

Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt*
vom 3. Dezember 2024

5948 a

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 13. März 2024 und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Dezember 2024,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «ÖV-Initiative» wird abgelehnt.
- II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.
- III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.
- IV. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
- V. Mitteilung an das Initiativkomitee.
- VI. Teil C dieser Vorlage wird zugestimmt.

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Hasler, Illnau-Effretikon (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Ueli Bamert, Zürich; Markus Bärtschiger, Schlieren; Sarah Fuchs, Meilen; David Galeuchet, Bülach; Felix Hoesch, Zürich; Rosmarie Joss, Dietikon; Ueli Pfister, Egg; Daniel Rensch, Zürich; Sonja Rueff, Zürich; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Paul von Euw, Bauma; Benjamin Walder, Winterthur; Urs Wegmann, Neftenbach; Sekretär: Daniel Bitterli.

Minderheitsantrag Sonja Rueff, Ueli Bamert, Sarah Fuchs, Ueli Pfister, Paul von Euw, Urs Wegmann:

I. Der Volksinitiative «ÖV-Initiative» wird zugestimmt.

Minderheitsantrag Felix Hoesch, Markus Bärtschiger, David Galeuchet, Rosmarie Joss, Benjamin Walder:

II. Auf Teil B dieser Vorlage wird nicht eingetreten.

Zürich, 3. Dezember 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Andreas Hasler Daniel Bitterli

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative»

Das Gesetz vom 6. März 1988 über den öffentlichen Personenverkehr wird wie folgt geändert:

Förderungs-
massnahmen

§ 2. Abs. 1 unverändert.

² Der Kanton macht Förderungsmassnahmen davon abhängig, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Aufgaben der
Gemeinden

§ 6. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gemeinden sorgen dafür, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird.

2. Ausgaben

§ 25. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Gemeinden, die den öffentlichen Verkehr durch bauliche Massnahmen oder durch Verkehrsanordnungen behindern oder verlangsamen, tragen die sich daraus ergebenden Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs.

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr

(Änderung vom; Gegenvorschlag zur «ÖV-Initiative»)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 13. März 2024 und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Dezember 2024,

beschliesst:

I. Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 29:

V. Bauliche Massnahmen

§ 29 a. Bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf Staats- und Gemeindestrassen sind grundsätzlich so zu gestalten, dass sie den öffentlichen Verkehr nicht verlangsamen. Grundsatz

§ 29 b. ¹ Führen bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen zu Verlangsamungen im öffentlichen Verkehr, ergreifen die an den betroffenen Linien beteiligten Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer mit den betroffenen Transportunternehmungen kompensierende Massnahmen. Kompensierende Massnahmen

Minderheit David Galeuchet, Benjamin Walder:

§ 29 b. ¹ Führen bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen zu Verlangsamungen im öffentlichen Verkehr, ergreift die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer mit den betroffenen Transportunternehmungen kompensierende Massnahmen.

² Kompensierende Massnahmen erhalten das Angebot, insbesondere die Anschlusssicherheit, auf den betroffenen Linien des öffentlichen Verkehrs in mindestens der bestehenden Qualität und ohne Mehrkosten im Betrieb.

Entschädigung

§ 29 c. ¹ Sind kompensierende Massnahmen nicht möglich oder nicht zielführend, entschädigen die gemäss § 29 b Abs. 1 beteiligten Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer dem Verkehrsverbund die Mehrkosten im Betrieb angemessen.

² Die Einzelheiten der Entschädigung werden in einem schriftlichen Vertrag geregelt.

Minderheit Felix Hoesch, Markus Bärtschiger, Rosmarie Joss:

^{2bis} Mehrkosten im Betrieb, welche durch die Umsetzung übergeordnete Bestimmungen entstehen, sind durch den Strassenfonds zu decken.

³ Können sich die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer und der Verkehrsverbund nicht einigen, setzt der Regierungsrat die Entschädigung fest.

⁴ §§ 46 und 47 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 sind auf die Entschädigung nicht anwendbar.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Auf vor Inkrafttreten festgesetzte bauliche Massnahmen und verfügte Verkehrsanordnungen bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Titel V–VII werden zu Titeln VI–VIII.

C. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung einer Initiative

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 13. März 2024 und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Dezember 2024,

beschliesst:

I. Es wird festgestellt, dass mit den Erlassen in Teil A und Teil B dieser Vorlage das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 416/2021 betreffend Für einen attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Verkehr beraten wurde. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 416/2021 wird deshalb als erfüllt abgelehnt.

Bericht

1. Ausgangslage

Am 18. November 2022 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 20. Mai 2022 veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «ÖV-Initiative» eingereicht. Mit Verfügung vom 23. Januar 2023 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst und möchte Behinderungen des öffentlichen Verkehrs durch Verkehrsanordnungen (Tempo 30) und bauliche Massnahmen und die dadurch entstehenden Mehrkosten den Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümern belasten. Der Regierungsrat lehnte die Volksinitiative zwar aus umsetzungstechnischen Gründen ab, begrüusste jedoch die Stossrichtung und unterbreitete einen direkten Gegenvorschlag. Der Gegenvorschlag wurde von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt aufgenommen und angepasst. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative abzulehnen und dem direkten Gegenvorschlag der Kommission zuzustimmen.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Die Volksinitiative

Die Volksinitiative fordert, dass die Gemeinden dafür sorgen müssen, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen (Tempo 30) behindert oder verlangsamt wird. Die Mehrkosten, die durch solche baulichen Massnahmen und Verkehrsanordnungen heute für den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) anfallen, sollen inskünftig durch die Gemeinden übernommen werden.

Der öffentliche Verkehr (öV) benützt neben dem SBB-Schiennetz die Strassen zur Erbringung des Angebots. Umgesetzt wird das Angebot durch die verantwortlichen Transportunternehmen im Auftrag des ZVV, der sie für ihre Leistungen entschädigt.

Die Einführung von Geschwindigkeitsreduktionen oder bauliche Massnahmen haben auf den betroffenen Strecken auch einen Einfluss auf die Geschwindigkeit des öffentlichen Verkehrs und können zu verlängerten Fahrzeiten führen. Dadurch sind möglicherweise bestehende Anschlüsse nicht mehr gewährleistet, was die Attraktivität des öV schmälert.

lert. Zudem können Massnahmen zur Kompensation dieser Auswirkungen (bspw. zusätzliche Fahrzeuge) zu Mehrkosten für die Transportunternehmen bzw. den ZVV führen.

2.2 Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative zwar ab, unterstützt jedoch die Stossrichtung und präsentiert deshalb einen direkten Gegenvorschlag, der in einem kaskadenartigen Verfahren die Auswirkungen auf die Attraktivität und Kosten des öffentlichen Verkehrs zu vermeiden versucht. Bei geplanten Verkehrsanordnungen und baulichen Massnahmen sollen zuerst Verlangsamungen des öV vermieden werden; wenn dies nicht möglich ist, sollen die Strasseneigentümerinnen und -eigentümer die Transportunternehmen und den ZVV von Beginn weg einbeziehen, um kompensierende Massnahmen zu ergreifen. Eine Entschädigung für den ZVV sieht der Gegenvorschlag erst als letztes Mittel vor.

In seiner Begründung schreibt der Regierungsrat, dass in jüngerer Zeit die Städte und Gemeinden zunehmend Tempo-30-Strecken oder -Zonen als Massnahmen zur Lärmsanierung beschlossen hätten. Dadurch seien immer häufiger Strassen von Geschwindigkeitsreduktionen betroffen, die durch den öV genutzt würden. Da der öV ein wesentlicher Faktor der verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Zielsetzungen des Kantons sei, gelte es, die Attraktivität des öV zu erhalten, wobei die Reisezeit von zentraler Bedeutung sei.

2.3 Gegenvorschlag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt

Auch die Kommission anerkennt, dass Temporeduktionen und bauliche Massnahmen zu verlängerten Fahrzeiten im öV und damit zu Mehrkosten für den ZVV führen können. Sie lehnt zwar den Wortlaut des regierungsrätlichen Gegenvorschlags ab. Sie anerkennt aber dessen Grundsatz, dass Verkehrsanordnungen und bauliche Massnahmen den öV nicht verlangsamten sollen. Ihr Gegenvorschlag sieht deshalb ebenfalls ein gemeinsames Vorgehen von Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümern mit dem ZVV und den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen vor, um kompensierende Massnahmen zu ergreifen. Sie möchte dabei jedoch alle Gemeinden bzw. Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer entlang einer betroffenen öV-Linie miteinbeziehen. Damit soll vermieden werden, dass jene Gemeinde, welche an einer gemeindeübergreifenden öV-Linie als letzte eine Verkehrsanordnung oder bauliche Massnahme verfügt, allein für die Mehrkosten bei dieser Linie aufkommen muss.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Zu diskutieren gab in der Kommission vor allem die Einführung von Temporeduktionen, also Tempo-30-Strecken und Tempo-30-Zonen, und ihre Auswirkungen auf den öV. Die Kommission anerkennt, dass solche Verkehrsanordnungen und bauliche Massnahmen den öV durchaus verlangsamen können. Es wurde im Verlauf der Beratung aber auch darauf hingewiesen, dass die Temporeduktionen oftmals aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben zur Lärmsanierung oder aus Gründen der Verkehrssicherheit angeordnet werden müssen. Um mehr über die Fragestellung zu erfahren, lud die Kommission neben einer Vertretung des Initiativkomitees auch Vertreterinnen und Vertreter der Städte Zürich und Winterthur, des Gemeindepräsidienverbands, der Blaulichtorganisationen, der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BfU) und der Interessengemeinschaft des öffentlichen Verkehrs ein. Von den Vertreterinnen und den Vertretern der Städte Zürich und Winterthur wurde u. a. bemängelt, dass sowohl durch die Volksinitiative als auch durch den regierungsrätlichen Gegenvorschlag die Gemeinden auch dann ersatzpflichtig würden, wenn übergeordnetes Recht sie zwingt, Temporeduktionen zwecks Lärmsanierung anzuordnen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden bestraft würden, die Tempo 30 noch kaum eingeführt hätten, weil sie am Ende für die Mehrkosten aufgrund der Verlangsamung des öV aufzukommen hätten. Der Gemeindepräsidentenverband monierte, dass durch die «ÖV-Initiative» Verkehrssicherheit, Lärmschutz und der öV gegeneinander ausgespielt würden. Die Abwägung von Lebensqualität und öffentlichem Verkehr fände durchaus bereits selbstgesteuert statt. Was eine allfällige Kostenübernahme durch die Gemeinden anbelangt, stellte man sich auf den Standpunkt, dass die Gemeinden nicht die eigentlichen Verursacher des Verkehrs seien. Seitens der Blaulichtorganisationen wurde wiederum darauf hingewiesen, dass die Einführung von Tempo 30 durchaus zu längeren Anfahrtszeiten zum Einsatzort führen können, was in Notfällen kritisch sei. Seitens der Interessenvertretung des öffentlichen Verkehrs wurde der Ansatz des regierungsrätlichen Gegenvorschlags begrüsst, vor allem auf kompensierende Massnahmen (Lichtsignalbevorzugung, separate Busspuren usw.) zu fokussieren. Der Vertreter der BfU hingegen begrüsst die Einführung von Tempo 30 vor allem aus Sicherheitsüberlegungen.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Eine Kommissionsmehrheit kommt zum Schluss, dass die Volksinitiative abzulehnen ist, weil sie primär auf die Kosten fokussiert, nur auf die finanzielle Kompensation des ZVV zielt und bauliche oder organisato-

rische Kompensationsmassnahmen nicht berücksichtigt. Eine Minderheit¹ beantragt hingegen Zustimmung zur Volksinitiative. Aus ihrer Sicht wird damit klar geregelt, wer für allenfalls entstehende Zusatzkosten, die durch Tempo 30 verursacht werden, aufkommen muss.

Es ist aus Sicht der Kommission wichtig, dass der ÖV im Kanton Zürich attraktiv bleibt und die Anschlussicherheit und Attraktivität des öV nicht durch Verlangsamungen, welche die Gemeinden einführen, geschmälert wird. Die Kommission sprach sich deshalb einstimmig dafür aus, dass der Kantonsrat den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag unterbreitet. Meinungsverschiedenheiten gab es hinsichtlich der genauen Ausgestaltung dieses Gegenvorschlags, sodass dieser am Ende nicht einstimmig unterstützt wurde.

In Anlehnung an den regierungsrätlichen Gegenvorschlag sieht auch der Gegenvorschlag der Kommission ein kaskadenartiges Vorgehen vor. Im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr soll mit einem neuen § 29a sichergestellt werden, dass bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf Staats- und Gemeindestrassen grundsätzlich so zu gestalten sind, dass sie den öffentlichen Verkehr nicht verlangsamen. Falls Verkehrsanordnungen und bauliche Massnahmen jedoch zu Verlangsamungen führen, soll mit einem neuen § 29b vorgeschrieben werden, dass die beteiligten Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer, sprich der Kanton und/oder die Gemeinden zusammen mit den betroffenen Transportunternehmungen bzw. dem ZVV, Massnahmen ergreifen, um diese Verlangsamungen zu kompensieren. Anzumerken ist, dass die Staatsstrassen auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur in der Regel im Besitz der jeweiligen Städte sind.

Die Kommission will vermeiden, dass jene Gemeinde, welche an einer gemeindeübergreifenden öV-Linie als letzte eine Verkehrsanordnung oder bauliche Massnahme verfügt, allein für die Mehrkosten bei dieser Linie aufkommen muss. Sie will deshalb, dass alle Gemeinden entlang einer Linie in das Verfahren zum Ergreifen von kompensierenden Massnahmen miteinbezogen werden. Eine Minderheit² findet den Einbezug aller betroffenen Gemeinden entlang einer Linie nicht sinnvoll. Sie befürchtet, dass dies zu Rechtsstreitigkeiten unter den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden und dem ZVV führt, was Verzögerungen bei der Umsetzung von öV-Projekten nach sich ziehen könnte. Falls ihr entsprechender Minderheitsantrag keine Zustimmung findet, lehnt sie den gesamten Gegenvorschlag ab.

¹ Sonja Rueff, Ueli Bamert, Sarah Fuchs, Ueli Pfister, Paul von Euw, Urs Wegmann

² David Galeuchet, Benjamin Walder

Einig ist sich die Kommission darüber, dass eine finanzielle Kompensation des ZVV möglich sein soll. Ein neuer § 29c hält deshalb fest, dass die beteiligten Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer den ZVV für die entstandenen Mehrkosten kompensieren, falls kompensierende Massnahmen nicht möglich oder nicht zielführend sind. Eine Minderheit³ empfindet diese Verrechnung der Mehrkosten nicht verursachergerecht. Sie fordert deshalb mit einem neuen § 29c Abs. 2^{bis}, dass Mehrkosten im Betrieb, welche durch die Umsetzung übergeordneter Bestimmungen entstehen, nicht durch die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer, sondern durch den Strassenfonds zu decken sind. Falls ihr entsprechender Minderheitsantrag keine Zustimmung findet, lehnt sie den gesamten Gegenvorschlag ebenfalls ab.

Die beiden Minderheiten⁴ lehnen den Gegenvorschlag aus dargelegten Gründen ab und beantragen, nicht auf ihn einzutreten.

5. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt elf Sitzungen:

- 14. Mai 2024: Präsentation Vorlage / Beratungsaufnahme
- 28. Mai 2024: Beratung
- 4. Juni 2024: Anhörung Vertretung Initiativkomitee
- 11. Juni 2024: Beratung, Beschluss Anhörungen
- 27. August 2024: Anhörungen Stadt Zürich, IGöV, GPV
- 3. September 2024: Anhörungen Stadt Winterthur, Feuerwehrverband und Leiter Feuerwehr GVZ, BfU
- 24. September 2024: Beratung
- 22. Oktober 2024: Beratung
- 5. November 2024: Beratung
- 19. November 2024: Beratung
- 3. Dezember 2024: Schlussabstimmung

³ Felix Hoesch, Markus Bärtschiger, Rosmarie Joss

⁴ Felix Hoesch, Markus Bärtschiger, David Galeuchet, Rosmarie Joss, Benjamin Walder

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt dem Kantonsrat mit 9 zu 6 Stimmen, die Volksinitiative abzulehnen. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat hingegen mit 10 zu 5 Stimmen, den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.