



Kanton Zürich
Volkswirtschaftsdirektion
Amt für Mobilität

Kantonsverfassung

Art. 104 Abs. 2^{bis}

Leistungsfähiges Staatsstrassen- netz für den motorisierten Privat- verkehr

Anwendungshilfe

8. März 2021





Auftraggeber

Kanton Zürich
Volkswirtschaftsdirektion
Regierungsrätin Carmen Walker-Späh
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Verfasser

Amt für Mobilität
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Adressat

Gemeinden und Städte des Kantons Zürich
Ingenieurbüros im Auftrag für Gemeinden, Städte oder Kanton Zürich
im Zusammenhang mit Staatsstrassen



1	Rückblick	4
1.2	Anti-Stauinitiative	4
1.2	Hintergründe zum Gegenvorschlag	4
2	Anwendungsgrundsätze	5
2.1	Überblick	5
2.2	Allgemeine Grundsätze	6
2.3	Leistungsfähiges Strassennetz	6
2.4	Leistungsfähigkeit eines Abschnitts	7
2.5	Ausgleich im umliegenden Strassennetz	8
2.6	Änderungen betreffend §14 Abs. 3 Strassengesetz im Verhältnis zu Art. 104 Kantonsverfassung	8
3	Methodisches Vorgehen	10

1 Rückblick

1.2 Anti-Stauinitiative

Im Oktober 2014 wurde die kantonale Volksinitiative „Stopp der Verkehrsbehinderung (Anti-Stauinitiative)“ eingereicht. Sie verlangte, dass die Leistungsfähigkeit des kantonalen Strassennetzes an der Nachfrage des motorisierten Individualverkehrs auszurichten ist. Der Kantonsrat und der Regierungsrat lehnten die Volksinitiative ab und erarbeiteten einen entsprechenden Gegenvorschlag. Da der Gegenvorschlag des Kantonsrats das Hauptanliegen der Volksinitiative erfüllte und gleichzeitig deren Schwächen beseitigte, zog das Initiativkomitee seine Volksinitiative zurück. Es kam damit allein der Gegenvorschlag zur Volksabstimmung. Das Volk stimmte am 24. September 2017 folgender Änderung der Kantonsverfassung zu:

Art. 104 Abs. 2^{bis} Kantonsverfassung (KV)

Der Kanton sorgt für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.

Die Verfassungsänderung ist per 1.2.2018 in Kraft getreten.

1.2 Hintergründe zum Gegenvorschlag

Die neue Verfassungsbestimmung fügt sich in die übrigen Bestimmungen von Art. 104 KV ein und ergänzt namentlich den Auftrag in Abs. 1, ein leistungsfähiges Gesamtverkehrssystem zu betreiben, sowie die Anweisung in Abs. 3, den öffentlichen Verkehr zu fördern.

Die neue Bestimmung schreibt einen Ausgleich im umliegenden Strassennetz vor, wenn auf einem Abschnitt des Staatsstrassennetzes die Leistungsfähigkeit vermindert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die heutige Kapazität des Netzes für den motorisierten Privatverkehr erhalten bleibt, auch wenn diese auf einzelnen Abschnitten eingeschränkt wird. Solche Einschränkungen können beispielsweise nötig sein, um den Durchgangsverkehr mittels flankierender Massnahmen auf eine neue Umfahrung zu lenken oder um den öffentlichen Verkehr zu bevorzugen. Die neue Bestimmung trägt der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des motorisierten Privatverkehrs Rechnung und bewirkt, dass der Leistungsfähigkeit des Strassennetzes bei Planungen und Projekten entsprechend Rechnung getragen wird. Die Bestimmung ist als Zielvorgabe direkt anwendbar.

Im Folgenden wird näher ausgeführt, was die Aufforderung zum „Ausgleich im umliegenden Strassennetz“ konkret bedeutet. Aufgrund des Gesamtzusammenhangs und der allgemeinen Diskussion zum Gegenvorschlag ist damit ein Ausgleich durch die Schaffung neuer Kapazitäten, d. h. einem Aus- oder Neubau von Strassen, gemeint. Wie bereits im Antrag des Regierungsrates vom 27. Januar 2016 zur Volksinitiative (Vorlage 5251) dargelegt wurde, gibt das Bundesrecht gewisse Rahmenbedingungen für den Bau und Betrieb von Strassen vor. So muss der Erhalt bestehender Kapazitäten im Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung von entgegenstehenden Interessen sowie der gesetzlichen Vorgaben, z.B.



des Lärmschutzes, erfolgen. Ein absoluter Vorrang der Kapazitätserhaltung ist nicht mit dem Bundesrecht vereinbar.

Die neue Bestimmung bereitet keine Schwierigkeiten, soweit die Verringerung der Leistungsfähigkeit eines Staatsstrassenabschnitts für den motorisierten Individualverkehr (MIV) mit dem Ausbau der Kapazität auf einer anderen Verbindung einhergeht. So etwa bei den flankierenden Massnahmen in der Stadt Zürich zur Westumfahrung oder bei der Verkehrsverlagerung auf die Bern-/Ueberlandstrasse im Limmattal im Zusammenhang mit der Limmattalbahn. Hingegen ist ein solcher Ausbau der Strasseninfrastrukturen zur Entlastung anderer Achsen nicht überall möglich, insbesondere im dicht bebauten Siedlungsgebiet der Agglomerationen, wo der Raum dafür häufig fehlt.

Gemäss kantonalem Richtplan ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten. Damit hat der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen, der nicht auf den Fuss- oder Veloverkehr entfällt. In den Stadtlandschaften Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal sowie zwischen den Zentren ist auf einen besonders hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs hinzuwirken. Gerade in den Agglomerationen verlangen diese verkehrspolitischen Zielsetzungen eine Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Ein Ausbau des Öffentlichen Verkehrs führt einerseits zu einer Erhöhung der Kapazität des Gesamtverkehrssystems gemessen an der Anzahl beförderter Personen. Andererseits führt der Ausbau unter Umständen zu einer gewissen Einschränkung des MIV auf dem betreffenden Strassenabschnitt. Solche Einschränkungen sind etwa denkbar bei Strassenbahnprojekten oder Massnahmen zur Busbevorzugung. Auch solche Vorhaben stehen aber nach Auffassung des Regierungsrates nicht in einem Widerspruch zum Gegenvorschlag, solange im umliegenden Verkehrsnetz noch genügend Leistungsreserven bestehen, um die Nachfrage des MIV bewältigen zu können. Dies ist im Rahmen der entsprechenden Planungen durch den Kanton sicherzustellen. Es besteht jedenfalls kein Grund zur Annahme, dass die neue Bestimmung von der im Richtplan verankerten und breit getragenen verkehrspolitischen Zielsetzung Abstand nehmen wollte.

2 Anwendungsgrundsätze

2.1 Überblick

Die neue Bestimmung ist Bestandteil von Art. 104 KV, der sich mit dem Verkehr befasst:

1 Kanton und Gemeinden sorgen für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz.

2 Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus.

2^{bis} Der Kanton sorgt für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.

3 Kanton und Gemeinden fördern den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet.

Der neue Absatz ist im Kontext der Vorgeschichte sowie des Art. 104 KV insgesamt zu sehen. Bei der Anwendung von Art. 104 Abs. 2^{bis} KV ist somit im Wesentlichen folgendes zu berücksichtigen:

- Allgemeine Grundsätze
- Leistungsfähiges Strassennetz
- Leistungsfähigkeit eines Abschnitts
- Notwendigkeit zum Ausgleich verminderter Leistungsfähigkeit im umliegenden Strassennetz.

2.2 Allgemeine Grundsätze

Aus der Entstehungsgeschichte lassen sich die folgenden allgemeinen Grundsätze ableiten:

- Gemäss Bundesrecht muss der Erhalt bestehender Kapazitäten im Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung von entgegenstehenden Interessen sowie der gesetzlichen Vorgaben, z.B. des Lärmschutzes, erfolgen.
- Gemäss kantonalem Richtplan muss die Siedlungsentwicklung auf den ÖV ausgerichtet sein und das Wachstum muss zu 50% mit dem ÖV erfolgen. In Stadtlandschaften/Agglomerationen (wo Kompensation wegen Platzmangel am schlechtesten möglich ist) ist ein besonders hoher Anteil mit dem ÖV zu bewältigen.
- Ein absoluter Vorrang der Kapazitätserhaltung ist nicht mit Bundesrecht vereinbar.
- Die Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist bei Ausgleich im umliegenden Strassennetz möglich.
- Kapazitätsreduktionen als flankierende Massnahmen (FlaMa) zur Lenkung des Durchgangsverkehrs auf eine Umfahrung oder zur Bevorzugung des ÖV sind explizit möglich.

2.3 Leistungsfähiges Strassennetz

Im Gesamtverkehrskonzept Kanton Zürich 2018 (GVK) legt der Regierungsrat die Grundsätze seiner Verkehrspolitik fest und formuliert insbesondere auch Leitsätze, Ziele, Strategien sowie Handlungsschwerpunkte für die Weiterentwicklung des Strassennetzes. Die Strategien zu den Staatsstrassen (GVK, Kapitel 6, Strategie 3.1 und 3.2) verdeutlichen den Grundgedanken zur Gesamtverkehrsplanung. Diese lauten wie folgt:

Strategie 3.1: Strassen – Funktionen Strassennetz

Der Kanton gliedert sein Strassennetz hierarchisch nach Funktionen. Gezielte Ausbauten und betriebliche Massnahmen stellen sicher, dass möglichst viel Verkehr direkt und schnell auf die höchstmögliche Netzhierarchiestufe gelangt. Hochleistungsstrassen als übergeordnete Achsen mit hoher Leistungsfähigkeit bewältigen den Verkehr sicher und reibungslos. Hauptverkehrs- und Verbindungsstrassen werden innerorts siedlungsorientiert gestaltet. Die Leistungsfähigkeit des Gesamtstrassennetzes bleibt dabei erhalten.

Strategie 3.2: Strassen – Verkehrsmanagement

Der Kanton optimiert die Bewirtschaftung des Strassennetzes in hochbelasteten urbanen Gebieten. Mittels Verkehrssteuerung werden der Verkehr auf dem übergeordneten Strassennetz gebündelt, Stauzeiten möglichst reduziert sowie der MIV und ÖV flüssiger und zuverlässiger gemacht. Kanton, Bund sowie die Städte Zürich und Winterthur stimmen ihre Massnahmen im Rahmen regionaler Verkehrsmanagementpläne ab.

Aus dem Gesagten können folgende Schlüsse gezogen werden:

Eine grundsätzliche Motivation für Verkehrsmanagementmassnahmen besteht darin, den bestehenden Stau dorthin zu lenken, wo er am wenigsten negative Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat (Zielsetzungen regionale Verkehrssteuerung (RVS)). Um dies zu erreichen, sind Dosierstellen notwendig, die dazu führen, dass an einem Einzelknoten die Leistungsfähigkeit bewusst etwas reduziert wird. Da dadurch aber sensitive Stellen im Netz nicht überlastet werden, wird der Verkehrsablauf des Gesamtsystems optimiert und die Leistungsfähigkeit über den gesamten Betrachtungsperimeter erhalten. Weiter wird auch zur Lenkung des Verkehrs auf das übergeordnete Netz z.B. mittels Lichtsignalanlagen steuernd eingegriffen. Auch dabei wird für eine bestimmte Richtung die Leistungsfähigkeit zu Gunsten der übergeordneten Beziehung reduziert. Das Gesamtsystem behält oder steigert dabei sogar die Leistungsfähigkeit.

2.4 Leistungsfähigkeit eines Abschnitts

Gemäss VSS-Norm 640 017a «Leistungsfähigkeit, Verkehrsqualität, Belastbarkeit – Grundlagen» vom Dezember 1998 wird die Leistungsfähigkeit wie folgt definiert:

„Leistungsfähigkeit

Unter Leistungsfähigkeit einer Verkehrsanlage wird die grösstmögliche Verkehrsstärke verstanden, von der erwartet werden kann, dass sie einen Abschnitt dieser Anlage während eines gegebenen Zeitintervalls, bei gegebenen Strassen-, Verkehrs- und Betriebsbedingungen, durchfahren kann.

Strassenbedingungen

Unter Strassenbedingungen werden die geometrischen Eigenschaften und die bauliche Ausprägung eines Strassenabschnittes (sowie die Strassenzustands- und Witterungsverhältnisse) verstanden.

Verkehrsbedingungen

Unter Verkehrsbedingungen wird die Zusammensetzung des Verkehrsstromes aus Fahrzeugen unterschiedlicher Art sowie die Aufteilung auf Verkehrsstreifen und Richtung des Verkehrsstromes verstanden.

Betriebsbedingungen

Unter Betriebsbedingungen werden alle Anordnungen zur Steuerung oder Regelung des Verkehrsablaufes verstanden.“

Diese Definitionen sind für die Anwendung von Art. 104 Abs. 2^{bis} KV massgebend.

Definition Leistungsfähigkeit eines Abschnitts: gemäss VSS-Norm 640 017a in Fahrzeugen pro Stunde [Fz/h] und Richtung

2.5 Ausgleich im umliegenden Strassennetz

Das „umliegende Strassennetz“ kann nicht allgemeingültig definiert werden. Es ist im Einzelfall zu ermitteln.

Dabei ist von einer Systembetrachtung auszugehen, d.h. es sind alle Elemente (Strassen, Fusswege, Velowege, Tramlinien usw.) zu berücksichtigen, die einen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des zu beurteilenden Abschnitts haben. So werden im Zusammenhang mit der Erstellung neuer Strassen regelmässig flankierende Massnahmen für das bestehende Strassennetz ergriffen, um den Verkehr aus den Siedlungsgebieten auf die neue Infrastruktur zu lenken. Beispielsweise wurde der Kanton verpflichtet, flankierende Massnahmen zur A4/Westumfahrung auf dem Gebiet der Stadt Zürich umzusetzen. Dagegen würde eine Verkehrsverlagerung ins kommunale Netz und damit in die Wohnquartiere den übergeordneten Vorgaben der Raum- und Verkehrsplanung widersprechen.

Das umliegende Strassennetz ist für jedes Verkehrsprojekt zu definieren. Dabei geht es jeweils um eine Systembetrachtung von Alternativrouten im umliegenden Strassennetz.

2.6 Änderungen betreffend § 14 Abs. 3 Strassengesetz im Verhältnis zu Art. 104 Kantonsverfassung

Der Kantonsrat hat der parlamentarischen Initiative betreffend Strassengesetz § 14 Abs. 2, Zonen mit reduziertem Tempo, von Kantonsrat Thomas Wirth, Kantonsrätin Sabine Ziegler und Kantonsrat Philipp Kutter, zugestimmt. Dadurch wurde das Strassengesetz per 1. August 2020 folgendermassen geändert:

§ 14 StrG (Projektierungsgrundsätze):

¹Die Strassen sind entsprechend ihrer **Bedeutung** und **Zweckbestimmung** und unter Beachtung der **Bau-** und **Verkehrstechnik**, der **Sicherheit** und der **Wirtschaftlichkeit** zu projektieren. Verkehrslenkende Massnahmen haben **Vorrang** vor baulichen Massnahmen.

²Sie sind mit **sparsamer Landbeanspruchung** und unter **Beachtung des Umweltschutzes** **möglichst gut in die bauliche Umgebung und die Landschaft einzuordnen**. Gemeinden können im geschlossenen Siedlungsgebiet auf Gemeindestrassen Begegnungszonen fördern.

³Die **Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs** sind **prioritär**, diejenigen der **zu Fuss Gehenden** und der **Velofahrenden** angemessen zu berücksichtigen.

⁴Die **Strasseninfrastruktur** ist **so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung** zugänglich und benutzbar ist.

Gegenüber der bisherigen Fassung wurde in § 14 Abs. 1 StrG zusätzlich festgelegt, dass verkehrslenkende Massnahmen dem Bau neuer Verkehrsflächen vorgehen. In § 14 Abs. 2 StrG wurde ergänzend postuliert, dass Gemeinden im geschlossenen Siedlungsgebiet auf Gemeindestrassen Begegnungszonen fördern können. In Abs. 3 von § 14 StrG wird eine Priorisierung der Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs gegenüber denjenigen der Personen, die zu Fuss gehen oder Radfahren, festgelegt.



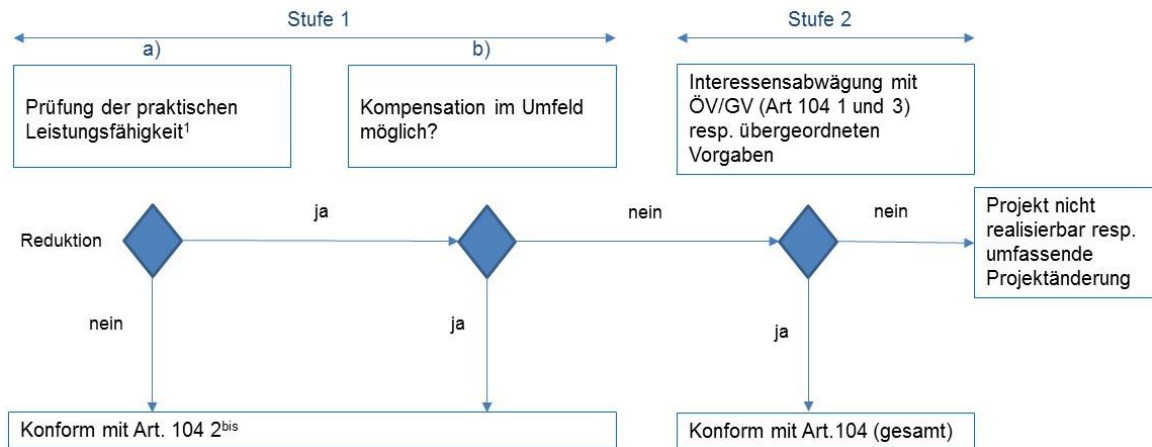
Nun fragt sich, wie die Vorgaben von Art. 104 Abs. 2^{bis} der Zürcher Kantonsverfassung und jene von § 14 Strassengesetz, in der Praxis verfassungs- bzw. gesetzeskonform umgesetzt werden können.

Die Dimensionierung und Ausgestaltung der Strassen richten sich grundsätzlich nach den angestrebten Zielen, den Bedürfnissen von Nutzenden und Anwohnenden und den örtlichen Gegebenheiten unter Berücksichtigung des aktuellen Stands der Technik im Verkehrswesen, den Vorgaben aus der Umweltschutzgesetzgebung, der Raumplanung und dem Städtebau. Zudem erfolgt die Planung projektspezifisch unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sowie unter Einbezug der übergeordneten Strategien und Konzepten. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass jedes Strassenprojekt auf einer integralen Strassenraumplanung beruht und einer sorgfältigen Interessensabwägung bedarf. Dabei ist ein Austausch aller involvierten Stellen zu den angestrebten Strategien, Planungen und Lösungen unabdingbar, da Zieldifferenzen bei Projektplanungen fortwährend sind. Eine solche Vorgehensweise ist erst recht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorgaben von Art. 104 Abs. 2^{bis} der Zürcher Kantonsverfassung und den Planungs- und Projektierungsgrundsätzen gemäss § 14 Strassengesetz notwendig.

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 104 Abs. 2^{bis} der Zürcher Kantonsverfassung legt § 14 Abs. 3 Strassengesetz lediglich **nachgelagert** eine Priorisierung der Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs gegenüber denjenigen Personen, die zu Fuss gehen oder Radfahren fest.

3 Methodisches Vorgehen

Vorgehen in zwei Stufen



1) Leistungsfähigkeit gemäss Definition in Kapitel 2.4.

Grundsätzlich ist in der Ausarbeitung eines Projektes gemäss dieser Abbildung vorzugehen und es sind die entsprechenden Nachweise zu erbringen und festzuhalten.

In jedem Fall ist anzustreben, die Konformität auf der Stufe 1 nachzuweisen.

Kann die Konformität nicht auf Stufe 1 nachgewiesen werden, so ist im Rahmen der Stufe 2 eine Interessensabwägung vorzunehmen. Dabei müssen die Aspekte des Absatzes 3 (Förderung des öffentlichen Personenverkehrs) und des Absatzes 1 (sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs (GV)) mit den Bedingungen aus Absatz 2^{bis} abgewogen werden.

Vergleichsbasis:

Als Bezugsgrösse zur Beurteilung der praktischen Leistungsfähigkeit gilt grundsätzlich der Ist-Zustand. Für die Beurteilung sind dabei aber nur die effektiv durch das Projekt ausgelösten Veränderungen in der Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.