

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Dezember 2023

1479. Kantonale Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

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).

Gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Volksinitiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

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).

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

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

§ 27a. Geschwindigkeitsanordnungen

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

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

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.

Durch das Einfügen einer neuen Bestimmung verlangt die Volksinitiative eine Änderung des Strassengesetzes. 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.

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 werden 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 Amtsstellen, 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 betreffend die 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 aber 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 auch die Kantonspolizei zur Signalisation betreffend die 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 Anordnung 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 einheitlichen Vollzug auf dem gesamten Kantonsgebiet ab. Damit wird sichergestellt, dass alle Gemeinden bzw. Städte im Kanton die gleichen Rechte und Pflichten bei Staatsstrasse bzw. überkommunalen Strassen haben.

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 beeinflusst das Leistungsangebot an den Knoten, querender Fussverkehr oder die Dichte des Verkehrsstroms die Leistungsfähigkeit.

Beim öffentlichen Verkehr führt die Herabsetzung der Geschwindigkeit zu spürbaren Verlängerungen der Fahrzeit. Diese hängen von der Länge des betroffenen Streckenabschnitts, den örtlichen Gegebenheiten sowie 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 in der Regel der Einsatz von zusätzlichen Fahrzeugen und zusätzlichem Personal nötig wird, um den Takt beizubehalten. Gravierend wirkt sich eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Blaulichtorganisationen aus, die möglichst rasch an ihren Zielort 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 auch bei einer Begrenzung auf 30 km/h auf verkehrsorientierten 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 nur 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.

Aus diesen Gründen ist der Volksinitiative zuzustimmen und auf eine Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu verzichten. Die Volkswirtschaftsdirektion ist demnach zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

4. Öffentlichkeit

Vorliegend handelt es sich um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 16. Juni 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)» gültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli