwohner bedeutend erhöht werden konnte. Dass die Einführung von Tempo 30 einem Bedürfnis entspricht, haben denn auch zahlreiche Vorstösse aus der Politik und der Bevölkerung gezeigt. So wurden beispielsweise im Jahr 2002 von den SP-, SVP- und FDP-Fraktionen des Gemeinderates parlamentarische Vorstösse eingereicht, welche sich zumindest im Grundsatz zu Tempo 30 bekannten.

Der Stadtrat ist auch der Meinung, dass, insbesondere auch aus rechtlichen Überlegungen, zur Einhaltung der angeordneten Höchstgeschwindigkeiten allenfalls verkehrstechnische Massnahmen ergriffen werden müssen. So steht seit dem 1. Januar 2002 die Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen des Eidg. Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in Kraft. Diese Verordnung schreibt unter anderem vor, dass zur Einhaltung der angeordneten Höchstgeschwindigkeiten nötigenfalls Massnahmen wie das Anbringen von Gestaltungs- oder Verkehrsberuhigungsmassnahmen zu ergreifen sind. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass bei der Realisierung von entsprechenden Massnahmen der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten sei und die Strategie „So wenig wie möglich, so viel wie nötig“ verfolgt werden müsse.

Der Stadtrat stellt aus diesen Gründen den Antrag, es sei eine dem Initiativbegehren entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

3. Kosten

Durch das Ingenieurbüro Suter . von Känel . Wild AG, welches unter anderem für die Einführung von Tempo 30 in den Gemeinden Illnau-Effretikon, Wetzikon, Kilchberg und Adliswil verantwortlich zeichnete, wurden im Rahmen einer „Abschätzung eines Projektierungskredites“ Projektierungskosten von Fr. 118'000.-- errechnet. In der Investitionsplanung Voranschlag 2007 wurden unter der Nr. 140 für die Einführung von Tempo 30 Fr. 300'000.-- veranschlagt. Der Stadtrat könnte den entsprechenden Kredit in eigener Kompetenz sprechen.

Nach einer ebenfalls groben Schätzung des erwähnten Ingenieurbüros erscheinen die im Initiativbegehren angeführten Fr. 1'660'000 (excl. MwSt) bzw. Fr. 1'790'000 (incl. MwSt) aus heutiger Sicht angemessen und zweckmässig. Zu Recht werde sodann im stadrätlichen Antrag aus dem Jahre 2004 auf eine Kostengenauigkeit von +/-30 % hingewiesen. Es liegt im derzeitigen Verfahrensstadium begründet, dass zur Zeit keine genaueren Angaben über die zu erwartenden Investitionskosten gemacht werden können.

4. Weiteres Vorgehen

Sollte die vorliegende Volksinitiative durch den Gemeinderat unterstützt werden, wird durch den Stadtrat eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet (§ 133 Abs. 1 GPR). Dieser (im Grundsatz) zustimmende Parlamentsbeschluss kann nicht mit einem Gegenvorschlag an die Urne gebracht werden. Stimmt der Gemeinderat in der Folge einer ausgearbeiteten Vorlage ohne Gegenvorschlag zu, so findet keine Volksabstimmung statt, wobei der Beschluss des Gemeinderates dem Referendum untersteht (§ 133 Abs. 3 GPR).

Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab, so findet eine Volksabstimmung statt (§ 133 Abs. 2 GPR). Der Gemeinderat kann der Initiative in diesem Fall einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Wird die Initiative in der Folge durch das Volk angenommen, so lässt der Gemeinderat durch den Stadtrat eine Vorlage ausarbeiten (§ 138 Abs. 1 GPR).

5. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat

- vom Zustandekommen, der Rechtmässigkeit und dem Inhalt der Volksinitiative für die Einführung von Tempo 30 in den Wohnquartieren Kenntnis zu nehmen
- der Initiative die Unterstützung zu gewähren und den Stadtrat zu beauftragen, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten

STADTRAT USTER

Der Stadtpräsident:

Der Stadtschreiber:

Martin Bornhauser

Hansjörg Baumberger