

Sitzung vom 11. Juli 2001

1044. Postulat (Realisierungs- und Finanzierungskonzept Strasseninfrastruktur [2])

Die Kantonsräte Ueli Keller, Zürich, und Ruedi Lais, Wallisellen, haben am 19. März 2001 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, für die Gewährleistung des Unterhalts, die Sanierungen zur Verbesserung der Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie zur Einhaltung der Umweltgesetzgebung am nationalen und regionalen Strassennetz im Kanton Zürich ein Realisierungs- und Finanzierungskonzept zu erstellen. Beide Konzepte berücksichtigen die Prioritäten für den Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich, die Grundsätze der verursachergerechten Finanzierung und die Minimierung des Aufwandes für die Substanzerhaltung und die Minimierung der Umweltbelastung durch den Verkehr.

Begründung:

Zur Wiederherstellung von Lebensqualität in durch Strassenbau und Verkehrsregime belasteten Siedlungen und Landschaften braucht es zur Fertigstellung des Strassennetzes mehr als lediglich befahrbare Strassen, sondern beispielweise:

- Wiederherstellung von ökologischen Verbindungen (Wildbrücken),
- Sanierung von zerschnittenen Stadtquartieren (Schwamendingen),
- Renaturierung von durch Strassenbauten zerstörten Wasserläufen und Feuchtgebieten (zum Beispiel Glattram),
- Aufwertung von lärmigen Wohnlagen durch Umbaubeiträge an Liegenschaften (zum Beispiel an der Westtangente),
- Beiträge an Planungsaufwendungen von Gemeinden infolge von Durchgangsverkehr (zum Beispiel offene Planung in Bassersdorf),
- Kapazitätsabbau und Abbruch von nicht sanierbaren Strassen.

Erst mit dieser Ergänzung des Postulats (KR-Nr. 351/2000) Cavegn, Vollenwyder und Mossdorf wird eine umfassendere Auslegeordnung in Richtung einer kantonalen Strassenrechnung mit externen und internen Kostenfaktoren erreicht.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Ueli Keller, Zürich, und Ruedi Lais, Wallisellen, wird wie folgt Stellung genommen:

Am 19. März 2001 hat der Kantonsrat das Postulat KR-Nr. 351/2000 überwiesen, das für die Fertigstellung und den Ausbau des nationalen und regionalen Strassennetzes ein Realisierungs- und Finanzierungskonzept verlangt. Das vorliegende Postulat verlangt ergänzend dazu im Wesentlichen eine Wiederherstellung der Lebensqualität in durch Strassenbau und Verkehrsregime belasteten Siedlungen und Landschaften.

Für vorhandene Beeinträchtigungen durch Strassenbauten (so genannte Altanlagen) sieht das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) in den Art. 16–18 Sanierungspflichten vor. Diese Bestimmungen gelten jedoch auf Grund ihrer systematischen Stellung im USG nur für den Immissionsschutz, wobei nach Art. 11 Abs. 1 USG Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen erfasst werden. Soweit eine Altanlage Emissionsbegrenzungen nicht einhält, die nach den massgeblichen Vorschriften auf sie anwendbar sind, besteht eine Sanierungspflicht. In der Praxis betrifft dies beim Strassenverkehr insbesondere die Lärmbelastung. Für die Sanierung in diesem Bereich hat der Regierungsrat bisher acht Strassensanierungs-Teilprogramme im Sinne von Art. 19 der Lärmschutzverordnung (LSV, LS 814.41) beschlossen. Ein grosser Teil dieser Programme ist bereits umgesetzt (vgl. die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 138/2001). Diese Sanierungen gehen zu Lasten des Strassenfonds, wobei bei Staatsstrassen auch Bundesbeiträge erhältlich sind. Bei Nationalstrassen beteiligt sich der Bund anteilmässig an den Kosten. Weitere Verpflichtungen sieht das USG nicht vor, insbesondere nicht bei zerschnittenen Stadtquartieren, beeinträchtigten Wasserläufen, unterbrochenen ökologischen Verbindungen oder zerstörten Biotopen.

Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat nach Art. 18 Abs. 1ter des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) der Verursacher für beson-

dere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen. Diese Wiederherstellungs- oder Ersatzpflicht bezieht sich jedoch nur auf die Beeinträchtigung von Gebieten, die nach Art. 18 NHG als «zu schützende Lebensräume» bezeichnet worden sind, und gilt generell, d.h. nicht nur für Strassenbauvorhaben. Im Übrigen ist diese Bestimmung erst am 7. Oktober 1983 eingefügt worden und steht seit 1. Januar 1985 in Kraft. Eine rückwirkende Anwendung dieser Vorschrift ist nicht gegeben. Sind Beeinträchtigungen von geschützten Biotopen durch Strassen vor 1985 erfolgt, so besteht keine gesetzliche Wiederherstellungs- oder Ersatzpflicht. Auch die Wiederherstellungspflicht gemäss Art. 25b Abs. 1 NHG gilt nur für Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, die nach dem 1. Juni 1983 innerhalb von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung erstellt wurden, die den Schutzziele widersprechen und die nicht gestützt auf Nutzungszonen, die dem Raumplanungsgesetz entsprechen, rechtskräftig bewilligt worden sind. Diese Voraussetzungen treffen bei den bestehenden Strassen soweit ersichtlich nicht zu.

Hingegen hat der Kantonsrat mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 2. April 2001 im Bereich Landschaft das Instrument der Landschaftsverbinding (vgl. Ziffer 3.7a des revidierten Berichts zum Richtplan) eingeführt. Als «wiederherzustellende Landschaftsverbindingen» werden in erster Linie Abschnitte von Autobahnen, anderen stark befahrenen Strassen und Bahnlinien bezeichnet, die Lebensräume von Wildtieren zerschneiden oder Erholungsräume teilen. Im Richtplan sind 19 Stellen als wiederherzustellende Landschaftsverbindingen zur Querung von künstlichen Hindernissen vorgesehen worden. Gemäss den Massnahmen zur Umsetzung (vgl. Bericht Ziffer 3.7a.3) wird mit dieser Bezeichnung in der Karte der Bereich festgelegt, in welchem die nötigen Massnahmen zur Erhöhung bzw. Wiederherstellung der Durchlässigkeit geschaffen werden sollen. Die genaue Lage und Dimensionierung der Übergänge von wiederherzustellenden Landschaftsverbindingen ist im Rahmen der Projektierung von Unterhalt und Erneuerung der zu querenden Infrastrukturanlagen zu bestimmen. Die anfallenden Kosten sind grundsätzlich vom Infrastrukturträger zu übernehmen, wobei sich Kanton und Gemeinden nach Massgabe ihrer finanziellen Möglichkeiten und entsprechend dem erzielten Zusatznutzen beteiligen sollen. Da zahlreiche dieser Verbindingen Nationalstrassen queren, wird mit den entsprechenden Einträgen auch der Bund angesprochen. Damit die entsprechende Revision zum Tragen kommt, muss der Bund sie allerdings noch genehmigen. Die Planung der im Richtplan festgesetzten Landschaftsverbindingen fällt vor allem im Rahmen der Projektierung von Erneuerungen von Infrastrukturanlagen in Betracht, da damit erhebliche Kosten und Eingriffe verbunden sind. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die Wiederherstellung von ökologischen Verbindingen (Wildbrücken) im Zusammenhang mit der Erneuerung von Strassen im Rahmen konkreter Projekte im Sinne des überwiesenen Postulates KR-Nr. 351/2000 zu prüfen.

In Art. 18b Abs. 2 NHG wird festgelegt, dass die Kantone in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation sorgen. Um die Landschaft für die Natur nutzbringend aufzuwerten, braucht es allerdings eine übergeordnete Planung. Mögliche Instrumente hiefür sind die Landschaftsplanung auf kantonaler und regionaler Ebene sowie ergänzend Natur- und Landschaftsschutzkonzepte. Konkrete Wiederherstellungsmassnahmen sind aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen bzw. dem Natur- und Heimatschutzfonds und nicht aus dem Strassenfonds zu finanzieren. Im Zusammenhang mit dem Strassenbau besteht hier keine gesetzliche Verpflichtung.

Das Wasserbaugesetz (WBG, SR 721.100) und das Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) des Bundes verpflichten zur Wiederherstellung des natürlichen Verlaufs der Gewässer nur bei Eingriffen, die von ihnen erfasst werden (Art. 4 Abs. 2 WBG und Art. 37 GSchG). Eine Rückwirkung ist nicht vorgesehen. Soweit das Postulat im Zusammenhang mit der Fertigstellung des Strassennetzes allgemein auch die Renaturierung von zerstörten Wasserläufen verlangt, besteht hiefür keine Rechtsgrundlage. Hingegen ist im Zusammenhang mit Neu- oder Ausbauten von Strassen für von solchen Vorhaben berührte, bereits zerstörte Schutzobjekte Ersatz zu schaffen. Im Übrigen werden Renaturierungen auch unabhängig von Strassenbauvorhaben auf Grund von anderen rechtlichen und finanziellen Grundlagen und gestützt auf ein Wiederbelebungsprogramm vorgenommen.

Für die im Postulat erwähnten Umbaubeiträge an Liegenschaften zur Aufwertung von lärmigen Wohnlagen (z.B. an der Westtangente) sowie Beiträge an Planungsaufwendungen von Gemeinden infolge von Durchgangsverkehr (z.B. offene Planung in Bassersdorf)

besteht über die Sanierungsverpflichtungen gemäss USG und LSV hinaus keine Rechtsgrundlage. Für den Kapazitätsabbau und Abbruch von (gemeint sind wohl lärmschutzrechtlich) nicht sanierbaren Strassen besteht kein Anlass. Auf solche Fälle sind die Regeln von Art. 17 USG und Art. 13ff. LSV anwendbar.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass beim Neubau von Strassen im Rahmen von Art. 9 USG Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden. Neben der allgemeinen Verpflichtung zur Vorsorge (vgl. Art. 1 Abs. 2 USG) und den zu berücksichtigenden Zielen und Planungsgrundsätzen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (z.B. Art. 1 Abs. 2 lit. a; Art. 3 Abs. 2; Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG, SR 700) kommen bei der Neuerstellung zusätzlich auch die erwähnten Spezialgesetze wie NHG, WBG usw. zur Anwendung. Im Weiteren stellt auch das kantonale Strassengesetz (LS 732.1) in §14 Projektierungsgrundsätze auf, die u.a. eine bestmögliche Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung unter Beachtung des Umweltschutzes fordern. So ist beim künftigen Ausbau des Strassennetzes eine bestmögliche Schonung der Umwelt, der Natur und der Siedlungen gesetzlich sichergestellt.

Diese Ausführungen zeigen, dass die meisten Anliegen des Postulates bereits erfüllt werden oder dass dafür keine Rechtsgrundlage besteht. Sie können deshalb nicht als Ergänzung zum Postulat KR-Nr. 351/2000 im Zusammenhang mit dem Realisierungs- und Finanzierungs-konzept Strasseninfrastruktur behandelt werden. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die Anliegen im Zusammenhang mit dem Unterhalt und der Substanzerhaltung der Strassen sowie dasjenige bezüglich Wiederherstellung von ökologischen Verbindungen (Wildbrücken) im Rahmen des erwähnten, bereits überwiesenen Postulates zu prüfen.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi