

4627

KR-Nr. 239/2008

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 239/2008
betreffend Lastwagen-Transitverkehr**

(vom 9. September 2009)

Der Kantonsrat hat am 22. September 2008 folgendes von den Kantonsrätinnen Carmen Walker Späh, Zürich, und Priska Seiler Graf, Kloten, sowie Kantonsrat Peter Reinhard, Kloten, am 30. Juni 2008 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen, welche betrieblichen, technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssten, damit der Lastwagen-Transitverkehr am Beispiel der Westumfahrung Zürich zwingend auf die Umfahrung geführt werden kann, dies in Rücksprache mit dem Bund (LSVA) und in Kontakt mit den Anbietern von Navigationssystemen (GPS usw.)

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Das vorliegende dringliche Postulat schliesst an das Postulat KR-Nr. 204/2003 betreffend Lastwagen-Transitverkehr bei Ortschaften mit Umfahrungen an, das der Kantonsrat dem Regierungsrat am 11. April 2005 überwiesen hatte. Letzteres befasste sich allgemein mit der Entlastung von Ortschaften mit Umfahrungen vom Lastwagen-Transitverkehr. In seinem Bericht dazu vom 28. März 2007 (Vorlage 4390) hielt der Regierungsrat fest, dass sich die Eignung und die Notwendigkeit von Massnahmen zur Verlagerung des Lastwagenverkehrs auf Umfahrungen aus den jeweiligen örtlichen Verhältnissen ergeben und dass deshalb allgemeine Angaben zu verkehrslenkenden Anordnungen, insbesondere zu Lastwagen-Transitverboten nicht möglich sind. Mit Blick auf die Stadt Zürich verwies der Regierungsrat sodann auf das Konzept für flankierende Massnahmen auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Westumfahrung.

Entlastende Wirkung der Westumfahrung Zürich

Am 4. Mai 2009 wurde die A3-Westumfahrung Zürich einschliesslich Uetlibergtunnel dem Verkehr übergeben. Gleichentags begann in der Stadt Zürich die Umsetzung der flankierenden Massnahmen (FLAMA WEST), welche die Entlastungswirkung des Weststrings vor allem bezüglich Transitverkehr gewährleisten sollen. Damit verbunden ist eine Verringerung der Anzahl Fahrstreifen im Bereich des ehemaligen Westtangentenabschnitts Schimmel-, Seebahn-, Sihlfeld-, und Weststrasse. Die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich (DAV) begleitet das Bauvorhaben sehr eng und beobachtet die Auswirkungen des Weststrings und des Fahrstreifenabbaus auf den Verkehr. Gemäss den Angaben der DAV an der Medienkonferenz vom 30. Juni 2009 verkehrten zwei Monate nach Eröffnung der A3-Westumfahrung Zürich auf der ehemaligen Transitroute West- und Seebahnstrasse im Durchschnitt täglich 37% weniger Fahrzeuge. Der Rückgang des Schwerverkehrs betrug nach ersten Erkenntnissen rund 85%. Auch bei der Hardbrücke ergab sich ein merklicher Rückgang der Fahrzeugfrequenzen. Der durchschnittliche Tagesverkehr konnte um 17% vermindert werden. Demgegenüber wurden im Uetlibergtunnel als Herzstück der neuen Umfahrungsrouten rund 40 000 Fahrzeuge gezählt, davon etwa 2000 Schwerverkehrsfahrzeuge.

Von den Stadtbehörden wurde die durch die neu eröffnete Westumfahrung Zürich und die FLAMA WEST erreichte Verkehrsverminderung als Erfolg gewertet.

Auch nach Einschätzung der zuständigen kantonalen Stellen hat sich die Westumfahrung bewährt. Mit der Eröffnung der A4 Knonaueramt am 13. November 2009 erhält der Transit- und Regionalverkehr eine weitere leistungsfähige Verkehrsachse, die der Stadt Zürich eine zusätzliche Entlastung vom Lastwagen-Transitverkehr bringen dürfte.

Lastwagenfahrverbot

Die rechtlichen Grundlagen für ein Lastwagenfahrverbot mit Ausnahmeregelungen für den Ziel-, Quell- und Binnenverkehr auf den Transitachsen der Stadt Zürich – mehrheitlich handelt es sich dabei um in der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 741.272) aufgeführte Hauptstrassen – sind gegeben. Wie das Bundesamt für Strassen (ASTRA) in seiner Antwort vom 3. Juli 2009 auf ein Schreiben der Kantonspolizei Zürich vom Dezember 2008 ausführt, läge die Zuständigkeit für solche Verkehrsanordnungen allerdings beim Kanton und bei der Stadt Zürich.

Die sachlichen Anforderungen an Lastwagenfahrverbote sind in Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) umschrieben.

Mit § 27 der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (LS 741.29) wird die Zuständigkeit für die Signalisation und Markierung der Strassen auf den Stadtgebieten von Zürich und Winterthur an die städtischen Behörden delegiert (Ausnahmen: Autobahnen und Autostrassen). § 28 der Kantonalen Signalisationsverordnung hält ergänzend fest, dass die städtischen Behörden die Zustimmung der Sicherheitsdirektion einholen, bevor Verkehrsanordnungen verfügt werden, die den Verkehr auf den Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes beeinflussen können.

Damit steht fest, dass die Initiative zur Einführung eines Lastwagendurchfahrverbots mit Ausnahmeregelungen von der Stadt Zürich ausgehen muss. Die notwendigen Abklärungen gemäss den Vorgaben des SVG und der Kantonalen Signalisationsverordnung haben die städtischen Behörden vorzunehmen. Der Erlass der entsprechenden Signalisationsverfügungen und die rekursfähige Ausschreibung derselben wären ebenfalls Sache der Stadt, wobei sie an das Prinzip der Verhältnismässigkeit gebunden wäre. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den vom Büro Metron Verkehrsplanung, Brugg, im Auftrag des Tiefbauamts der Stadt Zürich erarbeiteten Bericht «Verlagerung des Transit-Schwerverkehrs», datiert vom 11. Mai 2009 (vgl. http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/ted/Deutsch/taz/Fachunterlagen/Publikationen_und_Broschueren/Verkehr/Wirtschafts_und_Gueterverkehr/Ber_LWTransit_090511.pdf).

Darin werden detailliert die technischen und rechtlichen Möglichkeiten aufgeführt, mit denen der Schwerverkehr nachhaltig auf die Umfahrrouten gebracht werden könnte. Ebenso werden ein Variantenfächer mit zwölf Massnahmen beschrieben und gestützt darauf erste Einschätzungen betreffend Umsetzbarkeit, Wirksamkeit, Akzeptanz, Kosten, Risiken und Nebenwirkungen vorgenommen.

Was die Stadt Zürich gestützt auf diesen Bericht unternimmt, ob die Stossrichtung bei Signalisationslösungen, baulichen Massnahmen bzw. einer Kombination von beidem liegt, oder ob zunächst die weitere Verkehrsentwicklung (besonders nach der Eröffnung der A4 Knonaneramt am 13. November 2009) beobachtet wird, ist zurzeit offen. Immerhin lässt sich schon heute sagen, dass, auch wenn mit den im zitierten Bericht vorgeschlagenen Massnahmen der Lastwagen-Transitverkehr mehr oder weniger vollständig aus der Stadt Zürich verdrängt werden könnte, das Potenzial zur Verlagerung bzw. Verringerung der Anzahl Lastwagendurchfahrten verhältnismässig gering wäre. Der Transitverkehr zwischen der Verzweigung Limmattal und

Zürich-Süd dürfte mit der vollständigen Inbetriebnahme des Westrings und infolge der flankierenden Massnahmen aus wirtschaftlichen Gründen die Autobahn benutzen. Man geht zudem davon aus, dass die Transitfahrten von der Verzweigung Limmattal nach Zürich-Ost nicht durch die Stadt führen. Dies gilt allerdings erst längerfristig bzw. unter der Voraussetzung, dass in absehbarer Zeit der Gubristtunnel um eine dritte Röhre erweitert und dadurch die Nordumfahrung leistungsfähiger wird. Denn nur wenn die (kilometermässig längeren) Umfahrungsrouten störungsfrei funktionieren, werden sie vom kostensensiblen Transportgewerbe hingenommen, da dieses seine Routen vor allem nach wirtschaftlichen Überlegungen, dass heisst unter Berücksichtigung von Fahrdistanz, Fahrzeit, fiskalischen Belastungen (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; LSWA) und Planbarkeit wählt. Die rund zwei Jahre (bis etwa Ende 2011) dauernde Sanierung der Hardbrücke wird dabei die erwünschte Verlagerung des Transit-Lastwagenverkehrs auf den Nord- und den Westring mit Sicherheit fördern. Wegen der Bauarbeiten stehen auf der Rosengartenstrasse und der Hardbrücke selbst weniger Fahrstreifen zur Verfügung, was zu vermehrten Stausituationen führen wird.

Ob angesichts der geringen Anzahl umlegbarer Transitfahrten ein Lastwagenfahrverbot und der sich daraus ergebende Aufwand (Sonderbewilligungen, Schaffung der zurzeit fehlenden Rechtsgrundlage für polizeiliche Ermittlungen zum Zweck der Fahrt ohne kriminalpolizeilichen Hintergrund, zum Teil kostspielige bauliche Massnahmen usw.) noch verhältnismässig wären, ist fraglich, umso mehr, als die Nationalstrassen-Wegweisung im Grossraum Zürich bereits den Forderungen des vorliegenden dringlichen Postulates entspricht. Mit der demnächst bevorstehenden Eröffnung des gesamten Westrings wird die letzte Autobahnücke um die Stadt Zürich geschlossen. Das kantonale Tiefbauamt und die Kantonspolizei suchen in Zusammenarbeit mit dem ASTRA nach Möglichkeiten, um die Fernziele bei den Autobahnverzweigungen Zürich-Nord, Zürich-Süd, Zürich-West und Limmattal grossräumig und verständlich zu signalisieren und so den Transit-Lastwagenverkehr möglichst über Nord- und Westring zu leiten.

Einfluss von Navigationsgeräten

Befürchtungen, dass einzelne Lastwagen aufgrund der Routenberechnung ihrer Navigationsgeräte trotz flankierender Massnahmen die Stadt Zürich durchfahren werden, können nicht gänzlich von der Hand gewiesen werden. Die Geräte lassen sich durch ihre Benutzerinnen und Benutzer einfach und praktisch beliebig mit individuellen Wün-

schen programmieren. Massgebend für die Programmierung ist der im Gerät verwendete Datensatz. Die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich unterhält vertragliche Beziehungen mit in der Schweiz ansässigen Vertretungen von zwei europaweit bekannten Lieferfirmen für Strassen Navigationsgrunddaten. Verkehrsrelevante Änderungen wie neue Strassenabschnitte, Verkehrsführungen, Fahrbeschränkungen usw. werden den Vertragspartnern laufend mitgeteilt. Diese können die gelieferten Daten freiwillig in ihre Kartenwerke aufnehmen. Verbreitet werden die Daten über die Gerätehersteller, die von den Kartenherstellern selektiv die für sie interessanten Daten kaufen und in ihre Navigationsgeräte einspeisen. Dem Regierungsrat ist es nicht möglich, hier im Sinne des dringlichen Postulates steuernd einzugreifen. Es obliegt der Stadt Zürich, die über diese Daten verfügt, zu bestimmen, welche Daten sie den Kartenherstellern liefert. Gesetzliche Grundlagen, den Karten- oder Geräteherstellern vorzuschreiben, welche Routen zum Zweck einer örtlichen Verkehrsumlagerung nicht angeboten werden dürfen, fehlen. Damit eine schweizweit einheitliche Praxis durchgesetzt werden könnte, müsste der Bund aktiv werden. Dieser sieht aber gemäss seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2009 (vgl. vorne) keinen Handlungsbedarf und zweifelt am Nutzen solcher Vorschriften.

Im Übrigen könnte die Routenwahl auch mit der Veröffentlichung von aktuellen elektronischen Kartensätzen für Navigationsgeräte immer nur mit erheblicher Verspätung beeinflusst werden, müssen doch die Anwenderinnen und Anwender auf eigene Initiative kostenpflichtige Karten-Updates beziehen. Viele Fahrzeuglenkerinnen und -lenker dürften jedoch auf teure Updates verzichten und sich das neueste Kartenmaterial erst mit dem Kauf eines neuen Geräts beschaffen. Ausserdem würde der Staat, böte er gratis Karten-Updates an, in unzulässiger Weise in den Wettbewerb eingreifen.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Änderungen bei der LSVA zur Attraktivitätssteigerung der Umfahrrouten wären grundsätzlich möglich. Die Anpassung der LSVA-Rechtsgrundlagen wäre Sache des Bundes. Das ASTRA steht jedoch auch diesem Lösungsansatz ablehnend gegenüber; auch in dieser Hinsicht sieht es keinen Handlungsbedarf.

Zusammenfassend ergibt sich, dass

- sich die im Postulat zu Recht aufgeworfene, nicht zu unterschätzende Fragestellung des unerwünschten Transit-Lastwagenver-

kehr durch die Stadt Zürich mit der Eröffnung des neuen Nationalstrassenabschnitts A3 Westumfahrung Zürich und den damit zusammenhängenden flankierenden Massnahmen massgeblich entschärft hat,

- sich nach der Inbetriebnahme der A4 Knonaueramts die Situation voraussichtlich weiter entschärfen wird,
- die Anordnung eines Lastwagenverbots zwar denkbar, jedoch nicht durch den Kanton, sondern durch die Stadt Zürich an die Hand zu nehmen wäre,
- die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme aber angesichts des relativ geringen Anteils, den der Lastwagenverkehr am gesamten Verkehrsaufkommen ausmacht, fraglich ist,
- das ASTRA zurzeit weder zu rechtlichen Einschränkungen der Benutzung von Navigationssystemen noch zu einer Änderung bzw. Anpassung der Bemessungskriterien für die LSV Hand bietet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 239/2008 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatschreiber:
Aeppli Husi