

Antrag des Regierungsrates vom 27. Januar 2016

**5251**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative «Stopp der  
Verkehrsbehinderung (Anti-Stauinitiative)»**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Januar 2016,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauinitiative)» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Initiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

Titel und Text der Volksinitiative lauten:

## **Kantonale Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauinitiative)»**

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

### **Art. 104**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz.

**(neu) 1<sup>bis</sup> Sie richten die Leistungsfähigkeit von Strassen mit überkommunaler Bedeutung an der Nachfrage des motorisierten Individualverkehrs aus. Die bestehenden Kapazitäten von Strassen mit überkommunaler Bedeutung dürfen nicht reduziert werden.**

<sup>2</sup> Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden fördern den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet.

Begründung:

Im Zuge von Unterhalts- und Umbauprojekten wird die Leistungsfähigkeit der Staatsstrassen zunehmend beschränkt. Massnahmen wie Querschnittsverengungen, Spurabbau, Abbiegeverbote, Kaphaltstellen für Busse, Pfortneranlagen, Tempo 30 usw. führen zu einer schrittweisen Kapazitätsreduktion des übergeordneten Strassennetzes. Folge davon ist eine stetige Zunahme der Stauzeiten. Eine unterdimensionierte Verkehrsinfrastruktur, welche die Nachfrage nicht aufnehmen kann, führt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Einbussen. Die Initiative bezweckt, anlässlich von Unterhalts- und Umbauprojekten kapazitätsmindernde Massnahmen auf Staatsstrassen auszuschliessen und deren Leistungsfähigkeit auf die störungsfreie Bewältigung der anfallenden Verkehrsmengen auszurichten.

---

## **B. Gegenvorschlag des Regierungsrates**

### **Kantonsverfassung (KV)**

**(Änderung vom .....; Gegenvorschlag zur Anti-Stauintiative)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Januar 2016,

*beschliesst:*

I. Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) wird wie folgt geändert:

**Art. 104** Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus und sorgt für deren ausreichende Leistungsfähigkeit für den motorisierten privaten Verkehr.

Abs. 3 unverändert.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

### **Weisung**

#### **I. Formelles**

Am 15. Oktober 2014 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 17. April 2014 (ABI 2014-04-17) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauintiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Dezember 2014 (ABI 2014-12-19) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 8. April 2015 die Gültigkeit der Initiative fest (RRB Nr. 354/2015). Gleichzeitig beauftragte er die Volkswirtschaftsdirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten

und ihm zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]).

## **II. Gültigkeit der Initiative**

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV).

Die Initiative verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung. Dies ist gemäss Art. 23 lit. a KV initiativfähig. Der Inhalt der Initiative betrifft nur einen Sachbereich, weshalb auch die Einheit der Materie gewahrt ist.

Die Initiative berührt Bereiche, die auch in der Bundesverfassung (BV, SR 101) geregelt werden. Betroffen sind insbesondere Bestimmungen der Bundesverfassung über die Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und die Raumplanung (Art. 75 BV). Beide verlangen bei der Entscheidungsfindung eine umfassende Interessenabwägung, d. h., die betroffenen Interessen, die sich aus der Verfassung und den Gesetzen ergeben (z. B. Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz, Erhalt von Fruchtfolgefleichen, Lärmschutz usw.), sind zu ermitteln, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Für den Entscheid massgebend sind die aufgrund der konkreten Situation ermittelten überwiegenden Interessen. Eine von Verfassung oder Gesetz vorgegebene Rangordnung unter den Interessen gibt es grundsätzlich nicht. Ausnahmen müssen in der Bundesverfassung ausdrücklich geregelt sein (vgl. z. B. Art. 78 Abs. 5 zum Moor-schutz). Diese bundesrechtlichen Vorgaben gehen den kantonalen vor.

Die Initiative sieht zunächst die Nachfrage des motorisierten Individualverkehrs (MIV) als vorrangiges Kriterium für die Bemessung der Strasseninfrastruktur vor. Dies ist mit den Vorgaben der Bundesverfassung nur zu vereinbaren, wenn die Initiative so verstanden wird, dass die Nachfrage des MIV nicht als absolut vorrangiges Kriterium verstanden wird. Nur so ist sichergestellt, dass die von der Bundesverfassung verlangte Interessenabwägung mit anderen raumrelevanten Kriterien durchgeführt werden kann. Der Kanton muss die Rangordnung der Normen einhalten.

Sodann sieht die Initiative vor, dass die bestehenden Kapazitäten von Strassen mit überkommunaler Bedeutung nicht verkleinert werden dürfen. Auch diese Bestimmung sieht einen Vorrang von bestimmten Interessen vor und kann daher ebenfalls im Widerspruch zu übergeordneten Vorgaben stehen. Solche Verminderungen müssen gleich-

falls einer freien Interessenabwägung zugänglich sein. Namentlich im Zusammenhang mit der Erstellung neuer Strassen werden regelmässig flankierende Massnahmen für das bestehende Strassennetz ergriffen, um den Verkehr aus den Siedlungsgebieten auf die neue Infrastruktur zu lenken; eine Verminderung der Kapazitäten findet insgesamt nicht statt. Beispielsweise wurde der Kanton im Zusammenhang mit der A4 / Westumfahrung Zürich auf der Grundlage der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1) vom Bundesgericht verpflichtet, solche Massnahmen zu projektieren und umzusetzen. Die Initiative ist folglich auch in diesem Punkt nur mit Bundesrecht vereinbar, wenn der Erhalt der bestehenden Kapazitäten nicht absolut, sondern im Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung von entgegenstehenden Interessen gesehen wird.

Auch wenn die Initiative übergeordnete bundesrechtliche Vorgaben beschlägt, kann sie nach dem Gesagten so ausgelegt werden, dass sie nicht gegen Bundesrecht verstösst. Ob ein nachfrageorientierter Ausbau des Strassennetzes überall umgesetzt werden kann, ist im Lichte der vorstehenden Erwägungen eine andere Frage. Er würde konsequenterweise dort neue Infrastrukturen erfordern, wo die Kapazität der bestehenden erschöpft ist. Der dazu erforderliche Landerwerb hätte insbesondere in dicht bebauten Gebieten erhebliche Eingriffe in die verfassungsmässigen Eigentumsrechte der Grundeigentümerinnen und -eigentümer und erhebliche Kosten zur Folge. Insgesamt ist die Initiative auch bei einer bundesrechtskonformen Auslegung nicht ihres Sinngehalts entleert und grundsätzlich durchführbar. Somit ist die Initiative gültig.

### **III. Inhalt**

Der beabsichtigte Regelungsgehalt der Initiative ist aufgrund der verwendeten Begriffe nicht ganz klar. Mit «Strassen von überkommunaler Bedeutung» sind nach heutiger Rechtslage einzig Staatsstrassen in den Städten Zürich und Winterthur gemeint (§ 43 Strassengesetz vom 27. September 1981 [StrG, LS 722.1]). Im übrigen Kantonsgebiet wird der Begriff «Staatsstrasse» verwendet (§ 5 StrG). Es ist somit aufgrund des Wortlauts unklar, ob die Initiative einzig auf eine Veränderung der Situation in den Städten Zürich und Winterthur abzielt oder ob sie sich auf das ganze Kantonsgebiet bezieht. Da die Initiative einen neuen Absatz in Art. 104 KV einfügen will und sich die genannte Bestimmung gemäss Abs. 1 an Kanton und Gemeinden richtet, ist davon auszugehen, dass trotz der Verwendung des gesetzlich klar bestimmten Begriffs der Strassen von überkommunaler Bedeutung das gesamte kantonale Strassennetz gemeint ist.

Klar ist hingegen die Absicht der Initiative, die Nachfrage des MIV als Bemessungsgrösse für die Leistungsfähigkeit der genannten Strassen zu verankern und die bestehenden Kapazitäten nicht zu vermindern. Wie vorne dargelegt, sind diese Zielsetzungen nur im Rahmen einer Auslegung, die den Vorgaben der Bundesverfassung Rechnung trägt, umsetzbar.

Die Initiative wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die geltenden rechtlichen, planerischen und politischen Vorgaben des Kantons für die Bereitstellung von Strassenanlagen aus. Auf Ebene der Kantonsverfassung ist neben dem durch die Initiative zu ergänzenden Art. 104 (Verkehr) namentlich Art. 101 (Raumplanung) betroffen, wonach Kanton und Gemeinden für eine geordnete Besiedlung, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraums sorgen. Auch diese Bestimmung verlangt zwingend nach einer Interessenabwägung. Anders als im Verhältnis zum Bundesrecht würde die neue Bestimmung auf gleicher Ebene wie die anderen kantonalen Verfassungsbestimmungen stehen und diesen gegenüber als Spezialregelung eine Vorrangstellung haben. Weil die planerischen Entscheide bezüglich Staatsstrassen indessen nicht nur den kantonalen, sondern auch den bundesrechtlichen Vorgaben zu genügen haben, ist diese Vorrangstellung etwas zu relativieren. Als besondere Zielvorgabe wäre sie aber auf jeden Fall zu berücksichtigen; gleich wie dies bezüglich öffentlichen Verkehrs (öV) schon heute der Fall ist (vgl. Art. 104 Abs. 3 KV).

Insgesamt sind die Auswirkungen der Initiative nicht zu unterschätzen. Gemäss § 14 StrG sind die Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren. Diese Projektierungsgrundsätze müssten an die neue Vorgabe bezüglich MIV angepasst werden.

Auch die Vorgaben des kantonalen Richtplans wären nur schwer umsetzbar. So soll der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses übernehmen, der nicht auf den Fuss- oder Veloverkehr entfällt, und in urbanen Räumen ist auf einen besonders hohen Anteil des öV hinzuwirken (Kap. 4.1.1). Ein solches Ziel liesse sich bei einer konsequenten Umsetzung der von den Initianten angestrebten Verfassungsbestimmung kaum mehr erreichen. Auch das weitere in Kap. 4.1.1 festgehaltene Ziel, wonach die Verkehrsnetze im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und im Bewusstsein ihrer ökologischen Folgewirkungen zu erneuern, zu optimieren und zu ergänzen sind, wäre auf seine Vereinbarkeit mit der neuen Verfassungsbestimmung zu prüfen. Dies gilt ebenso für die Ziele, die für den Strassen-

verkehr formuliert wurden (Kap. 4.2.1): Demnach ist «das Strassennetz unter dem Gesichtspunkt der Siedlungs- und Landschaftsqualität, der Umweltvorsorge, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Standortattraktivität, der Sicherheit und der reibungslosen Verkehrsabwicklung zu erneuern, zu optimieren und zu ergänzen». Zudem haben solche Netzergänzungen und Ausbauten Priorität, die der Beseitigung von Stausituationen und der Entlastung belasteter Gebiete dienen.

Eine konsequente Umsetzung hätte neben den Kosten für neue Strasseninfrastrukturen auch Landerwerbskosten zur Folge. Namentlich in dicht bebauten Gebieten, in denen die Verkehrsnachfrage am grössten ist, könnte eine konsequente Umsetzung der Initiative den Abbruch bestehender Gebäude zur Folge haben.

Die Initiative verschafft der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Strassenverkehrs Nachachtung und thematisiert damit ein berechtigtes Anliegen. In ihrer Absolutheit geht sie jedoch zu weit. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative abzulehnen.

#### **IV. Gegenvorschlag**

Die Initiative vertritt in ihrem Kern das Anliegen, dem MIV eine gute Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Gut ausgebaute und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Attraktivität des Wirtschaftsraums Zürich. Dies gilt nicht nur für den öffentlichen Verkehr, sondern auch für den Strassenverkehr. Der MIV erbringt rund 70% des Verkehrsaufkommens im Kanton Zürich (gemessen an der Anzahl von zurückgelegten Wegen). Aufgrund erhöhter und vielfältiger Nutzungsansprüche im Strassenraum erfährt der MIV heute Einschränkungen, um anderen Interessen und Vorgaben Nachachtung zu schenken. Ein Ausbau der Infrastruktur, wie er im kantonalen Richtplan vorgesehen ist, ist ferner häufig aus umweltrechtlichen Gründen nur eingeschränkt möglich.

Der geltende Art. 104 KV nennt den MIV nicht ausdrücklich, dies im Gegensatz zum öV, der gemäss Art. 104 Abs. 3 KV von Kanton und Gemeinden im ganzen Kantonsgebiet gefördert werden soll. Dieser Unterschied bedeutet aber nicht, dass dem MIV auf Verfassungsebene keine Bedeutung zukommt. So sorgen der Kanton und die Gemeinden gemäss Art. 104 Abs. 1 KV für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des *gesamten* Verkehrs – also auch des MIV – und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz. Die Betonung des öV in einem eigenen Absatz ist mit der Entstehungsgeschichte des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) erklärbar. Der Verfassungsgeber hatte keine

verkehrspolitische Unterordnung des MIV zum Ziel, sondern wollte eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den ZVV schaffen bzw. die in der Verfassung vom 18. April 1869 bereits enthaltene Rechtsgrundlage des ZVV in die neue Verfassung übernehmen (Markus Rüssli, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 104 Rz. 11 ff.).

Der Gegenvorschlag sieht vor, den bestehenden Art. 104 KV mit einem neuen Abs. 2 zu ergänzen, der die Anliegen der Initiative aufnimmt und mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Die im kantonalen Richtplan sowie in den regionalen Richtplänen eingetragenen Strassen, d. h. Staatsstrassen gemäss § 5 StrG und Strassen von überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur gemäss § 43 Abs. 2 StrG, bilden das Rückgrat des Strassennetzes. Sie kanalisieren den Verkehr und entlasten so das untergeordnete Netz vom Durchgangsverkehr. An die Leistungsfähigkeit dieser Strassen bestehen somit höhere Anforderungen als an diejenige von Gemeindestrassen. Entsprechend der Funktion dieser übergeordneten Strassen ist es gerechtfertigt, mit der neuen Bestimmung den Kanton in die Pflicht zu nehmen. Der besseren Verständlichkeit halber wird im Gegenvorschlag einzig der Begriff «Staatsstrassen» verwendet. Damit sind aber auch die «Strassen von überkommunaler Bedeutung» gemeint. Der Kanton hat im Rahmen seines Auftrags und der gesetzlichen Verfahren für eine ausreichende Leistungsfähigkeit dieser Strassen für den MIV zu sorgen.

Statt dieses Fachbegriffs wird im Text des Gegenvorschlags aus sprachlichen Gründen jedoch der Begriff «motorisierter privater Verkehr» verwendet. Inhaltlich ist damit aber der MIV gemeint. Durch den Gegenvorschlag wird ein Gegengewicht zum Förderauftrag für den öV in Art. 104 Abs. 3 KV geschaffen, und der allgemeine Auftrag von Art. 104 Abs. 1 KV, für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz zu sorgen, wird erweitert. Der Gegenvorschlag beseitigt damit die Unklarheiten und Mängel der Initiative. Gleichzeitig gewährleistet er die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, indem die Zielvorgabe einer «ausreichenden Leistungsfähigkeit» eine Interessenabwägung im Einzelfall zulässt. Der Gegenvorschlag stellt sicher, dass die neuen Vorgaben nicht nur für den vom Strassengesetz erfassten Bereich der Strasseninfrastruktur gelten, sondern auch für die betrieblichen Rahmenbedingungen, also die Verkehrsanordnungen (Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verkehrssteuerungsanlagen usw.), die im Strassenverkehrsrecht des Bundes geregelt sind und im Kanton Zürich auf der Grundlage der kantonalen Signalisationsverordnung umgesetzt werden.

**V. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Stocker

Der Staatsschreiber:  
Husi