

Vorlage Stadtparlament

Datum 16. Mai 2017
Beschluss Nr. 501
Aktenplan 132.26 Initiativen

„Mobilitätsinitiative“; Bericht und Antrag des Stadtrates

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die „Mobilitätsinitiative“ wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

1 Initiativbegehren

1.1 Inhalt

Die „Mobilitätsinitiative“ hat folgenden Wortlaut:

„Die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen verlangen gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung die Änderung des bestehenden „Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ vom 25. August 2009, in Kraft seit dem 1. April 2010, wie folgt:

Art. 1

¹ *Die Stadt St.Gallen schützt die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen aller Verkehrsmittel und ihrer Emissionen. Hierfür trifft sie im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Massnahmen, um den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen nachhaltig zu erhöhen. Die Stadt strebt diese Zielsetzung im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten insbesondere unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts an und vertritt sie in Verhandlungen mit Dritten.*

² *Die Stadt sorgt durch bauliche und betriebliche Massnahmen dafür, dass bei der Entwicklung des Gesamtverkehrs vermeidbare Behinderungen und Gefährdungen reduziert werden. Die Stadt ist bestrebt, mit diesen aufeinander abgestimmten Massnahmen das Wachstum des Gesamtverkehrsaufkommens mit sämtlichen zur Verfügung stehenden Verkehrsträgern (insbesondere Langsamverkehr, öffentlicher Verkehr und motorisierter Individualverkehr) zu bewältigen und den Mobilitätsbedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft nachzukommen.*

³ *Die Wirkung der getroffenen Massnahmen wird auf geeignete Art jährlich überprüft. Der Stadtrat informiert im Geschäftsbericht jährlich über den Stand der Umsetzung.*

Art. 2

Das Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung vom 25. August 2009 wird aufgehoben.

Art. 3

Dieses Reglement untersteht dem fakultativen Referendum.

Art. 4

Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.“

Mit den Anpassungen in Art. 1 des „Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, insbesondere der Absätze 1 und 2, möchten die Initianten die Verkehrspolitik auf neue Beine stellen. Das „Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“, wie es am 7. März 2010 vom St.Galler Stimmvolk angenommen wurde, hat folgenden Wortlaut:

„Art. 1

¹ *Die Stadt St.Gallen schützt die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Verkehrs.*

² *Die Stadt sorgt für ein attraktives Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. Die Stadt ist bestrebt, mit dem Ausbau des Angebotes für diese Verkehrsarten das Wachstum des Gesamtverkehrsaufkommens abzudecken. Stichdatum ist der Zeitpunkt der Annahme dieser Initiative. Die Stadt trifft dazu die notwendigen Massnahmen. Sie strebt diese Zielsetzung im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten an und vertritt sie in Verhandlungen mit Dritten.*

³ *Die Wirkung der getroffenen Massnahmen wird auf der Basis der jährlichen Verkehrsmessungen der Stadt St.Gallen überprüft. Der Stadtrat informiert im Geschäftsbericht jährlich über den Stand der Umsetzung.*

Art. 2

Dieses Reglement untersteht dem obligatorischen Referendum

Art. 3

Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.“

Das bestehende Reglement hat als wesentliche Stossrichtung die Förderung des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) und des Langsamverkehrs (LV) sowie die Plafonierung des MIV zur Folge. Gemäss dem geltenden Recht soll das Wachstum des Gesamtverkehrsaufkommens mit einem Ausbau im Bereich von ÖV und LV abgedeckt werden. Diese Bestimmung im geltenden Recht will die „Mobilitätsinitiative“ streichen. Stattdessen soll das Wachstum mit sämtlichen zur Verfügung stehenden Verkehrsträgern bewältigt und damit den Mobilitätsbedürfnissen von Bevölkerung und Wachstum nachgekommen werden. Zusätzlich umfasst die von den Initianten angestrebte Fassung des Reglements eine nachhaltige Erhöhung umweltfreundlicher Verkehrsmittel, unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts und der finanziellen Möglichkeiten der Stadt.

1.2 Rechtmässigkeit und Verfahren

Die „Mobilitätsinitiative“ wurde am 27. Mai 2016 zur Prüfung der Rechtmässigkeit eingereicht. Die Rechtmässigkeit wurde vom Stadtrat mit Entscheid vom 5. Juli 2016 nach den erfolgten Abklärungen bestätigt. Das Initiativbegehren mit den Unterschriftenbogen wurde am 19. Oktober 2010 sowie am 16. November 2016 eingereicht. Der Stadtrat stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Einwohneramt und nach Ablauf der Rechtsmittelfrist fest, dass die Initiative mit Datum vom 2. Januar 2017 rechtsgültig zustande gekommen ist.

Für die Behandlung von Initiativbegehren gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen (GO) und des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, RIG). In Anwendung von Art. 43 RIG unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert sechs Monaten seit dem rechtsgültigen Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit dieser Vorlage kommt der Stadtrat diesem Auftrag innert Frist nach. Das Stadtparlament hat gemäss Art. 44 RIG innert 11 Monaten seit Rechtsgültigkeit des Zustandekommens, im vorliegenden Fall bis zum 2. Dezember 2017, über das weitere Vorgehen zu beschliessen.

Mit der „Mobilitätsinitiative“ wird die Anpassung des „Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ beantragt. Die Anpassung wird mit dem Initiativbegehren formuliert, somit handelt es sich um eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Für das weitere Vorgehen sind die folgenden Varianten möglich:

- Das Stadtparlament beschliesst, das Initiativbegehren anzunehmen und damit die beantragte Anpassung zu erlassen. Die Anpassung untersteht dem fakultativen Referendum.
- Das Stadtparlament beschliesst, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Das Initiativbegehren untersteht damit der Volksabstimmung, sofern es nicht zurückgezogen wird.
- Das Stadtparlament beschliesst, das Initiativbegehren abzulehnen und ihm einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Dieser muss innert einem weiteren Jahr vorliegen, mit Verlängerungsmöglichkeit um ein Jahr. Die Bürgerschaft entscheidet über Initiative und Gegenvorschlag, wenn das Initiativbegehren nicht zurückgezogen wird (falls das Initiativbegehren zurückgezogen wird, findet über einen allfälligen Gegenvorschlag allein keine Volksabstimmung statt). Sie kann dann sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag annehmen oder ablehnen. Werden beide angenommen, entscheidet die Stichfrage.

2 Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung – Entstehungsgeschichte

Im Jahr 2008 wurde mit dem Initiativbegehren „Volksinitiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt St.Gallen“ der Erlass des „Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ verlangt. Dieses Begehren wurde in ähnlicher Form in fünf Deutschschweizer Städten und Stadtkantonen lanciert, wodurch es die Bezeichnung „Städteinitiative“ erhielt. Die Initiative hatte die Förderung des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und des Veloverkehrs zum Ziel. Damit sollten die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Bevölkerung, die Umwelt und das Klima reduziert werden. Die Initianten versprachen sich dadurch für die Stadt einen Gewinn an Lebensqualität. Ein starker ÖV, Fuss- und Veloverkehr schütze das Klima. Der Autoverkehr sei für über 30 % der klimawirk-

samen CO2-Immissionen verantwortlich, mit steigender Tendenz. Der ÖV-, Fuss- und Veloverkehr sei in der Stadt effizienter als das Auto.

Mit Vorlage vom 23. Juni 2009 hat der Stadtrat dem Stadtparlament die Ablehnung der „Städte-Initiative“ beantragt. Entgegen dem Antrag des Stadtrates hat das Stadtparlament die Initiative am 25. August 2009 gutgeheissen und das „Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ erlassen. Die Mehrheit des Stadtparlaments war der Auffassung, dass mit dem Reglement die bestehenden verkehrspolitischen Grundsätze akzentuiert und die Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Fuss- und Veloverkehrs zusätzlich unterstützt werden können. Gleichzeitig hat das Stadtparlament das Reglement dem obligatorischen Referendum unterstellt.

Die Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen haben das Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung am 7. März 2010 mit mehr als 59 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Der Stadtrat hat daraufhin das Reglement auf den 1. April 2010 in Kraft gesetzt und mehrere Massnahmen im Sinne des Reglements ausgeführt. Dies hat dazu geführt, dass die Verkehrsmenge auf den Strassen in der Stadt St.Gallen (exkl. Autobahn) zwischen 2010 und 2016 lediglich um gesamthaft 1 Prozent zunahm, währenddem der von den städtischen Massnahmen nur wenig beeinflussbare Verkehr auf der Autobahn in dieser Zeit pro Jahr um rund 1,5 Prozent, d.h. um total rund 9 % angestiegen ist.

3 Argumentation des Initiativkomitees

Der „Mobilitätsinitiative“, wie sie dem Stadtrat zur Prüfung der Zulässigkeit eingereicht wurde, ist keine Begründung beigelegt. Einer Medienmitteilung des Initiativkomitees vom 17. August 2016 und der Rückseite des Unterschriftenbogens ist zu entnehmen, dass die Stadt ihre Zukunft dann sichere, wenn sie die verschiedenen Verkehrsformen und –träger aufeinander abstimme und ihr Verkehrskonzept entsprechend ganzheitlich gestalte. Das bestehende „Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ werde diesem Anspruch nicht gerecht, da es auf Ideologie statt Lösungen setze, technologiefeindlich sei, Plafonierung statt Wachstum fordere, die Finanzen ausser Acht lasse und auf Umerziehung statt intelligente Kombination der verschiedenen Verkehrsträger setze. Die nun angestrebte Fassung des Verkehrsreglements formuliere den Schutzgedanken umfassender, strebe die nachhaltige Erhöhung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an und berücksichtige die technische Entwicklung, sehe aber auch eine finanzielle Beschränkung vor. Ausserdem erwähne es die Mobilitätsbedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft explizit und beziehe sich auf den Gesamtverkehr und nicht nur auf den ÖV und LV. Es verzichte auf eine Plafonierung und wolle, dass sich die Verkehrspolitik an der Nachfrage ausrichte.

4 Beurteilung des Initiativbegehrens

4.1 Verkehrspolitische Grundlagen der Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen setzt in ihrer Verkehrspolitik seit langem auf die umweltgerechten Verkehrsmittel, nämlich die Förderung des ÖV und LV. Bereits im Leitbild der Stadt von 1992 ist festgehalten, dass die Stadt einen stadtgerechten Verkehr und keine verkehrsgerechte Stadt anstrebt. Der ÖV und der LV sollen gefördert, der motorisierte Individualverkehr auf das notwendige Minimum beschränkt werden. Auch die „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“, wie sie das Stadtparlament am 21. November

2006 als politische Leitlinien für die Erarbeitung des städtischen Richtplans festgelegt hat, schreiben vor, dass „ein möglichst grosser Anteil der gesamten Mobilität vom ÖV und LV getragen und so ein optimierter Modalsplit erreicht wird“. Dementsprechend sieht auch der Richtplan, vom Stadtparlament am 4. Dezember 2012 erlassen, als Zielsetzung der Verkehrssteuerung „die Privilegierung des ÖV und die Minimierung der Langsamverkehrs-Wartezeiten vor“.

Mit der Annahme des „Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ durch die Bürgerschaft am 7. März 2010 erfolgte ein klares Bekenntnis zur bisherigen Verkehrspolitik. Das Reglement geht noch einen Schritt weiter. Es verlangt, dass das künftige Verkehrswachstum möglichst vollständig durch die beiden umweltfreundlichen Verkehrsarten übernommen wird und der motorisierte Individualverkehr nicht weiter zunimmt. Gestützt auf diese Stossrichtung hat der Stadtrat im Oktober 2015 das Mobilitätskonzept 2040 erlassen. Das Mobilitätskonzept 2040 basiert auf den drei Teilstrategien Mobilitätsvermeidung (Verkehr vermeiden), Mobilitätsgestaltung (Verkehr verlagern) und Mobilitätsmanagement (Verkehr vertraglicher abwickeln).

4.2 Wechsel von angebots- zu nachfrageorientierter Verkehrsplanung beim MIV

Mit der Forderung nach einer nachfrage- anstelle einer angebotsorientierten Verkehrsplanung für sämtliche Verkehrsarten streben die Initianten eine grundlegende Veränderung in der langjährigen städtischen Verkehrspolitik an. Im Folgenden wird dargelegt, aus welchen Gründen dieser mit der „Mobilitätsinitiative“ angestrebte Richtungswechsel abzulehnen ist:

- Die Mobilität wird auch in Zukunft die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen prägen. Aller Voraussicht nach werden die verschiedenen Mobilitätsbedürfnisse (Gewerbe- / Güterverkehr, Arbeitspendlerverkehr, Freizeit-, Einkaufsverkehr usw.) insbesondere in Agglomerationen wie der Stadt St.Gallen weiter zunehmen und somit mehr Verkehr verursachen. Die dafür zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel (MIV, ÖV, LV, kombinierte Mobilität) in Kombination mit den dazugehörigen Infrastrukturen und Angeboten müssen dementsprechend ausgerichtet werden. Bei der Entwicklung des Gesamtverkehrs ist die Stadt bestrebt, vermeidbare Behinderungen und Gefährdungen zu reduzieren. Der öffentliche Raum und somit auch der städtische Verkehrsraum sind begrenzt. In Zukunft wird es weiterhin nicht primär darum gehen, die Verkehrsnachfrage mit neuen Strassen oder neuen Infrastrukturen zu befriedigen. Mobilitätsbedürfnisse müssen mit dem geeigneten und aufeinander abgestimmten Einsatz aller Verkehrsarten – der optimalen Nutzung und Bewirtschaftung der vorhandenen und dem gezielten Ausbau neuer Infrastrukturen – erfüllt werden. Dazu ist es notwendig, den knappen Verkehrsraum nach klaren Prioritäten den verschiedenen Nutzenden zuzuweisen. Die platzsparenden und umweltfreundlichen Verkehrsarten (ÖV und LV) erhalten Vorrang vor dem MIV. Würde stattdessen wie von den Initianten beantragt eine nachfrageorientierte Verkehrsplanung verfolgt, hätte dies insbesondere für die Innenstadt und die bevölkerungsreichen Stadtquartiere nachteilige Folgen. Durch die damit einhergehende Verkehrszunahme würden die Innenstadt und die bevölkerungsreichen Stadtquartiere Einbussen in der Lebensqualität erleiden.
- Aufgrund der zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse wurden in den letzten Jahren in der Stadt St.Gallen gestützt auf das Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zusätzliche Busspuren und Velostreifen gebaut. Bei diesem Ausbau von Fahrspuren wurde mehr Verkehrsraum benötigt, als dafür zur Verfügung stand. Zu diesem Zweck mussten teilweise Vorgärten von Lie-

genschaften abgebrochen, Bäume gefällt und Parkplätze aufgehoben werden. Die damit einhergehende Veränderung des Strassenbildes ist bei der Bevölkerung in mehreren Fällen auf grossen Widerstand gestossen. Es hat sich gezeigt, dass die gewachsene Stadt eine fortschreitende Zunahme von Verkehrsflächen nur in seltenen Fällen erträgt. Soll die Stadt auch im Bereich des MIV wieder nachfrageorientierte und attraktivitätssteigernde Massnahmen umsetzen, lässt sich dies nur mittels Strassenausbauten realisieren, welche zusätzlich zu den notwendigen Spurausbauten für den ÖV und LV oder zulasten derselben auszuführen sind. Das bestehende Strassennetz ist jedoch bereits stark ausgelastet. Die von den Initianten beantragte nachfrageorientierte Verkehrsplanung erfordert einen zusätzlichen Platzbedarf. Nicht gelöst ist damit aber die nach wie vor limitierte Zeit an den Verkehrsknoten.

- Nicht zu vernachlässigen sind zudem die finanziellen Folgen einer nachfrageorientierten Verkehrsplanung. Die Strassen- und Spurausbauten sind kostspielige Bauvorhaben. Hinzu kommen die Kosten für den Erwerb von Grundstücken.
- Zu beachten ist ferner, dass das Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung nur für die Stadt verbindlich ist. Für viele Massnahmen auf dem Strassennetz oder auch beim ÖV ist von Gesetzes wegen der Bund oder Kanton zuständig. Für eine Vielzahl der Kantonsstrassen in der Stadt trägt in Folge der Kanton die Verantwortung. Aktuell decken sich seine Grundsätze mit jenen der Stadt. Im kantonalen Richtplan ist zum Bereich „Gesamtverkehr“ festgehalten, dass der ÖV und der LV in Zentren Priorität gegenüber dem MIV haben. Die notwendigen, in der Regel bestehenden Flächen, seien auf verkehrstechnische und bauliche Massnahmen auszurichten. Weiter sei das Volumen des MIV zu begrenzen. Es wäre nicht ideal, wenn Kanton und Stadt, die bei Fragen der Verkehrsplanung eng zusammenarbeiten, unterschiedliche verkehrspolitische Zielsetzungen verfolgen.

5 Ablehnung des Initiativbegehrens

Der Stadtrat empfiehlt die „Mobilitätsinitiative“ zur Ablehnung. Er ist der Auffassung, dass den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft mit dem auf dem bestehenden Reglement basierenden Mobilitätskonzept besser und nachhaltiger nachgekommen wird als mit der Formulierung gemäss der „Mobilitätsinitiative“. Gerade die Bevölkerung der Stadt St.Gallen hat in den vergangenen Jahren die Folgen der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturentwicklung zu spüren bekommen. Der Pendlerverkehr aus dem Umland ist massiv gestiegen. Wird entsprechend der Forderung der Initianten das Angebot für den MIV erhöht, steigt derselbe in den Siedlungszentren weiter. Das Wohnen in der Innenstadt verliert an Attraktivität.

Das Mobilitätskonzept zielt nicht wie von den Initianten befürchtet darauf ab, die verschiedenen Verkehrsträger gegeneinander auszuspielen. Das Mobilitätskonzept möchte die Mobilitätsbedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden und Verkehrsträger aufeinander abstimmen und dabei die Interessen der Stadt als Lebens- und Wirtschaftsraum optimal verfolgen. Kurze und mittlere Wege sollen zunehmend zu Fuss oder mit dem Velo zurückgelegt werden. Für längere innerstädtische Wege wird ein attraktiver Öffentlicher Verkehr zur Verfügung gestellt. Sperrige Güter werden mit dem Auto transportiert. Für den auf das Auto angewiesenen Wirtschaftsverkehr sollen günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Versorgung effizient sichergestellt und die Wirtschaftskraft der Stadt gestärkt werden kann. Zu diesem Zweck soll der auf den MIV angewiesene Wirtschaftsverkehr (z.B. Materialtransporte, Gewerbe) einerseits gegenüber dem Freizeit- und Pendlerverkehr bevorzugt werden, zum Beispiel

durch vergünstigte oder kostenlose Parkkarten. Andererseits soll dem nicht auf den MIV angewiesenen Wirtschaftsverkehr ein der Nachfrage entsprechendes attraktives Angebot im ÖV und LV zur Verfügung gestellt werden.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Initiativtext