

Antrag des Regierungsrates vom 13. März 2024

5948

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. März 2024,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «ÖV-Initiative» wird abgelehnt.
- II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.
- III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
- IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «ÖV-Initiative»

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

§ 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.

Förderungsmassnahmen

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.

2. Ausgaben

§ 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.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

In verschiedenen Gemeinden des Kantons Zürich bestehen Bestrebungen zum Ausbau von Tempo 30. Bis anhin galt es aber als anerkannt, dass Strassen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, von Tempo 30 nicht erfasst werden. Neu wollen die Gemeinden auch auf vom öffentlichen Verkehr befahrenen Strecken Tempo 30 einführen. Dies geschieht entweder durch Verkehrsanordnungen (Signalisation Tempo 30) oder zusätzlich auch durch bauliche Massnahmen (bspw. Strassenverengungen, Kaphaltestellen). Dies führt dazu, dass der öffentliche Verkehr verlangsamt wird und an Attraktivität verliert. Die vorliegende Gesetzesinitiative hat zum Ziel, zu verhindern, dass der öffentliche Verkehr grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt wird. Damit wird verhindert, dass der öffentliche Verkehr ausgebremst wird. Eine Einführung von Tempo 30 soll nur noch an denjenigen, vom öffentlichen Verkehr befahrenen, Strassen zulässig sein, an welchen dies aufgrund des übergeordneten Bundesrechts erforderlich ist. Ferner liegen verschiedene Studien vor, wonach die Einführung von Tempo 30 bei vom öffentlichen Verkehr befahrenen Strassen zu erheblichen Mehrkosten führt, um die Takt-, Anbindungs- und Umsteigefrequenzen aufrecht zu erhalten. Es ist sachgerecht, dass diejenigen Gemeinden, welche den öffentlichen Verkehr verlangsamen, die sich hieraus ergebenden Mehrkosten selber tragen, und diese Kosten nicht über eine Abgeltung des ZVV über alle Gemeinden solidarisiert werden. Demzufolge soll auch ein neuer § 25 Abs. 3 eingefügt werden.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Gesetz

über den öffentlichen Personenverkehr (PVG)

(Änderung vom ; Gegenvorschlag zur «ÖV-Initiative»)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. März 2024,

beschliesst:

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

Neuer Titel nach § 29:

V. Bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen

§ 29 a. Bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf Staats- und Gemeindestrassen sind grundsätzlich so zu gestalten, dass sie den öffentlichen Verkehr nicht verlangsamen. Grundsatz

§ 29 b. ¹ Führen bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen zu Verlangsamungen im öffentlichen Verkehr, ergreift die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer mit den betroffenen Transportunternehmungen kompensierende Massnahmen. Kompensierende Massnahmen

² Kompensierende Massnahmen erhalten das Angebot auf den betroffenen Linien des öffentlichen Verkehrs in der bestehenden Qualität und ohne Mehrkosten im Betrieb.

§ 29 c. ¹ Sind kompensierende Massnahmen nicht möglich oder nicht zielführend, entschädigt die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer dem Verkehrsverbund die Mehrkosten im Betrieb angemessen. Entschädigung

² Die Einzelheiten der Entschädigung werden in einem schriftlichen Vertrag geregelt.

³ Können sich die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer und der Verkehrsverbund nicht einigen, setzt der Regierungsrat die Entschädigung fest.

⁴ Die §§ 46 und 47 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 sind auf die Entschädigung nicht anwendbar.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Auf vor Inkrafttreten festgesetzte bauliche Massnahmen und verfügte Verkehrsanordnungen bleibt das bisherige Recht anwendbar.

Titel V–VII werden zu Titeln VI–VIII.

Bericht

1. Formelles

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

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 10. Mai 2023 die Gültigkeit der Initiative fest (RRB Nr. 588/2023). Gleichzeitig beauftragte er die Volkswirtschaftsdirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihn zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]).

Im Zuge der Prüfung der Volksinitiative stellte die Volkswirtschaftsdirektion fest, dass der Gesetzestext des Initiativkomitees einen Fehler enthielt. Auf Anfrage der Volkswirtschaftsdirektion stimmten sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees mit Eingabe vom 8. September 2023 der rechtsetzungstechnischen Bereinigung des Initiativtexts gemäss § 129 GPR zu. Der Regierungsrat hat am 28. Februar 2024 die Bereinigung des Initiativtexts beschlossen (RRB Nr. 193/2024).

2. Thematische Einordnung der Volksinitiative

Die Volksinitiative «ÖV-Initiative» verlangt eine Änderung von §§ 2, 6 und 25 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG; LS 740.1). Die Änderungen sollen bewirken, dass der öffentliche Verkehr (öV) so weit wie möglich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen verlangsamt oder behindert wird. Geschieht dies dennoch, soll die zuständige Gemeinde die entstehenden Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öV tragen.

Gestützt auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) und die Lärmschutz-Verordnung des Bundes (LSV; SR 814.41) sind Inhaber einer Anlage unter anderem verpflichtet, die in ihrer Verantwortung liegenden Anlagen zur Einhaltung der Lärmgrenzwerte entsprechend zu sanieren (Art. 16 USG). Dabei sind in erster Linie Massnahmen gegen die Lärmerzeugung zu ergreifen, in zweiter Linie solche gegen die Lärmausbreitung (Art. 13 Abs. 3 LSV). Als Lärmsanierungsmassnahmen für Strassen kommen oftmals auch Herabsetzungen der zulässigen Geschwindigkeit infrage, da solche die Lärmbelastung merklich verringern können und für diesen Fall gemäss Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) und Art. 108 Abs. 2 Bst. d der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) ausdrücklich zulässig sind. Das Bundesrecht schreibt dabei vor, dass vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten, insbesondere bei einer Begrenzung auf Tempo 30 auf verkehrorientierten Strassen, durch ein Gutachten im Einzelfall abzuklären ist, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 SSV).

In jüngerer Zeit beschliessen die Städte und Gemeinden zunehmend und teilweise grossflächig Tempo-30-Strecken oder -Zonen als Massnahmen zur Lärmsanierung. Dadurch sind immer häufiger Strassen von Geschwindigkeitsreduktionen betroffen, die auch durch den öV genutzt werden.

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 (vgl. Langfristige Klimastrategie des Kantons Zürich, RRB Nr. 128/2022; Strategiebericht Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr 2025–2029, Vorlage 5730a). Dies bedeutet auch, dass die Attraktivität des öV gegenüber anderen Verkehrsmitteln durch eine hohe Qualität des Angebots sichergestellt werden muss. Von zentraler Bedeutung bei der Verkehrsmittelwahl ist die Reisezeit. 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, haben somit unter Umständen Auswirkungen auf die Attraktivität des öV. Beim öV kann die Herabsetzung der Geschwindigkeit zu spürbaren Fahrzeitverlängerungen führen. 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. Die Reisezeit verlängert sich somit durch die Einführung von Tempo 30 je nach Situation gar nicht oder bis zu Minuten. Dies verschlechtert die Wettbewerbsposition des öV gegenüber dem Individualverkehr. Zudem können in gewissen Fällen wegen 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 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 mit entsprechendem Personal 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. Längere Fahrzeiten sind somit oftmals auch kostentreibend. 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 somit ein klassischer Zielkonflikt. Tempo 30 mindert potenziell die Attraktivität des öV und kann zu erheblichen Mehrkosten führen. Die Volksinitiative zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, Attraktivitätsverluste und Mehrkosten zulasten des öV durch Geschwindigkeitsreduktionen grundsätzlich zu vermeiden. Wo dies nicht möglich ist, soll die verantwortliche Gemeinde die entstehenden Mehrkosten im Betrieb des betroffenen Transportunternehmens übernehmen.

3. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [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 PVG. Die Initiative hat lediglich einen Sachbereich zum Gegenstand, nämlich die Auswirkungen von verlangsamenden oder behindernden baulichen Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf den öV. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt. Die Volksinitiative ist auch nicht offensichtlich undurchführbar.

Mit Bezug auf die Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht sind vorliegend insbesondere die verfassungsmässigen Grundsätze zum Umweltschutz, wie sie in Art. 74 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 102 KV verankert sind, sowie das USG und die LSV zu berücksichtigen. Der in der Initiative vorgesehene § 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, verstiesse die Vorgabe gegen die verfassungsmässigen bzw. bundesrechtlichen Umwelt- und Lärmschutzvorgaben, denn grundsätzlich sind Geschwindigkeitsherabsetzungen geeignete und zulässige Lärmsanierungsmassnahmen im Sinne der Umweltschutz- und Strassenverkehrsgesetzgebung des Bundes (siehe auch vorstehend Ziff. 2). Diese einschränkende Lesart drängt sich vorliegend aber nicht auf, denn einerseits wird aufgrund des Initiativtexts von § 6 Abs. 3 PVG (Verwendung des einschränkenden Adverbs «grundsätzlich») und andererseits in Verbindung mit dem vorgesehenen § 25 Abs. 3 PVG deutlich, dass die fraglichen Verkehrsanordnungen und Massnahmen immer noch möglich sein sollen, jedoch allfällige Mehrkosten zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des öV durch die für bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen zuständigen Gemeinwesen zu bezahlen sind. Diese Auslegung deckt sich auch mit der Begründung der Initiative: «Eine Einführung von Tempo 30 soll nur noch an denjenigen, vom öffentlichen Verkehr befahrenen, Strassen zulässig sein, an welchen dies aufgrund des übergeordneten Bundesrechts erforderlich ist.» Die Initiative lässt sich dementsprechend bundesrechtskonform auslegen und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.

Somit sind die Voraussetzungen von Art. 23 und 28 Abs. 1 KV erfüllt und die Initiative erweist sich als gültig (§ 128 Abs. 1 GPR).

4. Beurteilung der Volksinitiative

Das Anliegen der Volksinitiative, im Zusammenhang mit Temporeduktionen aus Lärmschutzgründen die Attraktivität des öV zu erhalten, steht in Einklang mit den politischen Zielen des Regierungsrates (vgl. vorstehend Ziff. 2). Zudem zeigt die Volksinitiative ein vorhandenes Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, sich auf politischer Ebene mit potenziellen Auswirkungen von Temporeduktionen zu befassen (vgl. etwa die Kantonale Volksinitiative «Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier [Mobilitätsinitiative]», [ABI 2022-12-16] sowie die parlamentarische Initiative KR-Nr. 416/2021 betreffend Für einen attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Verkehr). Dennoch ist die Initiative abzulehnen, da sie das besagte Anliegen nur ungenügend umsetzt:

Angesichts der dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben zum Lärmschutz lässt sich die Anordnung von Geschwindigkeitsreduktionen, die auch den öV betreffen, nicht immer verhindern. Es soll jedoch gewährleistet sein, dass die Vorgaben des Bundes wie auch des Kantons einheitlich umgesetzt werden und überall im Kanton die gleichen Rechte und Pflichten gelten. Ausserdem ist es aus Sicht der Attraktivität des öV wichtiger, dass Verlustzeiten und andere qualitätsmindernde Auswirkungen auf den öV durch geeignete Massnahmen kompensiert werden, damit es gar nicht erst zu entschädigungspflichtigen Mehrkosten durch den Einsatz zusätzlicher Fahrzeuge kommt (vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 5). Deshalb ist es nicht zielführend, nur allfällige Mehrkosten zu überbinden. Vielmehr sollen in erster Linie kompensierende Massnahmen geprüft und umgesetzt werden. Nur dort, wo dies nicht möglich ist, sollen zusätzliche Fahrzeuge und daraus folgende Mehrkosten im Betrieb des öV entschädigt werden.

Sodann bedingt die Übernahme allfälliger Mehrkosten, dass die Einzelheiten der Entschädigung (namentlich die konkrete Höhe der zu entschädigenden Kosten und Verrechnungsprozesse) in einem geeigneten Verfahren geregelt werden. Die Grundzüge dieses Verfahrens sind im Gesetz zu regeln.

Im Weiteren ist der in der Initiative vorgesehene § 2 Abs. 2 PVG systematisch falsch platziert. § 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 dienen ausschliesslich der Förderung des öV und haben keinen Zusammenhang mit Mehrkosten, die durch verkehrsbehindernde bzw. -verlangsamende bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen entstehen und den Betriebsaufwand der betroffenen Transportunternehmen erhöhen (Mehrkosten wegen zusätzlicher Fahrzeuge). Die Entschädigung des Betriebsaufwands der Transportunternehmen erfolgt gestützt auf § 25 PVG.

Da die Stossrichtung der Initiative begründet und nachvollziehbar ist und in Einklang mit den politischen Bestrebungen steht, den öV als wesentlichen Faktor für die Erreichung der verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Zielsetzungen des Kantons zu fördern, wurde ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, der das Kernanliegen der Initiative aufnimmt und die soeben dargelegten Aspekte berücksichtigt. Dementsprechend wird beantragt, die Initiative abzulehnen und stattdessen einen Gegenvorschlag zu beschliessen.

5. Gegenvorschlag und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Hinsicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Nach Art. 30 KV muss ein Gegenvorschlag sodann die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage.

Die Einführung von Geschwindigkeitsreduktionen durch entsprechende Verkehrsanordnungen oder bauliche Massnahmen kann schwerwiegende Auswirkungen auf die Attraktivität und die Kosten des öV haben (vgl. vorstehend Ziff. 2). Um solche so weit wie möglich zu vermeiden, sieht der Gegenvorschlag im Sinne einer mehrstufigen Rangfolge zu prüfende bzw. zu ergreifende Massnahmen vor.

Das Strassengesetz vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) unterscheidet zwischen Staats- und Gemeindestrassen. Staatsstrassen sind gemäss der Definition von § 5 Abs. 1 StrG die gemäss Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegten Strassen, die gemeinhin auch als «Kantonsstrassen» bezeichnet werden. Alle übrigen Strassen sind Gemeindestrassen (§ 5 Abs. 2 StrG). Die Staatsstrassen sind vom Kanton, die Gemeindestrassen von den politischen Gemeinden zu erstellen (§ 6 StrG).

Eine Sonderregelung besteht in zweierlei Hinsicht für die Städte Zürich und Winterthur. Der Kanton Zürich hat einerseits die Zuständigkeit für die Erstellung, den Ausbau und den Unterhalt der Strassen mit

überkommener Bedeutung gemäss § 43 ff. StrG an die Städte Zürich und Winterthur übertragen. Andererseits sind die Städte Zürich und Winterthur auch Eigentümerinnen dieser Strassen mit überkommener Bedeutung. Daraus ergibt sich, dass der Kanton oder die Gemeinden je nach Strassenkategorie nicht nur für die tatsächlichen Verhältnisse verantwortlich sind, unter denen die ihnen gemäss kantonalen und regionalen Verkehrsplänen zugeteilten Strassenanlagen betrieben werden, sondern sie sind auch deren Eigentümerinnen und Eigentümer (§ 1 Satz 1 StrG). Der Gegenvorschlag knüpft deshalb für eine allfällige Entschädigungspflicht bei Mehrkosten im Betrieb am Strasseneigentum an.

Die Volksinitiative zielt auf die Verhinderung von Mehrkosten beim öV ab. Dieser benützt die Strassen zur Erbringung des Angebots. Letzteres wird im Fahrplanverfahren unter der Federführung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) und unter Mitwirkung der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Transportunternehmen festgelegt (§ 19 PVG). Umgesetzt wird das Angebot durch die verantwortlichen Transportunternehmen im Auftrag des ZVV. Sie werden vom ZVV für ihre Leistungen entschädigt (§ 25 PVG). Die Transportunternehmen und der ZVV sind deshalb beizuziehen, wenn es um Mehrkosten von Massnahmen am Strassennetz und deren Abgeltung geht. Die Transportunternehmen können beurteilen, ob und, wenn ja, welche kompensierenden Massnahmen ergriffen werden können, um die negativen Auswirkungen zu mindern, und der ZVV ist für die finanziellen Belange zuständig.

Der Gegenvorschlag nimmt die unterschiedlichen Rollen auf und regelt das Vorgehen für die Minimierung bzw. Entschädigung der negativen Auswirkungen auf den öV.

§ 29a. Grundsatz

§ 29a enthält den Grundsatz, dass die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen grundsätzlich so zu gestalten haben, dass sie den öV nicht verlangsamen. Von einer Verlangsamung wird dann ausgegangen, wenn die Fahrzeit des öV auf den betroffenen Linien verlängert und somit (potenziell) die Qualität des Angebots vermindert wird.

§ 29b. Kompensierende Massnahmen

Wenn bauliche Massnahmen oder Verkehrsanordnungen zu Verlangsamungen führen, die unvermeidbar sind, sollen die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer dazu verpflichtet werden, gemeinsam mit den Transportunternehmen kompensierende Massnahmen zu prüfen und zu ergreifen (Abs. 1). Diese Massnahmen bezwecken, mindestens die vorbestehende Qualität des Angebots bei gleichbleibenden

Kosten zu erhalten (Abs. 2). Die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer müssen die geprüften Massnahmen im einzuholenden Gutachten ausweisen.

Als kompensierende Massnahmen denkbar sind beispielsweise 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. Da die Strasseneigentümerinnen und Strasseneigentümer viele der besagten Massnahmen nicht selbst umsetzen können, sollen sie dies zusammen mit den betroffenen Transportunternehmen tun. Der ZVV hat 2021 und 2022 in Zusammenarbeit mit seinen marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen das Papier «Tempo 30 und öffentlicher Verkehr: Planungsgrundsätze und Anforderungen» erarbeitet (erhältlich unter zv.ch/publikationen, Version 1.0 vom 17. Mai 2022). Darin ist das konkrete Vorgehen bei der Einführung von Tempo-30-Abschnitten festgehalten. Es zeigt namentlich auf, mit welchen kompensatorischen Massnahmen die negativen Auswirkungen von Tempo 30 auf den öffentlichen Verkehr behoben oder gemindert werden können, und verlangt, dass solche Massnahmen bei der Einführung von Tempo 30 konsequent geprüft werden. Diese Vorgabe soll nun gesetzlich verankert werden.

§ 29c. Entschädigung

Mit Blick auf die übergeordneten politischen Zielsetzungen und weil der Einsatz zusätzlicher Fahrzeuge auf den betroffenen Linien den Attraktivitätsverlust des öV oftmals nicht zu verhindern vermag (so z.B. bei verunmöglichten Anschlüssen), soll eine Entschädigung erst in Betracht gezogen werden, wenn andere kompensatorische Massnahmen nicht möglich sind oder nicht ausreichen, um die Qualität des öV auf den betroffenen Linien aufrechtzuerhalten. Für die dadurch entstehenden Mehrkosten im Betrieb soll die Strasseneigentümerin oder der Strasseneigentümer den ZVV angemessen entschädigen (Abs. 1).

Die Höhe der Entschädigung muss im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände ermittelt werden. Als Grundlage ist auf die Mehrkosten im Betrieb durch den Einsatz eines zusätzlichen Fahrzeugs abzustellen. Entschädigungsmindernd sind allfällige andere Faktoren zu berücksichtigen, welche die Fahrzeit auf der betroffenen Linie verlängern. Wenn zum Beispiel gleichzeitig mit der Temporeduktion an einer anderen Stelle auf der betroffenen Linie eine zusätzliche Haltestelle eingeführt wird, die ebenfalls eine Fahrzeitverlängerung mit sich bringt, aber nur in Kombination mit der Temporeduktion ein zusätzliches Fahrzeug erfordert, sind die daraus entstehenden Mehrkosten nicht allein

der strassenseitigen Massnahme (Temporeduktion), sondern zumindest teilweise auch dem öV zuzuschreiben. Weitere Umstände, die eine Minderung der Entschädigung im Einzelfall als sachgerecht erscheinen lassen, können berücksichtigt werden.

Die Einzelheiten der Entschädigung sind in einem Vertrag zwischen dem betroffenen Gemeinwesen und dem ZVV zu regeln (Abs. 2). Sollten sich der ZVV und die Strasseneigentümerin bzw. der Strasseneigentümer bei der vertraglichen Regelung nicht einig werden, soll der Regierungsrat die Entschädigung festsetzen (Abs. 3). Dies entspricht der Regelung von § 6 Abs. 2 PVG bei Uneinigkeit der Gemeinden über den Kostenverteilschlüssel für Bauten von gemeinsamem Interesse sowie der Zuständigkeit bei Streitigkeiten über das Verbundangebot (§ 29 PVG).

Gemäss § 29c Abs. 4 werden die §§ 46 und 47 StrG auf die Entschädigung nicht angewendet. Damit soll ausgeschlossen werden, dass die Städte Zürich und Winterthur sich die Entschädigung für die Mehrkosten im Betrieb auf überkommunalen Strassen über die Bau- und Unterhaltspauschale gemäss StrG beim Kanton erstatten lassen können. Dies würde den Sinn und Zweck des Gegenvorschlags unterwandern, indem die Mehrkosten letztlich nicht von der sie verursachenden Strasseneigentümerin zu tragen wären.

Übergangsbestimmung

Die §§ 29a und 29b PVG finden keine Anwendung auf bauliche Massnahmen und Verkehrsanordnungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung von der zuständigen Behörde bereits festgesetzt bzw. verfügt worden sind. Das gilt auch dann, wenn die Projektfestsetzungen und Anordnungen – etwa wegen hängiger Rechtsmittelverfahren – noch nicht rechtskräftig sind. Mit dieser Übergangsregelung wird sichergestellt, dass die §§ 29a und 29b PVG nicht rückwirkend auf Projekte und Vorhaben angewendet werden, deren Planung im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts – unter Umständen seit Längerem – abgeschlossen war.

6. Kostenfolgen

Nach geltender Rechtslage müssen die Mehrkosten für das öffentliche Verkehrsangebot im gesamten Kantonsgebiet durch den ZVV und damit letztlich durch den Kanton und alle Gemeinden finanziert werden. Allein die in der Initiative vorgesehene Überwälzung der Mehrkosten auf die zuständigen Gemeinden vermag die Kostenbelastung der öffentlichen Hand insgesamt aber nicht zu verringern.

Der Gegenvorschlag hingegen würde die Mehrkosten der öffentlichen Hand insgesamt senken, da er in erster Linie darauf zielt, negative Auswirkungen von Temporeduktionen und baulichen Massnahmen auf den öffentlichen Verkehr durch kompensatorische Massnahmen zu vermeiden. Nur wenn Mehrkosten trotz der Verpflichtung, kompensatorische Massnahmen zu ergreifen, unvermeidbar sind, müssen sie vom zuständigen Gemeinwesen entschädigt werden. Mit der Kostenbeteiligung der Strasseneigentümerin oder des Strasseneigentümers sieht der Gegenvorschlag für diese Fälle eine verursachergerechte Finanzierung vor. Allerdings ist beim Kanton mit Mehraufwendungen zu rechnen, da bei der Projektierung und Realisierung von Projekten zusätzliche Abklärungen aufgrund rechtlicher Fragen nicht auszuschliessen sind. Der Regierungsrat ist bestrebt, diese Mehraufwendungen so gering wie möglich zu halten.

7. Regulierungsfolgeabschätzung

Weder die Initiative noch der Gegenvorschlag haben Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «ÖV-Initiative» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli