

Antrag der Kommission* vom 26. Oktober 1995

KR-Nr. 205a/1993

**Parlamentarische Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen,
und Mitunterzeichnende vom 28. Juni 1993
betreffend Verankerung von Tempo 30 und Verkehrsberuhigung im Strassengesetz**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission,

beschliesst:

Die Parlamentarische Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen, und Mitunterzeichnende betreffend Verankerung von Tempo 30 und Verkehrsberuhigung im Strassengesetz wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Vreni Püntener-Bugmann, Julia Gerber Rüegg, Astrid Kugler-Biedermann, Barbara Marty Kälin, Crista D. Weisshaupt Niedermann und Regula Ziegler-Leuzinger

Der Parlamentarischen Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen, und Mitunterzeichnenden betreffend Verankerung von Tempo 30 und Verkehrsberuhigung im Strassengesetz, KR-Nr. 205/1993, wird entsprochen.

Bericht

1. Einleitung

Am 15. November 1993 unterstützte der Kantonsrat die Parlamentarische Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen, und Mitunterzeichnende vom 28. Juni 1993 mit 75 Stimmen vorläufig und überwies sie einer Kommission zu Beratung und Antragstellung.

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Unterzeichnenden beantragen dem Kantonsrat, § 14 des Strassengesetzes wie folgt zu ändern:

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Peter Niederhauser, Wallisellen (Präsident); Dr. Robert Chanson, Zürich; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Willy Haderer, Unterengstringen; Susanne Huggel-Neuenschwander, Hombrechtikon; Astrid Kugler-Biedermann, Zürich; Barbara Marty Kälin, Gossau; Germain Mittaz, Schlieren; Martin Mossdorf, Bülach; Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen; Werner Schwendimann, Oberstammheim; Laurenz Styger, Zürich; Crista D. Weisshaupt Niedermann, Uster; Regula Ziegler-Leuzinger, Winterthur; Sekretär: Hans Moser, Schwerzenbach

§ 14 neu:

Abs. 1. Die Strassen sind 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.

Abs. 2. Die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind zu berücksichtigen; insbesondere sind in Wohngebieten Tempo-30-Zonen zu realisieren, die übrigen Strassen innerorts sind verkehrsberuhigt zu gestalten, Fussgängerübergänge sind zu sichern.

Die Initiantinnen und Initianten begründeten ihren Vorstoss wie folgt:

Das Bundesgesetz über den Strassenverkehr besagt, dass die Kantone Beschränkungen und Anordnungen erlassen können, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung oder die Sicherheit dies erfordern.

Die heutige Formulierung von § 14 des kantonalen Strassengesetzes schreibt zwar vor, dass bei der Projektierung von Strassen die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgängerinnen und Fussgänger, der Radfahrerinnen und Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen angemessen zu berücksichtigen sind. Doch was angemessen ist, hängt vom jeweiligen Standpunkt ab. Im Gesetz soll daher klar formuliert werden, wie den Bedürfnissen schwächerer Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer im Kanton Zürich Rechnung getragen werden soll.

Langsamverkehr ist ein Weg dazu, denn Langsamverkehr in Dörfern und Städten wirkt sich bezüglich Sicherheit und Verkehrslärm günstig aus. Bei gleichmässig langsamer Fahrweise kann auch die Luftbelastung vermindert werden. Der Verkehr soll sich in Dörfern und Städten, im speziellen in Wohngebieten bezüglich Geschwindigkeit den berechtigten Anliegen der Bevölkerung anpassen.

Im Kantonsrat wurde die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative in einer längeren Grundsatzdebatte vor allem mit dem Argument unterstützt, dass § 14 des Strassengesetzes zwar die *angemessene* Berücksichtigung der Bedürfnisse der schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer vorschreibe, dass dies aber nicht genüge, weil im konkreten Fall immer wieder andere Interessen des Verkehrs im Vordergrund stünden. Die Vorschrift einer Maximalgeschwindigkeit von 30 km/h sei für alle am Verkehr Beteiligten von Vorteil. Sie reduziere die Unfallrisiken, vermindere die Lärmbelastung und komme auch den Anliegen der Luftreinhaltung entgegen. Mit der Beruhigung des Verkehrs innerorts könne die Lebensqualität in erheblichem Masse gefördert werden. Gegen die Parlamentarische Initiative wurde eingewendet, dass heute schon überall die Möglichkeit bestünde, Tempo-30-Zonen einzuführen, wo dies sinnvoll sei und wo es von der einzelnen Gemeinde gewünscht werde. Es sei unnötig, in diesem Bereich auf die Gemeinden mit einem Zwang einzuwirken. Ein solches Verfahren könne sogar kontraproduktiv sein.

Mit der vorläufigen Unterstützung wurde die vorberatende Kommission beauftragt, die ganze Angelegenheit zu prüfen und, darauf gestützt, dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.

2. Die Beratungen der Kommission

Die Kommission beriet die Parlamentarische Initiative an drei Sitzungen. Neben dem kantonalen Strassengesetz standen ihr die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 3. April 1989 über die Zonensignalisation von Verkehrsanordnungen, eine Zusammenstellung von gesetzlichen Grundlagen anderer Kantone für Verkehrsberuhigungsmassnahmen sowie der Bericht zum Pilotprojekt Tempo 30 der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Baselland zur Verfügung. Sie liess sich ferner von Experten der

Kantonspolizei und des kantonalen Strasseninspektorats über das Vorgehen bei der Bewilligung von Gesuchen der Gemeinden für die Einrichtung von Tempo-30-Zonen orientieren.

Die Kommission ist sich weitgehend darin einig, dass es notwendig ist, den Verkehr in Wohnquartieren zu beruhigen. Über das Vorgehen, wie solche Verkehrsberuhigungsmassnahmen gefördert werden könnten, seien das Tempo-30-Zonen oder generelle Geschwindigkeitsbegrenzungen, und bei der Beurteilung der Forderungen der Initianten gehen die Vorstellungen aber auseinander.

In der Kommission wurde ein Unbehagen über den bestehenden Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Festlegung von Tempo-30-Zonen sowie desjenigen bei der Bewilligungsinstanz geäussert. Ein Teil der Kommissionsmitglieder war der Auffassung, dass es nicht genüge, dass die Gemeinden *berechtigt* sind, Gesuche um Festlegung solcher Zonen und für verkehrsberuhigende Massnahmen zu stellen, sondern dass sie zu *verpflichten* seien, solche Zonen und Massnahmen zu realisieren. Diesbezüglich seien die rechtlichen Grundlagen anzupassen. Gegen diese Auffassung wurde eingewendet, es sei unzweckmässig, generell einen Zwang zur Einrichtung solcher Zonen zu stipulieren. Man müsse die Autonomie der Gemeinden aufrechterhalten und ihnen zubilligen, dass sie aufgrund der konkreten Bedürfnislage von sich aus entsprechende Einrichtungen beantragen und von den zuständigen Stellen bewilligen lassen könnten. Es wurde auch die Meinung vertreten, dass zwischen Berechtigung und Verpflichtung zur Verkehrsberuhigung die Möglichkeit bestehen könnte, Verkehrsberuhigung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe als *Ziel* vorzugeben. Gegenüber dem Vorwurf zu grossen Ermessensspielraums wurde eingewendet, dass dieser mit keiner gesetzlichen Regelung gänzlich ausgeschaltet werden könne und dass er eben dazu da sei, dem konkreten Einzelfall gerecht zu werden.

Ein gewisses Unbehagen zeigte sich bei der Beurteilung der Weisungen des EJPD, die als zu einengend betrachtet werden. Insbesondere bewirkt ihre Einhaltung erhebliche Kosten und verunmöglicht rasche, billige und bei Bedarf schnell anpassbare Lösungen. Gleiches gilt auch für die kantonalen Zugangsnormalien, welche den Ausbaustandard von Gemeindestrassen vorgeben.

Ferner wurde die Meinung geäussert, dass bei Hauptstrassen innerorts die Prioritäten anders zu setzen seien, indem die Verkehrsorientierung gegenüber der Nutzungsorientierung zurückzutreten habe. Es sei an der Zeit, hier den Fussgängerinnen und Fussgängern sowie den Radfahrerinnen und Radfahrern gegenüber dem motorisierten Verkehr den Vorrang zu geben. Man habe aber den Eindruck, dass seitens der zuständigen Organe des Staates der politische Wille dazu fehle. Dem wurde entgegengehalten, dass Hauptstrassen nicht nur dem Individualverkehr dienen, sondern auch dem öffentlichen Verkehr. Es sei eher anzustreben, dass mit baulichen Massnahmen der Durchgangsverkehr aus den Ortszentren herauszunehmen sei.

In der Kommission kam man in der Folge mehrheitlich zur Meinung, eine Änderung von § 14 Strassengesetz werde dem Einzelfall zu wenig gerecht. Besser erscheint ihr eine Anpassung der Verkehrssicherheitsverordnung, indem in diese ein Abschnitt «Verkehrsberuhigung» mit Bestimmungen zur Strassengestaltung, dem Schutz von Wohnquartieren und der Förderung des Langsamverkehrs aufzunehmen sei. In den Zugangsnormalien könnten zudem allenfalls verkehrsberuhigte Zonen als Ziel vorgegeben werden. Der Erlass von Verordnungen fällt aber in die Befugnisse des Regierungsrates, und der Kantonsrat hat hiezu keine Mitbestimmung, es sei denn, entsprechende gesetzliche Bestimmungen schrieben vor, dass ihm eine Verordnung zur Genehmigung zu unterbreiten sei. Die Kommission ersuchte deshalb den Regierungsrat zu prüfen, ob und wie eine Anpassung der erwähnten Verordnungen im Sinne der Erwägungen der Kommission vorgenommen werden könnte. Vor diesem Hintergrund würde die Kommission das Anliegen der Parlamentarischen Initiative weitgehend als erfüllt betrachten und sie dem Kantonsrat zur Ablehnung beantragen.

3. Die Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat nahm mit Schreiben vom 5. April 1995 zur Parlamentarischen Initiative Püntener wie folgt Stellung:

Am 24. Oktober 1994 haben Sie uns das Ergebnis Ihrer Beratungen über die Parlamentarische Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen, und Mitunterzeichnende betreffend Verankerung von Tempo 30 und Verkehrsberuhigung im Strassengesetz zur Stellungnahme gemäss § 28 des Kantonsratsgesetzes überwiesen. Wir schliessen uns dem von Ihnen gefassten Beschluss an, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

Die seinerzeit mit 75 Stimmen vorläufig unterstützte Initiative strebt eine Erweiterung von § 14 des Strassengesetzes an. Neu soll festgeschrieben werden, dass insbesondere in Wohngebieten Tempo-30-Zonen zu realisieren und die übrigen Strassen innerorts verkehrsberuhigt zu gestalten sind. Zudem sind die Fussgängerübergänge zu sichern. In Ergänzung zu den in der Kommission angestellten Überlegungen ist dazu festzuhalten, dass sich die Schaffung von Tempo-30-Zonen nach eidgenössischem Recht richtet. Massgebend ist Art. 108 Abs. 5 lit. e der Eidgenössischen Signalisationsverordnung (SSV). Danach ist die von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten abweichende Zonensignalisation «Tempo 30» innerorts auf Strassen mit gleichwertigen Merkmalen zulässig. Nach Art. 2 a SSV ist eine solche Zonensignalisation allerdings nur gestattet für Verkehrsanordnungen innerorts, die Strassen mit gleichartigen Merkmalen eines abgegrenzten Gebietes betreffen. Diese abgegrenzten Gebiete sollen nach der Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) vom 3. April 1989 über die Zonensignalisation von Verkehrsanordnungen für die Verkehrsteilnehmer überschaubar und höchstens 0,7 km² gross sein. Die von der Initiative vorgeschlagene Ergänzung des kantonalen Strassengesetzes fordert dagegen quartierübergreifende Tempo-30-Zonen und widerspricht damit dem übergeordneten Recht des Bundes.

Mehrere Zürcher Gemeinden haben bereits - aus Gründen der Lufthygiene, des Lärmschutzes oder der Verkehrssicherheit - SSV-konforme Tempo-30-Zonen geschaffen, oder solche sind zumindest in Planung. Es ist damit durchaus möglich, auf der Basis der bestehenden Rechtsgrundlagen solche Massnahmen zu realisieren. Eine Regelung im kantonalen Strassengesetz drängt sich daher nicht auf. Die von der Initiative vorgesehene Verpflichtung der Gemeinde zur Schaffung von Gebieten mit Langsamverkehr wäre unzweckmässig und kontraproduktiv. Die Gemeinden selbst wissen am besten, wo solche Massnahmen sinnvoll und erwünscht sind. Es muss daher weiterhin in ihrer Kompetenz bleiben, über die konkrete Einführung von Verkehrsberuhigungen zu entscheiden bzw. die erforderlichen Bewilligungen dazu einzuholen. Zudem ist zu bedenken, dass Tempo-30-Zonen in der Regel nur Wirkung zeigen, wenn sie nicht bloss signalisiert werden, sondern auch von baulichen Anpassungen begleitet sind. Die dabei zu beachtenden Anforderungen ergeben sich aus den Weisungen des EJPD vom 3. April 1989 und sind in der Regel mit beträchtlichem finanziellem Aufwand verbunden. Würden die Gemeinden verpflichtet, Tempo-30-Zonen in weiterem Ausmass einzuführen, so dürfte dies die finanziellen Möglichkeiten mancher Gemeinde übersteigen. In der Folge würden lediglich Tempo-30-Signalisierungen realisiert; auf bauliche Massnahmen müsste dagegen meistens verzichtet werden. Erfahrungsgemäss bleiben solche Massnahmen weitgehend wirkungslos und vermitteln ein falsches Gefühl der Sicherheit. Nach dem geltenden Recht dagegen haben die Gemeinden die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel gezielt und wirkungsvoll dort einzusetzen, wo Handlungsbedarf besteht.

Ebenfalls als unzweckmässig erachten wir die absolute Forderung der Initiative, «die übrigen Strassen innerorts verkehrsberuhigt zu gestalten». Dies würde zum Beispiel dazu führen, dass auch Industriestrasse entsprechend ausgestaltet werden müssten. In dieser generellen Art flächendeckend den Verkehr zu verlangsamen wäre unverhältnismässig und würde es verunmöglichen, den lokalen Verkehrs- und Siedlungsgegebenheiten Rechnung

zu tragen. Bezüglich der verlangten Sicherung von Fussgängerübergängen ist festzuhalten, dass diese bereits heute aufgrund der geltenden Bestimmungen erfolgt.

Wesentlich erscheinen uns auch die Erfahrungen, die im Zusammenhang mit den ersten umfassenden Lärmsanierungsstudien in verschiedenen Gemeinden im Limmattal und Glattal gemacht wurden. Dort zeigte sich, dass die Wohnqualität in stark befahrenen Ortschaften nur verbessert werden kann, wenn nicht einzelne Anordnungen, sondern ganze Pakete von aufeinander abgestimmten Massnahmen verwirklicht werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass diese Pakete ausgewogen sind und von möglichst vielen Betroffenen akzeptiert werden. Es ist daher wenig erfolgversprechend, mit einer gesetzlichen Regelung eine einzelne Massnahme, wie Tempo 30, herauszulösen und isoliert zu verwirklichen.

Einer Mehrheit Ihrer Kommission erscheint die Ergänzung der Verkehrssicherungsverordnung mit Bestimmungen zur Strassengestaltung, zum Schutze von Wohnquartieren und zur Förderung des Langsamverkehrs im Sinne der von Ihnen angestellten Erwägungen angezeigt. In Ihrem Antrag ersuchen Sie uns daher um ein entsprechendes Vorgehen. Wir nehmen dieses Anliegen auf und sind bereit, zu prüfen, ob, in welchem Umfang und auf welche Art Anpassungen der Verkehrssicherungsverordnung und der Zugangsnormalien erforderlich sind. In diesem Zusammenhang soll auch die EJPD-Weisung über die Zonensignalisation von Verkehrsanordnungen beurteilt werden, die von Ihrer Kommission als zu einengend, zu wenig flexibel und zu kostenintensiv erachtet wurde. Allenfalls wird hier ein Vorstoss an das EJPD zu richten sein.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lehnen wir die Parlamentarische Initiative ab.

4. Der Antrag der Kommission

Die Kommission nahm mit Befriedigung Kenntnis von der Zusicherung des Regierungsrates zu prüfen, ob und wie weit Anpassungen der Verkehrssicherungsverordnung und der Zugangsnormalien erforderlich seien. Ferner begrüsst sie auch, dass der Regierungsrat bereit ist, die Weisungen des Bundes zu überprüfen und allenfalls mit einem Vorstoss an das EJPD zu gelangen. Er wird damit dem Ersuchen der Kommission entsprechen.

In der Kommission herrscht nach wie Einigkeit, dass Verkehrsberuhigung in Wohngebieten sinnvoll und notwendig ist. Während die Kommissionsmehrheit der Meinung ist, es solle Sache der Gemeinden sein, aufgrund ihrer Kenntnis der örtlichen Situation die entsprechenden Massnahmen beim Kanton zu beantragen, hält die Minderheit dafür, dass die Verpflichtung zur Realisierung von Tempo-30-Zonen und Verkehrsberuhigung innerorts gesetzlich geregelt werden soll.

Aufgrund der Stellungnahme des Regierungsrates und der nachfolgenden Beratungen in der Kommission beantragte die Initiantin eine Änderung des Wortlauts von § 14 Abs. 2 des Strassengesetzes, wonach die übrigen Strassen statt generell *innerorts* lediglich *in Wohngebieten und Ortszentren* verkehrsberuhigt zu gestalten seien. Die Kommission konnte sich mit diesem Antrag vor allem darum nicht befreunden, weil der Begriff «Ortszentren» nicht definiert ist und weil die Verwirklichung dieser Forderung zu nicht vorhersehbaren Schwierigkeiten führen könnte. Sie lehnte diesen Antrag mit 8:7 Stimmen ab.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 8:7 Stimmen, die Parlamentarische Initiative Vreni Püntener-Bugmann, Wallisellen, und Mitunterzeichnende betreffend Verankerung von Tempo 30 und Verkehrsberuhigung im Strassengesetz abzulehnen. Eine Minderheit beantragt dem Kantonsrat, der Parlamentarischen Initiative zu entsprechen.

Zürich, den 26. Oktober 1995

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
P. Niederhauser

Der Sekretär:
H. Moser