

Antrag des Regierungsrates vom 8. April 2008

KR-Nr. 145/2006

4494

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 145/2006
des Gemeinderates Zürich betreffend
Änderung des Strassengesetzes**

(vom

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 145/2006 des Gemeinderates Zürich betreffend Änderung des Strassengesetzes 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:

Der § 14 des Strassengesetzes wird wie folgt ergänzt:

Vor einer Erweiterung des Hochleistungsstrassennetzes 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 innerorts, Verkehrsbeschränkungen, etc.) sind auf den Zeitpunkt der Eröffnung solcher Umfahrungen zu realisieren.

Die Inbetriebnahme neuer Hochleistungsstrassen-Teilstücke erfolgt erst, wenn die flankierenden Kompensationsmassnahmen realisiert sind.

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 Hochleistungsstrassennetzes 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 treffen sind. Die vorgeschlagene Ergänzung von § 14 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) bezieht sich auf Hochleistungsstrassen. Der Begriff Hochleistungsstrasse umfasst entsprechende Strassenanlagen unabhängig davon, ob sie dem Bund oder dem Kanton gehören. Aus diesem Grund ist die Initiative sowohl aus dem Blickwinkel nationaler als auch kantonaler Hochleistungsstrassen zu prüfen, wengleich in der Begründung der Initiative lediglich auf Nationalstrassen verwiesen wird.

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 Hochleistungsstrassen 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 daran, 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 auch tatsächlich benützt und die bisherigen Strassen im Siedlungsgebiet nachhaltig entlastet und städtebaulich aufgewertet werden. Insofern ist das von der Initiative gesetzte Ziel bereits erreicht.

Die Initiative verlangt, dass geeignete Kompensationsmassnahmen in den Siedlungsgebieten zusammen mit dem Baubeschluss für die Hochleistungsstrasse zur Umfahrung vorzusehen seien. Die Initiative lässt offen, ob dabei lediglich eine zeitliche oder aber eine verfahrensmässige Koordination mit dem Baubeschluss anzustreben ist.

Wie bereits dargelegt, lässt die Initiative offen, ob unter dem Begriff Hochleistungsstrasse nicht nur kantonale Strassen, sondern auch entsprechende Strassenanlagen des Bundes zu verstehen sind. Soweit sich die Initiative auch auf Nationalstrassen bezieht, ist Folgendes festzuhalten: 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 Neugestal-

tung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 im Nationalstrassenbereich keine Entscheidungskompetenz 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 aufgrund 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 Forderung ist indessen kaum umsetzbar, weil im Voraus nicht 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. Diese Schwierigkeiten einer zeitlichen Koordination der verschiedenen Baubeschlüsse ergibt sich auch bei kantonalen Hochleistungsstrassen, wenn auch in geringerem Ausmass.

Der Baubeschluss für kantonale (Hochleistungs-)Strassen ist die Projektfestsetzung nach §§ 15 ff. StrG bzw. nach § 45 Abs. 2 StrG (bei Strassen von überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur). Die Projektfestsetzung für Hochleistungsstrassen bzw. für Teile davon und die Inbetriebnahme dieser Strassen liegen zeitlich meist sehr weit auseinander. So ist es ohne Weiteres denkbar, dass der Bau von Hochleistungsstrassen nach der Projektfestsetzung (und allenfalls einem daran anschliessenden zweistufigen Rechtsmittelverfahren) – und vor allem in städtischen Verhältnissen – mehr als zehn Jahre dauert, insbesondere wenn das Projekt auch noch Kunstbauten wie Tunnels und Brücken umfasst. Während dieser langen Zeit können Entwicklungen sowohl beim Verkehr wie auch im städtischen

Siedlungsraum eintreten, die völlig andere Kompensationsbedürfnisse schaffen, als beim Baubeschluss für die Hochleistungsstrasse voraussehbar waren. Das in der Initiative vorgeschlagene Vorgehen birgt daher die Gefahr, dass die projektierten Massnahmen bei der Eröffnung der Hochleistungsstrasse bereits überholt, unnötig oder ungenügend sind. Es ist somit nicht möglich, bereits in einem so frühen Zeitpunkt die «geeigneten» Kompensationsmassnahmen verbindlich und abschliessend festzulegen. Die flankierenden Massnahmen sind aus den genannten Gründen in späteren Projektierungsphasen zusammen mit den betroffenen Stadt- oder Gemeindebehörden zu entwickeln. Dieses Vorgehen wurde z. B. auch bei der Projektfestsetzung für die Oberlandautobahn gewählt. Ohnehin leitet sich der konkrete Handlungsbedarf für flankierende Massnahmen erst aus dem rechtskräftigen Baubeschluss ab, weshalb es auch aus diesem Grund nicht zweckmässig erscheint, vor dem Abschluss allfälliger dagegen angestrebter Rechtsmittelverfahren eine detaillierte Massnahmenplanung zu erarbeiten.

Die Initiative sieht 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 – z. B. Rückbau – lassen sich indessen 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 uneingeschränkt zur Verfügung stehen muss. Ein Teil dieser Massnahmen kann deshalb nur in Form eines Provisoriums auf den Zeitpunkt der Eröffnung hin ergriffen und von da an auf der entlasteten Strasse endgültig baulich umgesetzt werden. Die Forderung der Initiative nach einer (vollen) Verwirklichung 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.

Die Initiative verlangt schliesslich, dass die Inbetriebnahme neuer Hochleistungsstrassen-Teilstücke erst erfolgen darf, wenn die flankierenden Kompensationsmassnahmen getroffen sind. Eine solche Bedingung könnte erhebliche Nachteile nach sich ziehen. Sollten Verzögerungen bei der Umsetzung der geplanten flankierenden Massnahmen eintreten, so würden nicht nur die hohen Investitionen in eine

fertig gestellte Hochleistungsstrasse brach liegen, sondern es würden auch die durch die Inbetriebnahme einer solchen Umfahrungsstrasse erfahrungsgemäss rasch eintretenden Entlastungen der bisher benützten Strassen weiter hinausgezögert. Solche Verzögerungen können sich etwa aus Rechtsmittelverfahren gegen Kreditbeschlüsse, Projektfestsetzungen oder Vergabeverfahren ergeben. Eine solche Bedingung ist deshalb nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch aus der Sicht des Schutzes der Umwelt und der Bevölkerung unzweckmässig.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Initiative – je nach Auslegung – teilweise gegen übergeordnetes Recht verstösst und teilweise ein zu enges Korsett vorsieht für die Ausarbeitung von Massnahmen, die einen gewissen Planungsspielraum erfordern. Angesichts der ohnehin geübten und bisher erfolgreichen Praxis bei der Erarbeitung flankierender Massnahmen im Zusammenhang mit der Planung und dem Bau neuer Umfahrungsstrassen sind die Vorgaben der Initiative zu starr und unzweckmässig.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 145/2006 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fuhrer	Husi