

5947

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Gemeinsam
vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen –
Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. März 2024,

beschliesst:

I. Der Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» wird zugestimmt.

II. Die Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)»

Das Strassengesetz (StrG, LS 722.1) vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

§ 27 a. Geschwindigkeitsanordnungen

¹Der Kanton ist zuständig für Geschwindigkeitsanordnungen auf Staatsstrassen und Strassen mit überkommunaler Bedeutung. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit ist ausgeschlossen.

²Auf diesen Strassen wird die bundesrechtlich zulässige Höchstgeschwindigkeit nur in Ausnahmefällen über kurze Strecken herabgesetzt.



Bericht

1. Formelles

Am 16. Juni 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 16. Dezember 2022 (ABl 2022-12-16) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 17. August 2023 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2023-08-25).

Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [LS 161]).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene 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]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen (BGE 129 I 366 E. 2.3). Mit der Volksinitiative werden eine neue Zuständigkeit für Verkehrsanordnungen betreffend die Höchstgeschwindigkeit (Geschwindigkeitsanordnungen) und grundsätzlich die Signalisation der nach Bundesrecht geltenden allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten verlangt. Der innere sachliche Zusammenhang ist als gegeben zu erachten, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1). Dies ist ein gemäss Art. 23 lit. b KV zulässiger Gegenstand einer Initiative. Kantonale und überkommunale Strassen betreffen auch keinen dem Bund zur ausschliesslichen Regelung vorbehaltenen

Bereich, denn die kantonale Strassenhoheit bleibt gemäss Art. 3 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) im Rahmen des Bundesrechts gewahrt. Die Signalisation für die Herabsetzung der gemäss Bundesrecht geltenden allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten auf kantonalen und überkommunalen Strassen im Kanton Zürich liegt somit in der Kompetenz des Kantons bzw. kann Gegenstand einer Volksinitiative sein.

Offensichtlich undurchführbar ist eine Initiative, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt, beispielsweise weil ihr Begehren gegen ein Naturgesetz verstösst oder die Forderungen widersprüchlich sind. Nicht undurchführbar ist eine Initiative hingegen, wenn das Begehren lediglich für unzweckmässig oder unvernünftig gehalten wird oder es die Staatskasse stark belasten würde (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28, N. 25 ff.). Zuständigkeits- und Signalisationsfragen sind von dieser Thematik nicht betroffen. Insgesamt erweist sich die Volksinitiative daher als gültig (vgl. auch RRB Nr. 1479/2023).

3. Beurteilung der Volksinitiative

Mit der Volksinitiative soll für Staatsstrassen und Strassen mit überkommunaler Bedeutung einerseits die kantonale Zuständigkeit für Signalisationen betreffend die Höchstgeschwindigkeit unübertragbar dem Kanton zugewiesen und andererseits eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit so weit wie bundesrechtlich zulässig vermieden werden.

Zu Abs. 1 des Initiativtextes

Staatsstrassen sind gemäss der Definition von § 5 StrG die gemäss Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegten Strassen, die gemeinhin auch als «Kantonsstrassen» bezeichnet werden. Die Staatsstrassen sind vom Kanton zu erstellen (§ 6 StrG). Dabei ist bei der Projektierung der Staatsstrassen den staatlichen Stellen, den regionalen Planungsvereinigungen und den Gemeindevorständen der Gemeinden, die vom Projekt in ihren Interessen berührt werden, in geeigneten Bearbeitungsstadien Gelegenheit zur Äusserung von Begehren zu geben (§ 12 Abs. 1 StrG). Die Projektierung umfasst auch die Planung der Signalisation der Höchstgeschwindigkeit. Auf den Staatsstrassen verfügt gemäss § 4 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV, LS 741.2) grundsätzlich die Kantonspolizei die Verkehrsanordnungen. Ausnahmen bilden beispielsweise Anordnungen von Signalisationen wegen Strassenbauarbeiten (§ 5 Abs. 2 lit. a KSigV).

Überkommunale Bedeutung haben gemäss § 43 Abs. 2 StrG die Strassen des kantonalen und regionalen Verkehrsplans auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur, da sie in ihrer Funktion den Staatsstrassen entsprechen. Der Kanton Zürich hat die Zuständigkeit für die Erstellung, den Ausbau und den Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung gemäss §§ 43 ff. StrG an die Städte Zürich und Winterthur übertragen. Die Strassenprojekte einschliesslich der Signalisation werden von den Städten ausgearbeitet. Der zuständigen Direktion des Regierungsrates sowie den interessierten regionalen Planungsverbänden und Nachbargemeinden wird in geeigneten Bearbeitungsstadien Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben (§ 45 Abs. 1 StrG). In diesem Rahmen werden in der Regel die verschiedenen kantonalen Fachstellen – unter anderem die Kantonspolizei zur Signalisation der Höchstgeschwindigkeit – konsultiert. Anschliessend werden die Projekte durch die Stadträte festgesetzt (§ 45 Abs. 2 StrG). Die bereinigten Projekte bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 45 Abs. 3 StrG).

Die Städte Zürich und Winterthur können auch Verkehrsanordnungen, wie z. B. die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit, unabhängig von Strassenprojekten gestützt auf § 27 KSigV, eigenständig verfügen. Wenn die entsprechenden Anordnungen den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes beeinflussen können, müssen die städtischen Behörden vor Erlass der Anordnungen die Zustimmung der Kantonspolizei einholen (§ 28 KSigV).

Zusammenfassend ist der Kanton bereits heute bei allen Gemeinden ausser bei den Städten Zürich und Winterthur für die Signalisation auf seinen Strassen zuständig. Die Volksinitiative zielt somit auf einen einheitlichen Vollzug auf dem gesamten Kantonsgebiet ab. Damit wird sichergestellt, dass alle Gemeinden bzw. Städte im Kanton die gleichen Rechte und Pflichten bei Staatsstrassen bzw. überkommunalen Strassen haben.

Werden Geschwindigkeitsanordnungen auch auf Strassen von überkommunaler Bedeutung durch die Kantonspolizei verfügt, hat dies für die Kantonspolizei einen Mehraufwand zur Folge. Da die Städte Zürich und Winterthur weiterhin für Verkehrsanordnungen, die nicht die Höchstgeschwindigkeit betreffen, zuständig bleiben, sind die entsprechenden Prozesse und die dazu notwendigen Anpassungen in den Organisationen zusammen mit diesen Städten noch zu erarbeiten. Aus diesem Grund können die Mehrkosten für den Kanton noch nicht abschliessend abgeschätzt werden. Es ist davon auszugehen, dass höchstens acht zusätzliche Vollzeitstellen mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen notwendig sein werden. Der Regierungsrat ist bestrebt, die Mehrkosten so gering wie möglich zu halten.

Zu Abs. 2 des Initiativtextes

Staatsstrassen sind von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung und für den öffentlichen und privaten Verkehr sowie für den Velo- und Fussverkehr wichtig. Der Kanton Zürich sorgt gestützt auf § 104 Abs. 2^{bis} KV für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Die wichtigste Messgrösse für die Leistungsfähigkeit ist die Anzahl Fahrzeuge, die während einer bestimmten Zeit eine bestimmte Strecke passieren können (Streckenkapazität). Neben der Geschwindigkeit wird die Leistungsfähigkeit durch das Leistungsangebot an den Knoten, den querenden Fussverkehr oder die Dichte des Verkehrsstroms beeinflusst.

Beim öffentlichen Verkehr führt die Herabsetzung der Geschwindigkeit teilweise zu spürbaren Verlängerungen der Fahrzeit. Diese hängen von der Länge des betroffenen Streckenabschnitts, den örtlichen Gegebenheiten sowie von der tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeit ab und können sich von Fall zu Fall unterscheiden. Längere Fahrzeiten verringern die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs gegenüber anderen Verkehrsmitteln. Zudem sind sie kostentreibend, weil der Einsatz von zusätzlichen Fahrzeugen und zusätzlichem Personal oder aber der Ausbau der Infrastruktur nötig sein kann, um den Takt beizubehalten. Schwerwiegend wirkt sich eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Blaulichtorganisationen aus, die möglichst rasch an ihren Einsatzort gelangen müssen. Besonders kritisch ist die Situation, wenn mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit flankierende bauliche Massnahmen ergriffen werden, weil dadurch insbesondere Fahrten mit schweren Fahrzeugen der Feuerwehren oder der Rettungsdienste behindert werden. Hinzu kommt, dass herabgesetzte Geschwindigkeiten bei Milizsystemen und Piketteinsätzen zu längeren Anfahrtszeiten zu den Einsatzzentralen bzw. Stützpunkten führen.

Im Weiteren kann eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten in dicht besiedelten bzw. städtischen Gebieten eine Verlagerung des Verkehrs von den Staatsstrassen und Strassen mit überkommunaler Bedeutung hin zu den Gemeindestrassen begünstigen. Ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz dient auch der Entlastung kommunaler Strassen und damit einer geringeren Verkehrsbelastung in den Quartieren.

Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken können gemäss Art. 108 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SSV, SR 741.21) zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs angeordnet werden. Gestützt auf Art. 108 Abs. 2 SSV können die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist

oder wenn bestimmte Strassenbenutzende eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen. Gleiches gilt, wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann oder wenn dadurch eine übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Bereits heute wird gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten, insbesondere bei einer Begrenzung auf 30 km/h auf verkehrorientierten Strassen, durch ein Gutachten abgeklärt, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG).

Die von der Volksinitiative gewählte Formulierung «in Ausnahmefällen über kurze Strecken» ist eine gesetzliche Zielvorgabe, die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sein wird. Sie wird vor allem dort Wirkung entfalten, wo im Rahmen des Gutachtens und der Prüfung der Voraussetzungen gemäss Art. 108 Abs. 1 SSV ein Ermessensspielraum besteht. Als kantonale Norm kann sie die übergeordneten Vorgaben des Bundesrechts und die Bundesgerichtspraxis aber nicht übersteuern. Hinzu kommt, dass die kantonalen Entscheide nicht ohne Einbezug der betroffenen Gemeinwesen und damit in Kenntnis der lokalen Verhältnisse getroffen werden können. Die von der Volksinitiative angestrebte Zielvorgabe wird auch nichts daran ändern, dass in jedem Fall eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen werden muss.

4. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der kantonalen Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» ohne Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli