

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Mai 2023

588. Kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative» (Gültigkeit und Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

Am 18. November 2022 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 20. Mai 2022 (ABl 2022-05-20) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «ÖV-Initiative» eingereicht. Mit Verfügung vom 23. Januar 2023 (ABl 2023-01-27) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeitserklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise 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. Wortlaut der Volksinitiative

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

«Das Gesetz vom 6. März 1988 über den öffentlichen Personenverkehr wird wie folgt geändert:

Förderungsmassnahmen

§ 2. Abs. 1 unverändert.

² Der Kanton macht Förderungsmassnahmen davon abhängig, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Aufgaben der Gemeinden

§ 6. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gemeinden sorgen dafür, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird.

Aufgaben

§ 25. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Gemeinden, die den öffentlichen Verkehr durch bauliche Massnahmen oder durch Verkehrsanordnungen behindern oder verlangsamen, tragen die sich daraus ergebenden Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs.»

3. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 Kantonsverfassung [KV; LS 101]), die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). 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).

Die Volksinitiative «ÖV-Initiative» verlangt eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG; LS 740.1). Dies ist ein gemäss Art. 23 lit. b KV zulässiger Gegenstand einer Initiative. 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 soll darauf hingewirkt werden, dass Gemeinden den öffentlichen Verkehr (öV) nicht durch bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen verlangsamen oder behindern. Wenn eine Gemeinde dennoch solche Massnahmen trifft, soll sie die daraus entstehenden Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öV tragen. Die Volksinitiative hat damit lediglich einen Sachbereich – die Auswirkungen von baulichen Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf den öV – zum Gegenstand. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt. Die Volksinitiative ist auch nicht offensichtlich undurchführbar.

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. b KV darf eine Volksinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Vorliegend sind insbesondere die verfassungsmässigen Grundsätze zum Umweltschutz, wie sie in Art. 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 102 KV vorgesehen sind, sowie das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und die Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) zu berücksichtigen.

Gestützt auf die genannten verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben sind die Gemeinden unter anderem verpflichtet, die in ihrer Verantwortung liegenden Strassen zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte entsprechend zu sanieren (Art. 16 USG). Dabei sind in erster Linie Mass-

nahmen gegen die Lärmerzeugung zu ergreifen, in zweiter Linie solche gegen die Lärmausbreitung (Art. 13 Abs. 3 LSV). Als Lärmsanierungsmassnahme für Strassen kommen nach baulichen Massnahmen (z. B. lärmarme Beläge) auch Geschwindigkeitsreduktionen infrage, da solche die Lärmbelastung weiter verringern können und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit gestützt auf Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) und Art. 108 Abs. 2 Bst. d der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) zulässig sind. Der in der Initiative vorgesehene neue § 6 Abs. 3 PVG verpflichtet die Gemeinden, dafür zu sorgen, dass der öV grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird. Würde man dies als striktes Verbot solcher Massnahmen bzw. Verkehrsanordnungen auslegen, würde die Vorgabe gegen die verfassungsmässigen bzw. bundesrechtlichen Umwelt- und Lärmschutzvorgaben verstossen. Denn wenn eine Gemeinde aus Lärmschutzgründen eine Geschwindigkeitsreduktion auf einer Strasse anordnet (oder durch bauliche Massnahmen herbeiführt), die auch durch den öV genutzt wird, so wird dadurch zwangsläufig (auch) der öV verlangsamt. Die in der Initiative vorgesehene neue Bestimmung in § 6 Abs. 3 PVG ist in Verbindung mit dem vorgesehenen § 25 Abs. 3 PVG zu lesen und lässt von der Formulierung her Ausnahmen zu. Somit sind die fraglichen Verkehrsanordnungen und Massnahmen grundsätzlich immer noch möglich, jedoch sind allfällige Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öV durch die Gemeinden zu bezahlen. Die in der Volksinitiative gewählte Formulierung lässt sich dementsprechend bundesrechtskonform auslegen und verstösst damit nicht gegen übergeordnetes Recht.

Die verfassungs- und bundesrechtlichen Bestimmungen sehen im Weiteren vor, dass die Verursacherin bzw. der Verursacher die Kosten der Vermeidung und Beseitigung von schädlichen Einwirkungen trägt (Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 102 Abs. 2 KV, Art. 2 USG). Strassen gelten als lärmverursachende ortsfeste Anlagen im Sinne des USG; der durch Strassenbenutzende verursachte Lärm wird der Strasse zugerechnet. Die Kosten der Sanierung solcher Anlagen trägt gemäss Art. 16 LSV der Inhaber der Anlage. Als Inhaberin ist dabei nicht stets die Eigentümerin, sondern gegebenenfalls eine von der Eigentümerin verschiedene Bewilligungs- oder Konzessionsinhaberin oder ganz allgemein jene juristische oder natürliche Person zu betrachten, die faktisch die Verhältnisse, unter denen eine bestimmte Anlage betrieben wird, bestimmt und verantwortet. In diesem Lichte ist als Inhaberin der Strasse eine Gemeinde zu betrachten, die aufgrund des kantonalen Strassenrechts bei einer im kantonalen Eigentum stehenden Strasse weitgehend autonom über Bau, Unterhalt und Verkehr entscheidet. Der Regierungsrat hat denn auch die Städte Zürich und Winterthur für den Anwendungsbereich der LSV als Inhabe-

rinnen der Staatsstrassen bezeichnet (RRB Nr. 4128/1987). Daraus ergibt sich, dass die Gemeinden die Kosten für die Lärmsanierung der in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Strassen tragen. Ob die beim öV aufgrund der Verlangsamung entstehenden Folgekosten als Teil der Kosten der Lärmsanierung zu betrachten sind und damit schon aufgrund der Umweltschutzgesetzgebung durch die Gemeinden getragen werden müssten, kann offenbleiben. In jedem Fall verstösst eine kantonale rechtlich verankerte Kostentragpflicht der Gemeinden nicht gegen das verfassungs- und bundesrechtlich vorgesehene Verursacherprinzip. Die Initiative verstösst somit auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gegen übergeordnetes Recht. Insgesamt erweist sich die Volksinitiative daher als gültig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Der öV ist ein wesentlicher Faktor für die Erreichung der verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Zielsetzungen des Kantons und soll dementsprechend gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans gefördert werden. Dies bedeutet auch, dass die Attraktivität des öV gegenüber anderen Verkehrsmitteln durch eine hohe Qualität des Angebots sichergestellt werden muss. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Reisezeit als entscheidendes Kriterium bei der Verkehrsmittelwahl. Aber auch direkte Verbindungen und eine hohe Zuverlässigkeit machen den öV aus Sicht der Fahrgäste attraktiv.

Geschwindigkeitsreduktionen auf Strassen, die auch durch den öV benutzt werden, können somit Auswirkungen auf die Attraktivität des öV haben. Die Reisezeit verlängert sich durch die Einführung von Tempo 30 je nach Fahrtdauer und Streckenabschnitt um wenige Sekunden bis mehrere Minuten. Dies summiert sich auf und verschlechtert die Wettbewerbsposition des öV gegenüber dem Individualverkehr. Zudem können in gewissen Fällen aufgrund der verlängerten Fahrzeiten Anschlüsse (z. B. an die Bahn) oder andere wesentliche Fahrplanelemente (z. B. Reissverschlussystem mit anderen Buslinien) nicht mehr eingehalten werden, worunter die Qualität des öV zusätzlich leidet. Dementsprechend hat der Kantonsrat im Beschluss zu den Grundsätzen über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr für die Jahre 2024–2027 vom 21. Februar 2022 (Vorlage 5730a) in der Stossrichtung zum öV-Verkehrsmittel Bus festgehalten, dass das Anliegen einer attraktiven Reisezeit und der behinderungsfreien Fahrt der Busse unter Berücksichtigung des Lärmschutzes, der Verkehrssicherheit sowie einer angemessenen Leistungsfähigkeit für die übrigen Verkehrsteilnehmenden mit Nachdruck zu verfolgen sei.

Im Weiteren führt die Verlängerung der Fahrzeit je nach verbleibender Wendezeit an der Endhaltestelle auch dazu, dass ein zusätzliches Fahrzeug eingesetzt werden muss, um den bestehenden Fahrplan beibehalten

zu können. Ist dies der Fall, nimmt zusätzlich zu den Qualitätseinbussen auch die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Angebots ab. Untersuchungen der Verkehrsbetriebe Zürich gehen davon aus, dass bei einer flächendeckenden Einführung von Tempo 30 in der Stadt Zürich mit zusätzlichen Betriebskosten von 20 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen ist. Für die Stadt Winterthur haben die Berechnungen von Stadtbus Winterthur jährliche Mehrkosten von 6 Mio. Franken ergeben.

Zwischen dem Lärmschutz durch Temporeduktionen und dem öV besteht, im Gegensatz zu Massnahmen wie dem Einbau von lärmarmen Belägen, somit ein klassischer Zielkonflikt. Tempo 30 kann die Attraktivität des öV mindern und zu Mehrkosten führen. Insofern stimmen das Anliegen der Initiative und die politischen Ziele des Regierungsrates grundsätzlich überein. Jedoch ist der Gesetzestext der Initiative aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen anzupassen:

Angesichts der dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben zum Lärmschutz lässt sich die Anordnung von Geschwindigkeitsreduktionen, die auch den öV betreffen, oftmals gar nicht verhindern. In solchen Fällen ist es aus Sicht der Attraktivität des öV nicht zielführend, lediglich allfällige Mehrkosten den Gemeinden zu überbinden. Viel wichtiger ist es, dass die Verlustzeiten wenn immer möglich in irgendeiner Form kompensiert werden können, damit es gar nicht erst zu Mehrkosten (durch den Einsatz zusätzlicher Fahrzeuge) kommt. Hierfür sind verschiedene Massnahmen denkbar wie die konsequente Bevorzugung des öV im Strassenraum (z. B. mittels Busspur oder Bevorzugung an Lichtsignalanlagen), die Optimierung des Linienfahrwegs der betroffenen Buslinie einschliesslich Anzahl und Anordnung der Haltestellen oder die Optimierung des Fahrplans (Überprüfung der Wendezeiten, Pufferzeiten, Fahrprofile), soweit noch Spielraum besteht. Der Einsatz von zusätzlichen Fahrzeugen auf den betroffenen Linien vermag demgegenüber den Attraktivitätsverlust des öV oftmals nicht zu verhindern (so bei verunmöglichten Anschlüssen) und sollte daher mit Blick auf die übergeordneten politischen Zielsetzungen lediglich eine ultima ratio sein. Dementsprechend müsste eine aus Sicht des öV zielführende gesetzliche Vorgabe in erster Linie eine Verpflichtung der Gemeinden vorsehen, Verlustzeiten zu vermeiden bzw. Verlustzeiten nach Möglichkeit zu kompensieren. Die Übernahme allfälliger Mehrkosten durch die Gemeinden sollte lediglich eine subsidiäre Massnahme sein.

Im Weiteren wäre zu regeln, wie allfällige Mehrkosten in der Praxis ermittelt und den Gemeinden weiterverrechnet werden sollen. Solche Ausführungsbestimmungen werden üblicherweise in einer Verordnung erlassen, was eine entsprechende Kompetenzdelegation an den Regierungsrat im Gesetz voraussetzt.

Sodann ist die Regelung des mit der Initiative vorgeschlagenen Abs. 2 von § 2 PVG am falschen Ort eingefügt. § 2 PVG hält die grundsätzliche Möglichkeit von kantonalen Beteiligungen bzw. Beiträgen an Transportunternehmen fest. Gestützt auf diese Bestimmung hat sich der Kanton Zürich beispielsweise an der Limmattalbahn AG beteiligt. Solche Beteiligungen oder Beiträge zugunsten von Transportunternehmen (die übrigens der Förderung des öV dienen) haben keinen Zusammenhang mit Behinderungen oder Verlangsamungen des öffentlichen Verkehrs, die gegebenenfalls Auswirkungen auf den Betriebsaufwand der Unternehmen haben können (Mehrkosten wegen zusätzlicher Fahrzeuge). Die Entschädigung des Betriebsaufwands der Transportunternehmen erfolgt gestützt auf § 25 PVG. Dort sieht die Initiative denn auch vor, dass die Gemeinden für allfällige Mehrkosten aufgrund der Behinderung oder Verlangsamung des öV aufkommen sollen. Die vorgesehene Ergänzung in § 2 Abs. 2 PVG verfehlt somit das der Initiative zugrunde liegende Anliegen.

Aus diesen Gründen ist der Volksinitiative in der vorliegenden Form nicht zuzustimmen, jedoch ein Gegenvorschlag im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu erarbeiten. Die Volkswirtschaftsdirektion ist daher zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu unterbreiten sowie einen Gegenvorschlag zur Initiative im Sinne von Erwägung 4 zu erarbeiten.

5. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend 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 Beschlusses über Bericht und Antrag 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 18. November 2022 eingereichte kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative» gültig ist.

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

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

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli