

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. Juli 2017

576.

Dringliche Interpellation von SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen betreffend Gegenvorschlag des Kantonsrats zur Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung», finanzielle und planerische Auswirkungen für die städtischen Projekte zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Veloverkehrs sowie Einschätzung der Folgen unter Einbezug der übergeordneten Gesetzgebung

Am 31. Mai 2017 reichten die SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen folgende Interpellation, GR Nr. 2017/158, (Dringlichkeitserklärung vom 14. Juni 2017) ein:

Am 13. März 2017 hat der Kantonsrat Zürich den Gegenvorschlag zur Kantonalen Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung» (Anti-Stauintiative) beschlossen. Dieser besagt, dass der Kanton für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr sorgt. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen. Die Stadt Zürich plant zur Förderung des ÖV verschiedene Projekte (z. B. Tram nach Affoltern), welche zu einer Kapazitätsverlagerung zu Gunsten des öVs führen.

In der dicht besiedelten Stadt Zürich ist es nicht möglich, die Leistungsfähigkeit im umliegenden Strassennetz auszugleichen und es widerspricht mit der Lärmschutzverordnung (Massnahmen an der Quelle) auch der übergeordneten Gesetzgebung. Auch verlangt die Verfassung der Stadt Zürich das Ergreifen von weitere Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs (wie z. B. neue, separate Busspuren, Spurverengungen zugunsten von Velomassnahmen oder Massnahmen für den Fussverkehr, Abklassierungen von Strassen und eine Umgestaltung der Strasse bei Temporeduktionen).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was versteht man unter der Leistungsfähigkeit einer Staatsstrasse und wie wird diese gemessen?
2. Um wie viel könnte die Leistungsfähigkeit der Staatsstrassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich gesteigert werden, wenn auf allen Staatsstrassen das Tempo auf Tempo 30 reduziert werden würde?
3. Welche Strassenarten versteht man unter «im umliegenden Strassennetz»? Welcher Perimeter ist damit gemeint? Ist zu befürchten, dass bei einer Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauintiative durch Verlagerungen ins umliegende Strassennetz mehr Wohnquartiere unter den negativen Auswirkungen des MIV leiden werden?
4. Mit welchen Massnahmen würde sich der Stau - für alle Verkehrsmittel - in der Stadt Zürich effizient verringern lassen?
5. Welche finanziellen Folgen hat die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauintiative für die Stadt Zürich?
6. Können diese Kosten der Baupauschale belastet werden?
7. Um welche inhaltlichen Arbeiten wird der Planungsaufwand für Strassenbauprojekte durch die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauintiative steigen?
8. Die Stadt Zürich plant verschiedene Projekte zur Förderung des ÖV, welche zu einer Kapazitätsverlagerung zugunsten des ÖV führen werden. Welche Projekte, die aktuell in Planung sind, könnten vom Gegenvorschlag tangiert sein bzw. nicht mehr realisiert werden?
9. Wie geht der Stadtrat vor, so dass sich z. B. das Tram nach Affoltern auch bei einer Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauintiative realisieren lassen? Wer entscheidet letztendlich, ob auch im Sinne einer Interessenabwägung so z. B. unter Einbezug von Lärmschutz, Lufthygiene, Raumplanungsvorgaben, etc. die Nachfrage des MIV vor anderen Gütern Vorrang hätte? Welcher Rechtsweg müsste die Stadt einschlagen, damit sie ihre Projekte möglicherweise doch noch realisieren könnte?
10. Was bedeutet der Gegenvorschlag explizit für geplante Velomassnahmen, wie Velostreifen, Velostrassen?
11. Welche Folgen hätte die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauintiative für die Umsetzung der vom Volk gutgeheissenen Städteinitiative?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Artikel 104 der Kantonsverfassung hält heute fest, dass der Kanton und die Gemeinden für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz sorgen, der Kanton die Hoheit über die Staatsstrassen ausübt

und Kanton und Gemeinden den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet fördern. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung soll einen Abs. 2^{bis} einfügen, wonach der Kanton für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr sorgt. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte sei im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.

Die durch die Verfassungsänderung bezweckte Priorisierung des motorisierten Privatverkehrs widerspricht den Grundsätzen einer zweckmässigen Verkehrspolitik, die sich an einer hohen Beförderungskapazität und einem geringen Flächenbedarf der Verkehrsmittel zu orientieren hat. Insbesondere im städtischen Gebiet lassen sich die wachsenden Mobilitätsbedürfnisse durch die Stärkung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs bewältigen. Insbesondere Bahn, Tram und Bus sind effiziente Transportmittel mit einer hohen Beförderungskapazität und einem geringen Flächenbedarf. Als solche vermögen sie gegenüber dem Privatverkehr mehr Menschen auf weniger Raum zu transportieren. Die im neuen Raumordnungsgesetz des Bundes geforderte und im kantonalen Richtplan verbindlich festgesetzte Siedlungsentwicklung nach innen, also die zusätzliche Verdichtung in der Stadt, kann nur mittels einer Förderung und Priorisierung der effizienten Verkehrsmittel und den dafür notwendigen verkehrsplanerischen Massnahmen erreicht werden. Eine Priorisierung des Privatverkehrs durch eine wortgetreue Umsetzung der Verfassungsänderung würde hingegen den für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung stehenden Raum verknappen und somit die Leistungsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems mindern – mit entsprechend negativen Folgen für Wirtschaft und Bevölkerung.

Inwieweit die bezweckte Priorisierung des Privatverkehrs durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung tatsächlich Wirkung entfalten würde, lässt sich hingegen nur im Kontext der übergeordneten eidgenössischen und der massgebenden kantonalen und kommunalen Bestimmungen beurteilen. Von der neuen Verfassungsnorm würden insbesondere Bereiche tangiert, die auch in der Bundesverfassung geregelt sind, wie etwa die Grundsätze der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der Raumplanung (Art. 73–75 BV). Hinzu kommen Bestimmungen der Kantonsverfassung, namentlich der gültig bleibende Art. 104 Abs. 3, gemäss welchem Kanton und Gemeinden den öffentlichen Personenverkehr fördern. Eine generelle Vorrangstellung für den motorisierten Individualverkehr (MIV) lässt sich mit all diesen Bestimmungen nicht vereinbaren. Dies stellt auch der Regierungsrat in seinen Ausführungen zur Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung» (KR-Nr. 5251/2016) fest: *«Für den Entscheid massgebend sind die aufgrund der konkreten Situation ermittelten überwiegenden Interessen. Eine von Verfassung oder Gesetz vorgegebene Rangordnung unter den Interessen gibt es grundsätzlich nicht.»* Die neue Verfassungsbestimmung müsste also im Einzelfall gegenüber den anderen Interessen in teils aufwendigen Verfahren abgewogen werden. Es ist daher davon auszugehen, dass bei einer Annahme des Gegenvorschlags zur kantonalen Volksinitiative «Stopp der Verkehrsbehinderung» verschiedene Projekte auf überkommunalen Strassen, namentlich zum Ausbau des öV, zumindest erschwert, verteuert und verzögert würden.

Zu Frage 1: («Was versteht man unter der Leistungsfähigkeit einer Staatsstrasse und wie wird diese gemessen?»)

Gemäss der VSS-Norm 640 017a «Leistungsfähigkeit, Verkehrsqualität, Belastbarkeit – Grundnorm» ist die Leistungsfähigkeit einer Verkehrsanlage die grösstmögliche Verkehrsmenge, die einen Abschnitt dieser Anlage während eines gegebenen Zeitintervalls, bei gegebenen Strassen-, Verkehrs- und Betriebsbedingungen passieren kann. Die Leistungsfähigkeit innerorts wird von unterschiedlichen Faktoren wie der Ausgestaltung der Strasse, der Knotenkonfiguration, des Geschwindigkeitsregimes und anderen mehr beeinflusst. Aber auch Faktoren der Nachfrage wie Verkehrsaufkommen, Schwerverkehrsanteil, Anzahl querende Fussgängerinnen und Fussgänger haben Einfluss darauf. Die Leistungsfähigkeit einer Strasse ist

somit das Zusammenspiel aus der Strassenanlage, ihres Betriebs sowie der Verkehrsnachfrage. Die Leistungsfähigkeit kann somit nicht genau bestimmt, sondern nur annähernd abgeschätzt werden. Bei einer sich ändernden Nachfrage ändert sich auch die Leistungsfähigkeit.

Zu Frage 2: («Um wie viel könnte die Leistungsfähigkeit der Staatsstrassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich gesteigert werden, wenn auf allen Staatsstrassen das Tempo auf Tempo 30 reduziert werden würde?»)

Das Geschwindigkeitsregime ist gemäss der Antwort auf Frage 1 nur ein Faktor, welcher sich auf die Leistungsfähigkeit einer Strasse auswirkt. Eine Analyse der Anpassung der Geschwindigkeit auf Tempo 30 auf allen überkommunalen Strassen auf dem Gebiet der Stadt Zürich existiert nicht. Verschiedene Studien sowie einzelne umgesetzte Beispiele zeigen jedoch, dass tiefere Geschwindigkeiten tendenziell zu einer höheren Gesamtleistungsfähigkeit führen.

Zu Frage 3: («Welche Strassenarten versteht man unter «im umliegenden Strassennetz»? Welcher Perimeter ist damit gemeint? Ist zu befürchten, dass bei einer Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauninitiative durch Verlagerungen ins umliegende Strassennetz mehr Wohnquartiere unter den negativen Auswirkungen des MIV leiden werden?»)

Es ist davon auszugehen, dass die Definition des umliegenden Strassennetzes räumlich weit gefasst würde. 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 nicht nur den übergeordneten Vorgaben der Raum- und Verkehrsplanung widersprechen, sondern auch die Hoheit der Gemeinden über kommunale Strassen in unzulässiger Weise einschränken.

Zu Frage 4: («Mit welchen Massnahmen würde sich der Stau - für alle Verkehrsmittel - in der Stadt Zürich effizient verringern lassen?»)

Der Verkehr in der Stadt muss effizient abgewickelt werden, was eine Verlagerung auf Verkehrsmittel mit einer hohen Kapazität und geringem Platzbedarf bedeutet. In den Richtplänen sowie in «Stadtverkehr 2025» sind die dafür notwendigen Massnahmen in der Stadt Zürich festgelegt.

Zu Frage 5: («Welche finanziellen Folgen hat die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauninitiative für die Stadt Zürich?»)

Die finanziellen Folgen können nicht abgeschätzt werden. Sie werden im Wesentlichen davon beeinflusst, wie der Kanton die neue Vorgabe bezüglich des Erhalts der MIV-Kapazität handhabt. Es ist zu erwarten, dass sich Projekte infolge des zusätzlichen Aufwands für Planung, Bau und Landerwerb und wegen aufwändiger Rechtsmittelverfahren verteuern würden. Insbesondere eine Erhöhung der Baukosten und Eingriffe in die bestehende Siedlungsstruktur mit Landerwerb von privatem Grundeigentum könnten zu erheblichen Mehrkosten führen.

Zu Frage 6: («Können diese Kosten der Baupauschale belastet werden?»)

Grundsätzlich werden die Kosten der überkommunalen Strassen im Rahmen der Baupauschale durch den Kanton übernommen.

Zu Frage 7: («Um welche inhaltlichen Arbeiten wird der Planungsaufwand für Strassenbauprojekte durch die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauninitiative steigen?»)

Der Planungsaufwand für einzelne Projekte könnte steigen, indem die bereits heute schon durchgeführten Variantenstudien, Wirkungsanalysen und Interessenabwägungen um weitere Fragestellungen (z. B. geologische und wasserrechtliche Abklärungen für Tunnelbauten) erweitert werden müssten.

Zu Frage 8: («Die Stadt Zürich plant verschiedene Projekte zur Förderung des ÖV, welche zu einer Kapazitätsverlagerung zugunsten des ÖV führen werden. Welche Projekte, die aktuell in Planung sind, könnten vom Gegenvorschlag tangiert sein bzw. nicht mehr realisiert werden?»)

Tangiert wären wohl alle grösseren Verkehrsprojekte auf Strassen von überkommunaler Bedeutung. Wie in den einleitenden Erwägungen dargelegt, ist bereits heute und wäre auch bei Annahme des Gegenvorschlags für ein Projekt eine Abwägung verschiedener Interessen vorzunehmen. Die neue, einseitige Vorgabe für ein Verkehrsmittel erschwert die Interessensabwägung und kann zu Verzögerungen und Mehrkosten, bis zu einem allfälligen Scheitern eines Projekts führen. Der Stadtrat ist jedoch gewillt, die wichtigen Verkehrsprojekte wie geplant zu realisieren.

Zu Frage 9: («Wie geht der Stadtrat vor, so dass sich z. B. das Tram nach Affoltern auch bei einer Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauinitiative realisieren lassen? Wer entscheidet letztendlich, ob auch im Sinne einer Interessenabwägung so z. B. unter Einbezug von Lärmschutz, Lufthygiene, Raumplanungsvorgaben, etc. die Nachfrage des MIV vor anderen Gütern Vorrang hätte? Welcher Rechtsweg müsste die Stadt einschlagen, damit sie ihre Projekte möglicherweise doch noch realisieren könnte?»)

Wie in den einleitenden Erwägungen dargelegt, muss bereits heute und müsste auch künftig jedes Verkehrsprojekt, das einen Eingriff ins bestehende Verkehrssystem darstellt, sorgfältig unter Abwägung der unterschiedlichen Interessen geplant werden. Der Stadtrat wird wie bisher die übergeordneten Vorgaben des Bundes sowie des Kantons zur Raum-, Umwelt- und Verkehrsplanung, namentlich das Raumplanungsgesetz und die Vorgaben der Richtplanung umsetzen. Auch künftig strebt die Stadt gesamtverkehrlich und städtebaulich sinnvolle, umweltverträgliche sowie wirtschaftlich zweckmässige Verkehrslösungen an, die die unterschiedlichen Anforderungen bestmöglich berücksichtigen. Der Stadtrat wird alle erforderlichen Rechtsmittel ausschöpfen, um den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Zu Frage 10: («Was bedeutet der Gegenvorschlag explizit für geplante Velomassnahmen, wie Velostreifen, Velostrassen?»)

Ob und wie sich der Gegenvorschlag auf die geplanten Velomassnahmen auswirken wird, kann nicht generell beantwortet werden, sondern muss in jedem Einzelfall beurteilt werden. Velomassnahmen, wie etwa ein neuer Velostreifen, können, müssen sich jedoch nicht negativ auf die Leistungsfähigkeit des MIV auswirken. Im Gegenteil: Ein zusätzlicher Velostreifen vor einer Lichtsignalanlage kann die Leistungsfähigkeit für den MIV sogar erhöhen.

Zu Frage 11: («Welche Folgen hätte die Annahme des Gegenvorschlags zur Anti-Stauinitiative für die Umsetzung der vom Volk gutgeheissenen Städteinitiative?»)

Die neue Verfassungsbestimmung stünde im Widerspruch zu Art 2^{quinquies} sowie Art. 124 der Gemeindeordnung. Weder die konsequente Förderung des öffentlichen, Fuss- und Veloverkehrs noch der Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs liesse sich ohne Konflikt weiter verfolgen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti