

Antrag des Regierungsrates vom 8. April 2008

KR-Nr. 144/2006

**4493**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Behördeninitiative KR-Nr. 144/2006  
des Gemeinderates Zürich betreffend Änderung des  
Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 8. April 2008,

*beschliesst:*

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 144/2006 des Gemeinderates Zürich betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat am 6. November 2006 folgende am 10. Mai 2006 eingereichte Behördeninitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

**Antrag:**

Das Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz wird durch einen § 13 a ergänzt:

Vor einer Erweiterung des Nationalstrassennetzes zur Umfahrung und verkehrlichen Entlastung von Siedlungsgebieten, insbesondere des Gebietes der Stadt Zürich, sind zusammen mit dem Baubeschluss geeignete Kompensationsmassnahmen in den Siedlungsgebieten mit dem Ziel vorzusehen, dass der Transitverkehr zwingend auf diesen Umfahrungen geführt werden kann. Diese Kompensationsmassnahmen (Spurabbau, Rückbau von Hochleistungsstrassen, Verkehrsbeschränkungen, etc.) sind auf den Zeitpunkt der Eröffnung solcher Umfahrungen zu realisieren.

**Begründung:**

Ein weiterer Ausbau des Nationalstrassennetzes zum Zweck der Entlastung von Siedlungsgebieten muss künftig zwingend von flankierenden Massnahmen begleitet werden. Zusätzlicher Strassenraum darf nicht zu mehr Verkehr führen.

Nur auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass zusätzlicher Strassenraum nicht zu zusätzlichen Belastungen in den Siedlungsgebieten führt.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Die Initiative verlangt einerseits, dass vor einer Erweiterung des Nationalstrassennetzes zur Umfahrung und verkehrlichen Entlastung von Siedlungsgebieten «zusammen mit dem Baubeschluss» geeignete Massnahmen zu ergreifen sind, sodass der Transitverkehr zwingend auf diese Umfahrungen verlagert wird. Andererseits wird verlangt, dass diese Massnahmen auf den Zeitpunkt der Eröffnung solcher Umfahrungen zu realisieren sind.

Vom Kantonsrat vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) nach den Vorschriften über die Volksinitiativen behandelt. Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 GPR hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 2. Mai 2007 festgestellt, dass die Initiative nicht offensichtlich unrechtmässig ist. Gleichzeitig hat er die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag über die Rechtmässigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten.

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 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen werden, verstossen je nach Auslegung einzelne Elemente der Initiative gegen Bundesrecht oder sind kaum umsetzbar. Da die Initiative indessen auch verfassungskonform ausgelegt werden kann und die Probleme bei der Umsetzung nicht derart sind, dass von einer offensichtlichen Undurchführbarkeit gesprochen werden muss, wird nicht beantragt, die Behördeninitiative ungültig zu erklären.

Es entspricht heute der Praxis, gleichzeitig mit der Verwirklichung von Nationalstrassenvorhaben flankierende Massnahmen für das untergeordnete Strassennetz in Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinden auszuarbeiten. Im Zusammenhang mit der noch im Bau befindlichen Westumfahrung von Zürich ist der Kanton etwa damit befasst, zusammen mit den betroffenen Gemeinden im Knonaueramt, der Stadt Zürich und dem Bund flankierende Massnahmen auf den bisher vom Transitverkehr benützten kommunalen bzw. innerstädtischen Achsen zu treffen, damit der Transitverkehr nachher die entsprechenden Umfahrungsstrassen benützt und die bisherigen Strassen im Siedlungsgebiet nachhaltig entlastet und städtebaulich aufgewertet werden. Insofern ist das von der Initiative gesetzte Ziel bereits erreicht.

Gemäss der Behördeninitiative sind vor einer Erweiterung des Nationalstrassennetzes mit Umfahrungs- und Entlastungsfunktion «zusammen mit dem Baubeschluss» geeignete Kompensationsmassnahmen zur Sicherstellung der Benützung dieser Strasse durch den Transitverkehr vorzusehen. Die Initiative lässt offen, ob dabei lediglich eine zeitliche oder aber eine verfahrensmässige Koordination mit dem Baubeschluss anzustreben ist. Der «Baubeschluss» für die Nationalstrasse ist die Plangenehmigungsverfügung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für das Ausführungsprojekt gemäss Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11). War die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte für die Nationalstrassen bisher Aufgabe der Kantone (in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen) und stellten Letztere dem Bund Antrag für die Plangenehmigung, so kommt den Kantonen seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 im Nationalstrassenbereich keine Entscheidkompetenz mehr zu. Die Standortkantone werden bloss noch zum Plangenehmigungsgesuch angehört (Art. 27 b NSG). Damit sind die Einflussmöglichkeiten der Kantone stark eingeschränkt. Von dieser Aufgabenverlagerung ausgenommen ist die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes, die nach wie vor in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Die Kantone sind mit anderen Worten auf Grund der neuen Aufgabenverteilung im Nationalstrassenbereich nur noch insoweit zuständig für den Erlass von Ausführungsbestimmungen zum eidgenössischen Nationalstrassenrecht, als es sich um die Vollendung des vor dem 1. Januar 2008 beschlossenen Nationalstrassennetzes handelt. Für alle Neubauten, die nach dem genannten Datum beschlossen worden sind oder werden, ist allein der Bund zuständig. Dies gilt auch für die Festlegung des Verfahrens. Eine kantonale Vorschrift, die bei Neubauten von Nationalstrassen die

Beschlussfassung über flankierende Massnahmen im gleichen Verfahren verlangt, das auch für den Baubeschluss bzw. die Plangenehmigung angewandt wird, verstiesse daher gegen Bundesrecht.

Im Sinne einer gesetzeskonformen Auslegung der Initiative könnte die Forderung, wonach die flankierenden Massnahmen «zusammen mit dem Baubeschluss» vorzusehen sind, auch so verstanden werden, dass der Entscheid nicht im gleichen Verfahren, aber zumindest gleichzeitig mit der Plangenehmigung zu treffen ist. Eine solche Lösung verstiesse zwar nicht gegen Bundesrecht, wäre jedoch kaum umsetzbar, weil nicht im Voraus bekannt ist, wann der Bund über ein Vorhaben entscheidet. Hinzu kommt, dass die Anordnung von flankierenden Massnahmen teilweise auch in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Eine zeitliche Koordination der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Kreditbeschlüsse dürfte erst recht kaum möglich sein. Abgesehen davon ist die Festsetzung von flankierenden Massnahmen bereits im Zeitpunkt der Projektgenehmigung nicht sinnvoll. Der konkrete Handlungsbedarf für flankierende Massnahmen ergibt sich regelmässig erst aus dem rechtskräftigen Plangenehmigungsbeschluss, weshalb es nicht zweckmässig ist, die detaillierte Massnahmenplanung vor Abschluss allfälliger gegen die Plangenehmigung angestrebter Rechtsmittelverfahren auszuarbeiten. Sodann ist es wegen der langen Realisierungsdauer von Nationalstrassenvorhaben nicht möglich, bereits im Zeitpunkt der Projektgenehmigung die während der Verwirklichung des Vorhabens eintretenden Entwicklungen in Bezug auf Verkehr und Siedlung abzuschätzen. Im Zeitpunkt der Projektgenehmigung über konkrete Kompensationsmassnahmen für das bestehende Strassennetz zu entscheiden, wie dies die Initiative verlangt, ist daher nicht sinnvoll.

Die Initiative sieht weiter vor, dass die Kompensationsmassnahmen (Spurabbau, Rückbau von Hochleistungsstrassen, Verkehrsbeschränkungen usw.) auf den Zeitpunkt der Eröffnung solcher Umfahrungen zu verwirklichen sind. Nicht alle von der Initiative geforderten Kompensationsmassnahmen lassen sich so verwirklichen, dass sie gleichzeitig mit der Eröffnung der Umfahrungsstrasse umgesetzt sind, weil die Kapazität auf dem bestehenden Netz bis zur Inbetriebnahme der Umfahrungsstrasse noch voll zur Verfügung stehen muss. Der Rückbau von Hochleistungsstrassen lässt sich beispielsweise nicht bereits auf die Eröffnung einer Umfahrung mit einer Nationalstrasse fertig stellen, sondern kann erst ab diesem Zeitpunkt begonnen werden. Ähnliches gilt für bauliche Gestaltungsmassnahmen. Die Forderung der Initiative nach einer (vollen) Umsetzung der Massnahmen auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Umfahrung steht sodann in einem Widerspruch zum Auftrag von Art. 104 Abs. 1 KV, wonach Kanton und Gemeinden für ein leistungsfähiges und sicheres Verkehrsnetz zu

sorgen haben. Einzig wenn die Initiative im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung dahingehend verstanden wird, dass nicht die einzelnen Massnahmen auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Umfahrung hin sicherzustellen sind, sondern allgemein deren kapazitätsbeschränkende Wirkung, verbliebe den verantwortlichen Gemeinwesen der nötige Handlungsspielraum, um auch Art. 104 Abs. 1 KV gerecht zu werden. Einem solchen Verständnis der Initiative stehen jedoch – wie oben dargelegt worden ist – praktische Gründe entgegen.

Das Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 (EG NSG, LS 722.2) wird nach Abschluss der Netzvollendung aufgehoben; weiterhin benötigte Bestimmungen werden voraussichtlich in das Strassengesetz übergeführt. Die aus dem EG NSG zu übernehmenden Bestimmungen werden mit den Bestimmungen des Strassengesetzes abzustimmen und auf allfällige Redundanzen hin zu prüfen sein. Auch aus diesem Grund ist die Aufnahme einer neuen Bestimmung ins EG NSG nicht sinnvoll.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 144/2006 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Führer	Husi