

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Thomas Schweizer betreffend
Velonetzplanung im PBG verankern**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Planung und Bau
vom 16. April 2024,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative 443/2020 wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Thomas Schweizer, Theres Agosti Monn, Jonas Erni,
Andrew Katumba, Wilma Willi:***

*I. Der parlamentarischen Initiative 443/2020 wird zugestimmt. Sie
wird an die Kommission für Planung und Bau zur Ausarbeitung eines
Gesetzgebungsentwurfs zurückgewiesen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 16. April 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Barbara Franzen Vanessa de Vries

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Franzen, Niederweningen (Präsidentin); Nathalie Aeschbacher, Zürich; Theres Agosti Monn, Turbenthal; Jonas Erni, Wädenswil; Barbara Grüter, Rorbas; Walter Honegger, Wald; Andrew Katumba, Zürich; Domenik Ledergerber, Herrliberg; Peter Schick, Zürich; Thomas Schweizer, Hedingen; Janine Vannaz, Aesch; Simon Vlk, Uster; Stephan Weber, Wetzikon; Wilma Willi, Stadel; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Vanessa de Vries.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 30. November 2020 reichten Thomas Schweizer und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Velonetzplanung im PBG verankern» ein. Sie wurde am 25. Oktober 2021 mit 79 Stimmen vorläufig unterstützt. Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) wird wie folgt geändert:

D. Der kommunale Richtplan

§ 31. ¹ Der kommunale Richtplan kann sich auf einzelne Teilrichtpläne beschränken. Über die zu ordnenden Sachbereiche entscheidet das zur Festsetzung zuständige Organ.

² Auf den Verkehrsplan mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Fuss- und Velowegen von kommunaler Bedeutung darf nicht verzichtet werden.

³ Der Verkehrsplan wird georeferenziert aufbereitet und in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht.

⁴ Der dazugehörige Bericht enthält ein Umsetzungsprogramm mit entsprechenden Massnahmen.

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission für Planung und Bau (KPB) vorgestellt. Die KPB beriet die PI an acht Sitzungen und über einen Legislaturwechsel hinweg. Beweggrund der PI war die Absicht, die Förderung des Veloverkehrs voranzubringen. Dies einerseits im Sinne einer Umsetzung der damals abzusehenden neuen Vorgaben des Bundes über die Verbindlichkeit der kommunalen Velonetzplanung und andererseits aufgrund eines Handlungsbedarfs bei der Erschliessung des gemeindlichen Raums für den Veloverkehr. Namentlich zur Schliessung von Lücken sollte zudem die Planung mit einem konkreten Umsetzungsprogramm ergänzt werden.

Die Kommissionmehrheit lehnt die PI ab. Sie beurteilt die Förderung des Veloverkehrs zwar als erwünscht, bezweifelt jedoch, dass diese PI eine noch wirksamere Veloförderung zur Folge hätte. Die Anhänge 1 und 2 der Kantonalen Geoinformationsverordnung definieren, welche Geobasisdaten durch Bundesrecht und welche durch kantonales Recht abzubilden sind. Anhang 1 macht die Vorgabe, dass die Geobasisdaten der

lokalen und regionalen Velowegnetze zur Verfügung gestellt werden müssen. In Anhang 2 wird festgelegt, dass die Geobasisdaten der Strategischen Planung Verkehrsnetze abzubilden sind. Explizit erwähnt sind diesbezüglich die Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege. Der zum georeferenzierten Verkehrsplan (Teilrichtplan Verkehr) geforderte Bericht und das entsprechende Umsetzungsprogramm wären aus Sicht der Kommissionmehrheit auch nicht stufengerecht, da es sich beim Richtplan um ein übergeordnetes, räumliches Koordinationsinstrument handelt und nicht um ein eigentliches Bau- und Umsetzungsprogramm wie etwa das kantonale Strassenbauprogramm. Für den Ausbau der kommunalen Velowegnetze sind in erster Linie die Gemeinden zuständig. Beratung und Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle Veloverkehr ist daher der zielführendere Weg.

Die Kommissionminderheit aus Grünen und SP befürwortet die PI. Sie macht weiterhin bestehende Mängel in der kommunalen Velonetzplanung geltend, die äusserst uneinheitlich erfolge und deren Dokumentation schwer zugänglich sei. Auch dem Kanton fehle es an Übersicht, obwohl er gemäss Vorgaben des Bundes die Gemeinden zu einer kommunalen Velonetzplanung verpflichten müsste. Mit einem Bericht könnten Lücken besser erkannt und gemäss Priorisierung angegangen werden. Auch bemängelt die KPB-Minderheit die Dynamik in der Frage der Georeferenzierung, ein Zeitplan stehe weiterhin aus.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 26. Oktober 2022

Die PI schlägt im Kapitel «D. Der kommunale Richtplan» des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) eine Ergänzung von § 31 mit zwei neuen Absätzen vor. Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, den kommunalen Verkehrsrichtplan georeferenziert aufzubereiten und in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen (Abs. 3) sowie einen Bericht mit einem Umsetzungsprogramm mit entsprechenden Massnahmen zu verfassen (Abs. 4). Die ursprünglich beantragte Anpassung in Bezug auf die Fuss- und Velowege in § 31 Abs. 2 PBG wurde bei der Neuformulierung der PI richtigerweise fallen gelassen, da diese bei der bestehenden Formulierung («den Wegen von kommunaler Bedeutung») bereits enthalten sind.

Art. 5 des neuen Bundesgesetzes über die Velowege (Veloweggesetz, SR 725.41, vgl. BBl 2022 706) verlangt, dass die Kantone dafür sorgen, dass bestehende und vorgesehene Velowegnetze für den Alltag und die Freizeit in Plänen festgehalten werden. Das PBG verpflichtet die Planungsträger schon seit vielen Jahren, in den regionalen und kommunalen Richtplänen auch Velowege festzulegen. In den Richtplänen der ver-

schiedenen Stufen bestehen deshalb auch langjährige Einträge zu regionalen oder kommunalen Radwegen. Seit 2016 besteht zudem im Kanton Zürich der vom Regierungsrat beschlossene Velonetzplan (RRB Nr. 591/2016). Er bildet zusammen mit den regionalen Richtplänen die wichtigste Grundlage für die kommunale Netzplanung. Diese wird zumeist als eigenständige Planung (Konzept) erstellt. Teile davon werden mit dem kommunalen Verkehrsrichtplan festgesetzt.

Zu den einzelnen Absätzen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Zu § 3I Abs. 3:

Der Verkehrsrichtplan gehört zu den Geobasisdaten. Die Erhebung, Nachführung und Verwaltung sowie der Zugang und die Nutzung von Geobasisdaten richten sich nach §§ 6 ff. des Kantonalen Geoinformationsgesetzes (LS 704.1) und den ausführenden Verordnungen. Mit den Identifikatoren (ID) 67B und ID 44-ZH Anhang 1 bzw. 2 der Kantonalen Geoinformationsverordnung (KGeolV, LS 704.11) besteht bereits eine Rechtsgrundlage für die elektronische Darstellung und die Publikation der Daten zu lokalen Velowegnetzen und kommunalen Verkehrsrichtplänen. Heute werden der kantonale Richtplan und jüngst auch die regionalen Richtpläne digital zur Verfügung gestellt. Die vorgeschlagene Regelung im PBG wäre sachfremd und nicht stufengerecht. Eine zusätzliche Rechtsgrundlage im PBG, um die Daten zugänglich zu machen, ist nicht notwendig. Im Gegenteil, eine solche Regelung nur für einen Datensatz aus dem PBG wäre sogar irreführend. Dadurch würde die Rechtsordnung zersplittert. Doppelte Regelungen führen zu Widersprüchen und gefährden damit die Einheit der Rechtsordnung. Richtpläne sind – ihrer Natur entsprechend – nicht parzellenscharf. Der Begriff «georeferenziert» ist deshalb im Kontext der Richtplanung missverständlich und suggeriert eine nicht vorhandene Plangenaueigkeit. Konkrete Linienführungen werden erst in den Folgeverfahren (beispielsweise Strassenbauprojekte) unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten stufengerecht ermittelt.

Die Geodatengesetzgebung regelt, in welcher Form und in welchem Zeitraum Geodaten verfügbar gemacht werden müssen. Für die Erhebung und Gewährleistung der Verfügbarkeit der Geobasisdaten des kommunalen Verkehrsplans ist in der KGeolV die Prioritätsstufe 3 vorgesehen. Der kommunale Verkehrsplan umfasst je nach Gemeinde Festlegungen wie beispielsweise Strassen, Velo- und Fusswege, Aufwertungen von Strassenzügen, Verkehrsberuhigungsmassnahmen und Pfortneranlagen. Die kommunalen Verkehrsrichtpläne sind demzufolge sehr vielfältig und heterogen. Aufgrund der Vielfalt an planerischen Festlegungen in den Gemeinden wäre die Erarbeitung eines einheitlichen Datenmodells sehr

herausfordernd. Es gibt noch etliche Gemeinden mit Verkehrsplänen aus den 1980er- und 1990er-Jahren, deren Digitalisierung im Rahmen der erforderlichen Richtplananpassung gemäss Art. 9 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) bzw. § 9 Abs. 2 PBG vorzunehmen sein wird. Die rechtlichen Grundlagen für die mit der PI geforderte Darstellung liegen bereits vor. Die Umsetzung erfolgt laufend im Zuge der Digitalisierung in der Verwaltung.

Zu § 31 Abs. 4:

Richtpläne dienen der räumlichen Abstimmung und Koordination. Sie legen Ziele und Massnahmen fest. Mit ungefähren Zeitangaben (kurz-, mittel-, langfristig) wird auf Stufe Richtplan eine entsprechende Priorisierung vorgenommen. Eine detailliertere Festlegung wäre nicht stufengerecht. Der Richtplan ist nicht grundeigentümergebunden und nimmt auch die erforderlichen Finanzierungsbeschlüsse nicht vorweg. Der Richtplan muss für die nächste Planungsstufe den notwendigen Ermessensspielraum belassen. In den nachgelagerten Verfahren muss eine stufengerechte Interessenabwägung noch möglich sein. Die konkrete Planung und Finanzierung erfolgt erst auf Projektstufe. Ein Umsetzungsprogramm in Zusammenhang mit dem Instrument des Richtplans ist deshalb nicht stufengerecht. Ein Bauprogramm im PBG zu verankern wäre zudem sachfremd, da es sich um ein Instrument der Strassengesetzgebung handelt (vgl. § 8 Strassengesetz [LS 722.1]). Velonetzplanungen als Fachplanungen enthalten hingegen die mit der PI geforderten Elemente der Umsetzung. Die Gemeinden wären künftig ausdrücklich verpflichtet, einen «zugehörigen Bericht» zu verfassen. Ferner ist nicht klar, was alles unter «entsprechenden Massnahmen» zu subsumieren wäre. Offen ist auch, wer die Einhaltung des Umsetzungsprogramms kontrolliert und was die Folgen bei einer Abweichung wären.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat die Förderung des Veloverkehrs ausdrücklich begrüsst. Um die Velonetzplanung auf kommunaler Ebene zu stärken, ist die vorliegende PI jedoch nicht das geeignete Mittel. Die Forderungen der PI sind mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur kommunalen Velonetzplanung und zu den Geobasisdaten im Kanton Zürich – auch im Hinblick auf das vom Bund beschlossene neue Veloweggesetz – bereits erfüllt. Es besteht mithin kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat, die PI abzulehnen.

Vielmehr erachtet der Regierungsrat – in Übereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit – die Beratung und Unterstützung der Gemeinden durch die beim Amt für Mobilität angegliederte Fachstelle Veloverkehr als den zielführenderen Weg.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 5 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt Zustimmung zur PI und damit die Rückweisung an die KPB zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.