

Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2016

KR-Nr. 196/2015

5308

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 196/2015
von Adolf Flüeli, Winterthur, betreffend Verkehr,
Verkehrsnetz und Verkehrsinfrastrukturen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. August 2016,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 196/2015 von Adolf Flüeli, Winterthur, betreffend Verkehr, Verkehrsnetz und Verkehrsinfrastrukturen wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und an Adolf Flüeli, Winterthur.

Der Kantonsrat hat am 30. November 2015 folgende Einzelinitiative von Adolf Flüeli, Winterthur, vom 29. Juni 2015 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der in der Gemeinde Winterthur wohnhafte unterzeichnete Stimmberechtigte äussert hiermit gestützt auf § 23b. und § 24a. der Verfassung des Kantons Zürich sowie § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte folgendes Begehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfes:

Art. 104 der Verfassung des Kantons Zürich wird wie folgt geändert und ergänzt:

¹ Kanton und Gemeinden sorgen für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz (ergänzt) zu Lande, zu Wasser und in der Luft.

(neu) 1 bis

Sie richten die Planung der Verkehrsnetze für sämtliche Verkehrsträger des individuellen und öffentlichen Verkehrs als ausgewogen gestaltetes komplementäres Gesamtsystem proaktiv auf die jeweilige langfristig absehbare Nachfrage aus.

(neu) 1 ter

Sie richten die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen für sämtliche Verkehrsträger des individuellen und öffentlichen Verkehrs als komplementäres Gesamtsystem proaktiv auf die jeweilige langfristig absehbare Nachfrage aus.

(neu) 1 quater

Hierzu wird die Leistungsfähigkeit sowie der Bestand der jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen indexiert, und hierzu die Bevölkerungszahl des Kantons Zürich vom 1. Januar 1980 als Basis definiert.

(neu) 1 quinqies

Sie gewährleisten eine diskriminierungsfreie Nutzung sämtlicher Verkehrsträger des individuellen und öffentlichen Verkehrs sowie den diskriminierungsfreien Zugang zu sämtlichen Verkehrsinfrastrukturen.

(neu) 1 sexies

Sie gewährleisten eine diskriminierungsfreie Finanzierung sämtlicher Verkehrsinfrastrukturen des individuellen und öffentlichen Verkehrs und finanzieren diese nach Massgabe der jeweils effektiv erbrachten Verkehrsleistung.

(neu) 1 septies

Die materielle und immaterielle Besitzstandswahrung sämtlicher vor 1972 im Kanton Zürich erstellen Verkehrsinfrastrukturen wird in Analogie zu Art. 24c RPG des Bundes durch Erhalt oder Realersatz gewährleistet.

Begründung:

Verkehrsinfrastrukturen stellen den primären Wirtschaftsfaktor für den Wohlstand und die Sicherheit der Bevölkerung dar. Deren Ausbau soll gemäss der von Frau Bundespräsidentin Doris Leuthard unterschriebenen Weisung J455-118 betreffend Agglomerationsprogramme vom Dezember 2010 Seite 8 derart ausgestaltet werden, dass der Einsatz der Mittel auf einer Gesamtkonzeption basiert, welche:

- Alle Verkehrsträger- und -Mittel mit ihren Vor- und Nachteilen einbezieht

Diesem sehr weisen Ansatz soll auf der Stufe Kanton zum Durchbruch verholfen werden, sowie mit geeigneten Parametrisierungen entsprechende Transparenz für die Bevölkerung geschaffen werden.

Bericht des Regierungsrates:

1. Formelles

Am 29. Juni 2015 reichte Adolf Flüeli, Winterthur, dem Kantonsrat die Einzelinitiative «Verkehr, Verkehrsnetz und Verkehrsinfrastrukturen» ein. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Der Kantonsrat hat die Einzelinitiative am 30. November 2015 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Gemäss § 139a des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative, wobei § 128 Abs. 1–3 GPR sinngemäss gelten. Zudem beantragt er dem Kantonsrat einen Beschluss nach § 139b Abs. 1 und 2 GPR. Bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist dies ein Beschluss über Zustimmung oder Ablehnung der Initiative und bei Ablehnung über einen allfälligen Gegenvorschlag. Bericht und Antrag ergehen innert 18 Monaten nach der vorläufigen Unterstützung der Initiative. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern (§ 139a Abs. 3 GPR).

Die Frist zur Erstattung von Bericht und Antrag an den Kantonsrat endet am 30. Mai 2017.

2. Gültigkeit

Mit einer Initiative kann die Total- oder die Teilrevision der Verfassung verlangt werden (Art. 23 lit. a KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101] und § 128 Abs. 1 GPR).

Die Einzelinitiative «Verkehr, Verkehrsnetz und Verkehrsinfrastrukturen» verlangt eine Änderung der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005. Dies ist gemäss Art. 23 lit. a KV initiativfähig. Der Inhalt der Initiative betrifft nur einen Sachbereich, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

Die Initiative berührt Bereiche, die teilweise in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geregelt sind. Betroffen sind insbesondere der Nachhaltigkeitsartikel (Art. 73 BV) und die Grundsätze der Raumplanung (Art. 75 BV). Ferner sind die weiteren zwingenden umweltrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, die sich aus dem übrigen Bundesrecht ergeben (Natur- und Heimatschutz, Gewässerschutz, Erhalt von Fruchtfolgeflächen, Lärmschutz usw.). An diese Vorgaben ist der Kanton gebunden. Sie stehen dem Bau neuer Verkehrsinfrastrukturen häufig entgegen bzw. setzen Rahmenbedingungen für deren Betrieb. Aus den nachfolgenden Ausführungen ergeben sich zwar gewisse Vorbehalte bezüglich der Durchführbarkeit und der Rechtmässigkeit der Initiative. Die darin enthaltenen Regelungen stehen jedoch nicht im direkten Widerspruch zum übergeordneten Recht. Die Initiative kann so ausgelegt werden, dass sie nicht gegen diese bundesrechtlichen Vorgaben verstösst. Zudem ist sie nicht offensichtlich undurchführbar. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative gültig.

3. Beurteilung der Initiative

Die Verfassungsgrundlage für den Sachbereich Verkehr findet sich in Art. 104 KV. Er lautet in der geltenden Fassung:

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

² Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus.

³ Kanton und Gemeinden fördern den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet.

Gemäss der Initiative sollen bei der Ausgestaltung von Verkehrsinfrastrukturen alle Verkehrsträger und -mittel mit ihren Vor- und Nachteilen einbezogen werden. Hierbei soll der Einsatz der Mittel auf einer Gesamtkonzeption beruhen und transparent erfolgen. Planung und Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen sollen sich an der jeweiligen Nachfrage ausrichten. Diese Ziele möchte die Initiative mit einer Anpassung von Abs. 1 und der Ergänzung mit den Abs. 1^{bis}–1^{septies} erreichen.

Die neuen Abs. 1^{bis} und 1^{ter} äussern sich zur Planung der Verkehrsnetze und der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen. Beide sollen das Gesamtsystem berücksichtigen. Dieser Ansatz einer verkehrsträgerübergreifenden Planung ist im Grundsatz zu begrüssen, ist aber nicht neu. Bereits der heutige Art. 104 Abs. 1 KV verwendet die Wendung «Ordnung des gesamten Verkehrs», womit er zum Ausdruck bringt, dass das Gesamtsystem zu berücksichtigen ist. Der kantonale Richtplan enthält die entsprechenden Vorgaben, die der Regierungsrat unter anderem mit dem Gesamtverkehrskonzept umsetzt (vgl. kantonaler Richtplan, Kapitel 4.1; siehe auch Markus Rüssli, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 104 Rz. 3). Folglich bringt die vorgeschlagene Ergänzung keinen Mehrwert gegenüber der geltenden Regelung. Zur Stärkung des gesamtverkehrlichen Ansatzes ist die Initiative deshalb nicht erforderlich.

Mit der Ergänzung von Art. 104 Abs. 1 KV mit der Wendung «zu Lande, zu Wasser und in der Luft» soll aufgezeigt werden, dass die Verkehrsplanung nicht auf den Landverkehr beschränkt sein soll. Im Gegensatz zu den Landverkehrsträgern, bei denen die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind, räumt die Bundesverfassung dem Bund bei der Luftfahrt eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein (Art. 87 BV). Diese hat der Bundesgesetzgeber weitgehend ausgeschöpft. So entscheidet der Bund über die Fluginfrastruktur (Art. 37 Abs. 1 Luftfahrtgesetz [LFG, SR 748.0]), er erteilt die nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (Art. 37 Abs. 3 LFG) und Betriebskonzessionen (Art. 36a LFG) und genehmigt die Betriebsreglemente (Art 36c LFG). Dementsprechend bestimmt der Bund die Rahmenbedingungen für die Luftfahrtinfrastruktur. Deshalb kann mit der Initiative bezüglich Luftverkehr keine weitergehende Planung als heute erreicht werden und somit bleibt sie diesbezüglich wirkungslos.

Weiter enthalten die neu vorgeschlagenen Abs. 1^{bis} und 1^{ter} die Vorgabe, die Planung proaktiv auf die jeweilige langfristig absehbare Nachfrage auszurichten. Die Einzelinitiative stützt sich in der Begründung auf die Weisung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE

vom 14. Dezember 2010 über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2. Generation. Dort wird festgehalten, dass der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen derart auszugestalten sei, dass der Einsatz der Mittel auf einer Gesamtverkehrskonzeption beruhe, die alle Verkehrsträger mit ihren Vor- und Nachteilen einbeziehe. In der Initiative bleibt allerdings unerwähnt, dass die Weisung an jener Stelle einen wesentlich umfassenderen Ansatz umschreibt und zusätzliche Kriterien auflistet. Die Weisung und die Kriterien entsprechen im Wortlaut Art. 4 Abs. 2 des Infrastrukturfondsgesetzes (IFG, SR 725.13). Er besagt, dass der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen derart auszugestalten sei, dass der Einsatz der Mittel auf einer Gesamtverkehrskonzeption beruhe, die

- alle Verkehrsträger mit ihren Vor- und Nachteilen einbezieht (nur dieser Teil wird in der Initiative erwähnt)
- wirksame Alternativen gegenüber neuen Infrastrukturen vorzieht,
- die langfristige Finanzierbarkeit und die Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt,
- die Koordination mit der Siedlungsentwicklung und den Schutz der Umwelt beachtet,
- eine angemessene Berücksichtigung der Landesteile anstrebt.

Zwar ist die mit der Initiative geforderte gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur eine grundlegende Voraussetzung für die wirtschaftliche Weiterentwicklung des Kantons Zürich. Insofern fliesst die Nachfrage bereits heute in die Verkehrsplanung ein. Die Planung der künftigen Verkehrsinfrastruktur muss aber neben einer Abdeckung der erwarteten Verkehrsnachfrage auch anderen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Dies kommt in Art. 104 Abs. 1 KV deutlich zum Ausdruck. Demnach haben der Kanton und die Gemeinden für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz zu sorgen. Kanton und Gemeinden haben in diesem Prozess somit eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dies bringt auch der kantonale Richtplan zum Ausdruck, wonach einerseits auf begrenzter Fläche möglichst viele Mobilitätsbedürfnisse pro Zeiteinheit erfüllt werden sollen, andererseits zunehmend wichtigere Werte wie Landschaftsqualität, Boden, Wasser, Biodiversität, Luft und Ruhe durch einen optimalen Einsatz der vorhandenen Infrastruktur sowie einen haushälterischen Umgang mit den finanziellen Mitteln und den natürlichen Ressourcen zu schonen sind (Kapitel 4.1.1). Der geltende Art. 104 KV deckt damit die Anliegen umfassend und in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht ab. Eine starke Gewichtung der Nachfrageorientierung würde somit zu Widersprüchen mit dem durch die Initiative diesbezüglich nicht abgeänderten Abs. 1 führen.

Die Forderung nach einem nachfrageorientierten Ausbau aller Verkehrsträger steht zudem in einem unauflösbaren Widerspruch zur anderen Forderung der Initiative, nämlich derjenigen nach einer verkehrsträgerübergreifenden Gesamtschau. Bei einem gesamtverkehrlichen Ansatz sind Angebotsziele und Modal-Split-Ziele für öffentlichen Verkehr, Fuss-, Rad- und motorisierten Individualverkehr aufeinander abzustimmen und festzulegen. Dies führt dazu, dass die Infrastrukturanlagen für die verschiedenen Verkehrsmittel entsprechend dieser Zielsetzung in unterschiedlichem Mass ausgebaut werden. So enthält das Raumordnungskonzept des kantonalen Richtplans die Leitlinien für die zukünftige Raumentwicklung im Kanton Zürich und legt dar, dass sich auch die verkehrliche Entwicklung an Handlungsräumen orientieren soll, die es unterschiedlich zu entwickeln gilt. In verschiedenen Handlungsräumen steht die Leistungsfähigkeit keineswegs im Vordergrund und teilweise soll sie bewusst nicht weiter ausgebaut werden. Der kantonale Richtplan Verkehr hält als Ziel zur Verkehrsentwicklung zudem fest, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen hat, der nicht auf den Fuss- oder Veloverkehr entfällt. Auf der Grundlage des bestehenden Modal Splits haben sich der motorisierte Individualverkehr (MIV) und der öffentliche Verkehr (öV) demnach unterschiedlich stark zu entwickeln, um dem Leitsatz nachzukommen, wobei der öV verhältnismässig stärker wachsen muss. Im Ergebnis wird damit festgelegt, dass die einzelnen Verkehrsträger gerade nicht entsprechend ihrer jeweiligen Nachfrageprognose ausgebaut werden. Der in der Initiative stark verankerte Grundsatz der Nachfrageorientierung widerspricht somit der kantonalen Raumordnungspolitik und würde die von ihr selbst verlangte verkehrsträgerübergreifende Gesamtschau nutzlos machen.

Sodann umschreibt Abs. 1^{quater}, wie die jeweils langfristig absehbare Nachfrage gemäss Abs. 1^{bis} und 1^{ter} zu ermitteln ist. Die Bemessungsmethode sowie die Fokussierung auf die Bevölkerungsentwicklung und die Leistungsfähigkeit werden – wie dargelegt – allerdings zu Ergebnissen führen, die im Widerspruch zur übergeordneten Forderung für eine nachhaltige Ordnung des gesamten Verkehrs und zu den Grundsätzen der Raumentwicklung stehen. Tatsächlich wächst die Nachfrage im öV prozentual stärker als die Bevölkerung, was nicht nur auf Modal-Split-Veränderungen, sondern auch auf längere Wege und häufigere Fahrten zurückzuführen ist. Der vorgeschlagene Abs. 1^{quater} würde mit der Bestandesindexierung zu einer Angebotsbeschränkung im öffentlichen Verkehr führen. Damit setzt er sich in Widerspruch nicht nur zu den genannten raumplanerischen Zielsetzungen, sondern auch zu den Abs. 1^{bis} und 1^{ter}, die auf eine Nachfrageorientierung für alle Verkehrsträger abzielen.

Darüber hinaus ist der Inhalt bezüglich verschiedener weiterer Punkte unklar und auslegungsbedürftig. Es ist nicht klar, was mit einer «diskriminierungsfreien Nutzung» der Verkehrsträger oder einer «diskriminierungsfreien Finanzierung» sämtlicher Verkehrsinfrastrukturen gemeint ist. Sollte der Begriff «diskriminierungsfreie Nutzung» auf die Behindertengerechtigkeit von Infrastrukturanlagen und Fahrzeugen abstellen, so ist eine kantonale Regelung unnötig. Diese Vorgabe macht bereits der Bundesgesetzgeber mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3). Woraus sich eine Diskriminierung bei der Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen anderweitig ergeben könnte, bleibt offen und ergibt sich auch nicht aus der Begründung der Initiative. Wenn darunter auch monetäre Unterschiede im Benutzungsentgelt verstanden werden, dürfte sich keine Lösung finden lassen. Strassen- und Schienenverkehr sind in ihrer Funktionsweise zu unterschiedlich, als dass sie mit einem vollständig identischen Entschädigungsmodell auskommen könnten. Eine derart unklare Verfassungsbestimmung würde in der Umsetzung entweder toter Buchstabe bleiben oder aber im schlechteren Fall erhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Ebenfalls unklar ist, nach welchen Kriterien und mit welchem Ziel die «Finanzierung nach Massgabe der jeweils tatsächlich erbrachten Verkehrsleistung» in Abs. 1^{sexies} erfolgen soll. So ist fraglich, ob mit dieser Vorgabe wenig benutzte, aber doch notwendige Verkehrsinfrastrukturen wie z. B. Gemeindestrassen zur Erschliessung abgelegener Ortschaften, nicht mehr (oder deutlich weniger) finanziell unterstützt werden sollen. Den Mitteleinsatz für solche Infrastrukturen aufgrund der Verkehrsleistung einzuschränken, dürfte im Widerspruch zur Erschliessungspflicht von Kanton und Gemeinden stehen.

Eine Besitzstandsbestimmung, wie sie Abs. 1^{septies} enthält, ist nicht erforderlich und nicht zweckmässig. Der Anspruch auf Bestandesschutz ergibt sich aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und gilt in erster Linie im Verhältnis zwischen Privaten und staatlichen Stellen aller Staatsebenen. Die Initiative verlangt indessen einen Bestandesschutz für Verkehrsinfrastrukturen sowie eine Kompensationspflicht («Realersatz») bei einem Rückbau. Die von der Initiative betroffenen Verkehrsinfrastrukturen stehen in aller Regel im Eigentum des Kantons oder der Gemeinden. Diese planen, bauen und erweitern ihre Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten. Im Unterschied zu Eingriffen ins Privateigentum wären es bei Abs. 1^{septies} also staatliche Behörden, die von eigenen Eingriffen in «ihr Eigentum» abgehalten werden sollen. Es bedarf daher keiner solchen Regelung. Sie würde zudem die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen ohne Not einschränken. Ohnehin ist nicht klar, was mit dem Begriff der «immateriellen» Besitzstandswahrung gemeint ist. Dieser Begriff ist im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturen einer vernünftigen Auslegung nicht zugänglich.

Insgesamt bleibt die Zielsetzung der Initiative unklar. Sie enthält Widersprüche und viele auslegungsbedürftige bzw. unklare Begriffe. Die Aufnahme dieser Bestimmungen in die Verfassung würde in der Anwendung aller Voraussicht nach zu erheblichen Unsicherheiten führen.

Ferner ist in formaler und sprachlicher Hinsicht festzuhalten, dass die Initiative mit sieben Absätzen für eine Verfassungsnorm zu umfangreich und zu detailliert ist. In ihrer Ausführlichkeit ist die Initiative nicht verfassungswürdig. Die Verfassung würde damit den Politikbereich Verkehr in einer Detaillierung regeln, die zu den übrigen Regelungen in einem offensichtlichen Missverhältnis steht. Zudem überzeugt die vorgeschlagene Bestimmung nicht, weil sie unnötige Wiederholungen enthält.

4. Kantonale Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauintiative)»

Mit Beschluss vom 27. Januar 2016 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauintiative)» unterbreitet (Vorlage 5251). Er hat dem Kantonsrat die Ablehnung der Initiative beantragt und ihm einen Gegenvorschlag unterbreitet. Auch diese Initiative verlangt eine Änderung von Art. 104 KV. Initiative und Gegenvorschlag verfolgen das Ziel, die Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs in der Verfassung stärker abzubilden. Insbesondere mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates bildet die Kantonsverfassung die Bedeutung aller Verkehrsträger angemessen ab und legt die erforderliche Abstimmung untereinander fest. Art. 104 KV regelt damit den Politikbereich Verkehr ausgewogen und ausreichend. Es besteht keine Notwendigkeit, die verfassungsrechtlichen Vorgaben über die dort vorgesehenen Änderungen hinaus zu ergänzen.

Die Anti-Stauintiative und der Gegenvorschlag werden derzeit von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beraten. Um der Kommission die gleichzeitige Beratung der vorliegenden Einzelinitiative zu ermöglichen, erstattet der Regierungsrat seinen Bericht und Antrag dazu ohne Ausschöpfung der Frist (§ 139a Abs. 3 GPR).

5. Antrag

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Einzelinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi