

Sitzung vom 10. Mai 2006

**706. Anfrage (Politische Willensbildung des Kantons Zürich)**

Kantonsrat Luzius Rüegg, Zürich, hat am 6. Februar 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Nach Medienberichten forderte «der Kanton Zürich» vergangenen Mittwoch, 1. Februar 2006, vom Bundesrat als Massnahme gegen die angebliche Belastung durch Feinstaub in der Luft eine Temporeduktion auf 80 km/h auf Autobahnen. Ferner hiess es, «die Zürcher Kantonsregierung» ersuche Bundesrat Moritz Leuenberger, möglichst rasch entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Nach welchen Regeln darf ein Mitglied der Kantonsregierung – im Namen des Kantons Zürich – Stellung zu Sachfragen nehmen oder Forderungen erheben, die Auswirkungen auf die ganze Eidgenossenschaft haben?
2. Gemäss Art. 60 der vor gut einem Monat in Kraft getretenen Kantonsverfassung ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons, die die Verfassung zu wahren sowie die Gesetze, die Verordnungen und die Beschlüsse des Kantonsrates umzusetzen hat.  
Auf welche Rechtsgrundlage stützte sich die Baudirektorin, als sie im Namen des Kantons Zürich bzw. des Zürcher Regierungsrates bei der Landesregierung die Forderung nach einer Temporeduktion erhob?
  - a) Welches Gesetz, welche Verordnung oder welcher Kantonsratsbeschluss verpflichtet die Mitglieder des Regierungsrates beim Bundesrat eine solche Forderung zu erheben?
  - b) Hat der Regierungsrat einen entsprechenden Beschluss gefasst?
3. Wurden die Mitglieder des Regierungsrates über die Absicht der Baudirektorin, mit dieser Forderung an die Medien zu gelangen, vorab in Kenntnis gesetzt?
  - a) Wenn ja, wie?
  - b) Wenn nein, wird der Regierungsrat die Öffentlichkeit darüber informieren, dass die Baudirektorin aus eigenem Antrieb und ohne Rücksprache mit ihren Regierungsratskolleginnen und -kollegen gehandelt hat?

4. Wurde das Kollegialitätsprinzip von der Baudirektorin eingehalten?
5. Wie hoch sind die Kosten der vom Regierungsrat ergriffenen Massnahmen zur Reduktion der Feinstaubbelastung, und wie will der Regierungsrat diese kompensieren, um die Saldoneutralität zu gewährleisten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Luzius Rüegg, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Wegen einer während Wochen bestehenden Hochnebeldecke und nahezu windstillen Wetters nahm im Januar 2006 die Feinstaubkonzentration in der Schweiz stark zu und überschritt die massgebenden Grenzwerte zum Teil massiv. Die Tagesgrenzwerte wurden in Zürich regelmässig um das Doppelte überschritten.

Feinstaubpartikel sind so klein, dass sie über die Lungen in den Blutkreislauf gelangen können. Insbesondere die Russpartikel aus Dieselmotoren gelten als krebserregend.

Der Bund und die Kantone erwogen ab Mitte Januar 2006 Massnahmen, um die Feinstaubkonzentration zu senken. Am 3. Februar 2006 beschloss der Regierungsrat zusammen mit zehn anderen Kantonen, die Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen und Autostrassen auf 80 km/h herabzusetzen.

Zu Fragen 1 und 2:

Der Regierungsrat ist oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Er wahrt die Verfassung und setzt die Gesetze, die Verordnungen und die Beschlüsse des Kantonsrates um (Art. 60 der Kantonsverfassung, KV; LS 101). Grundsätzlich handelt der Regierungsrat als Kollegium (Art. 65 Abs. 1 KV). Die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte und der Vollzug der Beschlüsse werden aber auf Direktionen verteilt, denen je ein Mitglied des Regierungsrates vorsteht (Art. 65 Abs. 2 und 3 KV). Darüber hinaus kann der Regierungsrat den Direktionen und den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen (Art. 65 Abs. 4 KV). In diesem Sinne hat der Regierungsrat festgelegt, dass die allgemeine Lufthygiene in den Geschäftskreis der Baudirektion fällt (§ 11 Ziff. 9 des Regierungsratsbeschlusses über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen; LS 172.11). Die Baudirektion ist somit zuständig, im Bereich der Luftreinhaltung die Belastungssituation zu beobachten und auf Grund der gesetzlichen Grenzwerte, aber auch der festgesetzten Regierungspolitik einzuschätzen. Sie hat dem Regierungsrat Beschlüsse zu bean-

tragen oder, soweit kraft Gesetz oder Beschluss des Regierungsrates eine Kompetenzdelegation vorliegt, selbst Anordnungen zu treffen. Ein wirksames Regierungshandeln setzt demnach das enge und widerspruchsfreie Zusammenwirken des Regierungsrates als Kollegium mit seinen Direktionen voraus. Diese Kompetenzordnung betrifft nicht nur die innerkantonalen Verhältnisse, sondern auch den Verkehr mit andern Kantonen oder mit dem Bund; die in Art. 71 Abs. 1 lit. c KV verankerte Zuständigkeit des Regierungsrates zur Vertretung des Kantons nach innen und aussen kann ebenfalls im Rahmen von Art. 65 KV an die einzelnen Direktionen delegiert werden.

Nach Art. 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes, USG; SR 814.0). In den Anhängen zur Luftreinhalteverordnung (LRV; SR 814.318.142.1) hat der Bundesrat insbesondere Immissionsgrenzwerte für Schwebstaub (Feinstaub) festgelegt. Werden Immissionsgrenzwerte überschritten, so beschliessen die zuständigen Vollzugsbehörden, das heisst in der Regel die Kantonsregierungen (Art. 74 BV; Art. 35 LRV), einen Massnahmeplan (Art. 44a USG). Neben dem eher langfristig wirksamen Instrument des Massnahmeplans sind die Behörden indes auch verpflichtet, kurzfristig zu handeln, wenn Immissionsgrenzwerte überschritten werden. Im vorliegenden Zusammenhang wurde die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Autostrassen und Autobahnen von der Baudirektion als mögliche Sofortmassnahme in Betracht gezogen, wobei sie es als sinnvoll erachtete, wenn eine solche Temporeduktion für das Gebiet der ganzen Schweiz angeordnet worden wäre; für einen solchen Schritt wäre der Bund zuständig gewesen. Die Vorsteherin der Baudirektion ist deshalb beim Bund vorstellig geworden. Sie ist dabei in ihrer Funktion als Umweltdirektorin tätig geworden.

Nach Art. 102 Abs. 1 KV sorgen Kanton und Gemeinden für den Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Wie vorstehend dargelegt ist der Regierungsrat oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Soweit der Kanton angesprochen ist, ist damit insbesondere für Sofortmassnahmen in erster Linie der Regierungsrat zuständig. Werden die Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalteverordnung überschritten, so ist der Regierungsrat bzw. im Sinne des dargelegten Zusammenwirkens und der erfolgten Kompetenzdelegationen die zuständige Direktion verpflichtet, Mass-

nahmen zu ergreifen, um die Luftqualität zu verbessern. In Frage kommen dabei Vorkehrungen, die der Kanton in eigener Kompetenz verwirklichen kann. Hält der Regierungsrat oder die zuständige Direktion indessen ein koordiniertes Vorgehen aller Kantone oder entsprechende Vorkehrungen des Bundes für erforderlich, so ist der Regierungsrat oder die Direktion wegen der dargestellten verfassungsrechtlichen Verantwortungszuweisung gehalten, bei den andern Kantonen oder beim Bund vorstellig zu werden. Das Thema Feinstaubbelastung wurde im Regierungsrat diskutiert. Noch bevor die Vorsteherin der Baudirektion beim Bund vorstellig geworden war, hatte der Regierungsrat Handlungsbedarf erkannt, ohne förmlich Beschluss zu fassen.

Zu Frage 3:

Wie dargelegt wurde das Thema der übermässigen Feinstaubbelastung im Regierungsrat diskutiert und Handlungsbedarf festgestellt. Die von der Vorsteherin der Baudirektion an den Bund gerichtete Aufforderung einer Temporeduktion auf allen Autobahnen in der Schweiz lag im Entscheidungsspielraum, den der Regierungsrat der Baudirektorin stillschweigend einräumte. Das ergibt sich auch daraus, dass der Regierungsrat am 3. Februar 2006 die Temporeduktion für das Gebiet des Kantons Zürich anordnete. Dass die Forderung der Baudirektorin auf grosses Medieninteresse stossen würde, war absehbar; die Medienkontakte der Baudirektorin waren indessen nicht Thema im Regierungsrat.

Zu Frage 4:

Das Kollegialitätsprinzip im Regierungsrat ist in Art. 65 Abs. 1 KV verankert. Der Regierungsrat hatte bereits früher Gelegenheit, sich zu diesem Prinzip zu äussern, letztmals bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage KR-Nr. 161/2002. Das Kollegialitätsprinzip schweizerischer Prägung ist im Wesentlichen durch vier rechtliche Komponenten geprägt. Erstens sind alle Mitglieder in gleicher Weise gewählt und legitimiert. Zweitens haben alle Mitglieder die gleiche rechtliche Stellung; der Präsident oder die Präsidentin ist lediglich primus bzw. prima inter pares. Drittens steht jedes Mitglied des Regierungsrates einer Direktion vor (Departementalsystem); abgesehen von der Staatskanzlei sind keine Verwaltungseinheiten direkt dem Regierungsrat als Kollegialbehörde unterstellt, und andererseits gibt es auch keine Mitglieder des Regierungsrates ohne direkte Führungsverantwortung für einen Teil der Staatsverwaltung. Viertens gehen alle wichtigen Entscheidungen vom Gesamtregierungsrat aus, sodass sich die Verantwortung auf eine Mehrzahl von Personen verteilt. In der politischen Diskussion werden das Kollegialitäts- und das Konkordanzprinzip sehr oft als gleichbedeutend verstanden. Bei differenzierter Begriffsverwen-

dung meint das Konkordanzprinzip die Einbindung der massgebenden politischen Kräfte in die Regierung und die Tendenz, innerhalb des Regierungskollegiums einstimmige und einmütige Lösungen zu finden.

In diesem Sinne informierte die Vorsteherin der Baudirektion Ende Januar 2006 den Regierungsrat über die Problematik der zu hohen Feinstaubkonzentration. Der Regierungsrat stellte Handlungsbedarf fest, überliess es aber im Wesentlichen der Baudirektorin, geeignete Massnahmen zu prüfen und weiterzuverfolgen. Die Temporeduktion auf den Autobahnen des Kantons Zürich wurde vom Regierungsrat angeordnet.

Zu Frage 5:

Gleichzeitig mit der Anordnung der Geschwindigkeitsherabsetzung auf Autobahnen hat der Regierungsrat die Baudirektion beauftragt, die Temporeduktion zu signalisieren. Diese ausserhalb der normalen Arbeitszeiten vorgenommene Signalisation ergab zusätzliche Kosten von rund Fr. 25 000. Der Abbau der Signalisation konnte während der normalen Arbeitszeit durchgeführt werden. Die Einhaltung des Saldos des Globalbudgets in der Jahresrechnung wird durch den Mehraufwand nicht gefährdet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**