Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 283/2010

Urteil vom 9. Dezember 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Reeb, Raselli, Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Dold.

1. Verfahrensbeteiligte
A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch
die Volkswirtschaftsdirektion, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Beschluss vom 26. April 2010 des Kantonsrats
des Kantons Zürich über die Bewilligung eines Rahmenkredits für Regionale Verkehrssteuerungen,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 26. April 2010 des Kantonsrats des Kantons Zürich über die Bewilligung eines Rahmenkredits für Regionale Verkehrssteuerungen.
Sachverhalt:

A.
Am 26. April 2010 fasste der Kantonsrat des Kantons Zürich folgenden Beschluss:
I. Für die Umsetzung der Konzepte für die Regionale Verkehrssteuerung in den Gebieten Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung (ohne die Städte Zürich und Winterthur) wird ein Rahmenkredit von Fr. 60 500 000 bewilligt.
II. Der Kredit erhöht oder ermässigt sich entsprechend der Baukostenentwicklung zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlags (Preisstand: 2007) und der Bauausführung.
III. Dispositiv I und II unterstehen dem fakultativen Referendum.
IV. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.
V. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

B.
Mit Beschwerde vom 4. Juni 2010 in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG beantragen A._____ und die weiteren im Rubrum genannten Personen die Aufhebung des Beschlusses des Kantonsrats.

Eventualiter sei der Kredit um den für den Neubau von Strassen vorgesehenen Anteil, das heisst um mindestens Fr. 5,5 Mio. zu kürzen. Die Beschwerdeführer kritisieren insbesondere, der Stimmbürger könne nicht erkennen, dass der Rahmenkredit auch den Neubau von Strassen umfasse. Zudem werde der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt.
Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer halten in ihrer Stellungnahme dazu im Wesentlichen an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest. In der Folge liess sich der Regierungsrat ein weiteres Mal vernehmen, während der Kantonsrat auf eine Vernehmlassung verzichtete.

Erwägungen:

1.
1.1 Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden (vgl. spezifisch zum Finanzreferendum BGE 118 IA 184 E. 1a S. 186 f.; Urteil 1P.4/2001 vom 12. Juli 2001 E. 2b; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer bringen in dieser Hinsicht vor, der Beschluss des Kantonsrats verschleiere seinen wirklichen Inhalt, was die Ergreifung des Referendums erschwere. Zudem sei der Grundsatz der Einheit der Materie nicht gewahrt worden.
Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Beim angefochtenen Beschluss handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG; Urteil 1C 22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 1.3 mit Hinweis). Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen im Kanton Zürich stimmberechtigt und damit gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

1.2 Neben der Verletzung politischer Rechte rügen die Beschwerdeführer auch eine unrichtige Anwendung von § 42 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611). Eine derartige Kritik ist nicht mit Stimmrechtsbeschwerde, sondern mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. b BGG vorzutragen (Urteil 1P.427/2006 vom 3. November 2006 E. 3, nicht publ. in: BGE 132 I 291; BGE 117 Ia 66 E. 1d/cc S. 67 f.; je mit Hinweisen). Die insofern unrichtige Bezeichnung des Rechtsmittels gereicht den Beschwerdeführern nicht zum Nachteil (BGE 134 III 379 E. 1.2 S. 382; 133 II 396 E. 3.1 S. 399; je mit Hinweisen). Ebenso wenig führt die insofern zu frühe Einreichung der Beschwerde zum Nichteintreten, da der angefochtene Beschluss in der Zwischenzeit in Rechtskraft erwachsen ist, weil kein Referendum ergriffen wurde (vgl. Amtsblatt des Kantons Zürich vom 3. September 2010 S. 1180; BGE 136 I 17 E. 1.2 S. 20 mit Hinweisen). Indessen scheinen die Beschwerdeführer zu übersehen, dass sich die Beschwerde nach Art. 82 lit. b BGG in Bezug auf die Sachurteilsvoraussetzungen von jener nach lit. c unterscheidet. Insbesondere beurteilt sich die Legitimation nicht wie bei der
Stimmrechtsbeschwerde nach Abs. 3, sondern nach Abs. 1 von Art. 89 BGG (vgl. Urteil 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003 E. 1.2 mit Hinweis, in: ZBl 105/2004 S. 253). Auch wenn das Bundesgericht die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen prüft, ist die Beschwerde auch in dieser Hinsicht hinreichend zu begründen (Art. 42 Abs. 2 BGG). Soweit die Legitimationsvoraussetzungen nicht ohne Weiteres ersichtlich sind, sind sie deshalb von den Beschwerdeführern darzulegen (BGE 133 II 400 E. 2 S. 403 f. mit Hinweis). Vorliegend ist weder offensichtlich noch wurde von den Beschwerdeführern ausgeführt, inwiefern sie durch den angefochtenen Beschluss besonders berührt sind. Auf ihre Beschwerde ist deshalb insofern nicht einzutreten, als mit ihr mehr als nur eine Verletzung politischer Rechte geltend gemacht wird.

1.3 Die Beschwerdeführer rügen in verschiedener Hinsicht das Verhalten des Regierungsrats in Bezug auf einen Rahmenkredit von 1981, welcher die Neue Greifenseestrasse umfasst habe. Sie bringen insbesondere vor, der Regierungsrat sei verpflichtet, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Freigabe des betreffenden Objektkredits zu unterbreiten. Es sei deshalb gänzlich unzulässig, dass der Regierungsrat die Strasse in der Vorlage Nr. 4512 vom 4. Juni 2008 nicht mehr erwähnt habe.
Mit diesen Ausführungen legen die Beschwerdeführer nicht dar, inwiefern der vorliegend angefochtene Beschluss des Kantonsrats Recht verletzt, weshalb darauf nicht einzutreten ist (Art. 42 Abs. 2 BGG).

2.
2.1 Die Beschwerdeführer rügen, die Behörden hätten ihre Pflicht zur vollständigen und sachlichen Information

verletzt. Der Antrag des Regierungsrats vom 27. Mai 2009, welcher zum angefochtenen Beschluss des Kantonsrats geführt habe, erwähne den Strassenbau mit keinem Wort. Der Kantonsrat und vor allem die Stimmberechtigten hätten sich kein korrektes Bild vom Inhalt des Rahmenkredits machen können. Zudem sei der Titel "Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Rahmenkredits für Regionale Verkehrssteuerungen" irreführend, da man dabei nicht mit dem Bau von Strassen rechnen könne. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die genannten Umstände eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV bedeuten.

2.2 Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272; Urteil 1C 392/2009 vom 1. Dezember 2009 E. 2 mit Hinweisen).
Wenn die Beschwerdeführer die Unvollständigkeit der Ausführungen des Regierungsrats in seinem Antrag vom 27. Mai 2009 rügen, so verkennen sie, dass es sich dabei nicht um eine behördliche Informationstätigkeit im Vorfeld einer Abstimmung handelt, sondern eben um einen Antrag zuhanden des Kantonsrats. Dem Parlament kommt im demokratischen Willensbildungsprozess eine andere Funktion zu als dem Stimmbürger; insbesondere kann es einen Antrag nicht nur annehmen oder ablehnen, sondern auch abändern. Die Abstimmungsfreiheit wird durch einen Antrag der Regierung zuhanden des Parlaments deshalb von vornherein nicht berührt. Wäre dem nicht so, so müsste die Verfassungsgarantie praktisch jedesmal als verletzt angesehen werden, wenn das Parlament vom regierungsrätlichen Antrag abweicht und die jenem zugrunde liegenden Erläuterungen nicht mehr aktuell und zutreffend sind.
2.3
2.3.1 Die Kritik der Beschwerdeführer zielt jedoch auch in eine andere Richtung. Sie machen geltend, dass dem publizierten Kantonsratsbeschluss und den ihm zugrunde liegenden amtlichen Dokumenten gar nicht zu entnehmen sei, wofür der Rahmenkredit verwendet wird. Sinngemäss bezieht sich ihre Rüge auf die Verletzung von Art. 33 Abs. 1 lit. d KV/ZH (SR 131.211) zum Ausgabenreferendum.
2.3.2 Das Ausgabenreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Umfang und Ausgestaltung werden durch die Kantonsverfassung bestimmt, und das Bundesgericht wacht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die kantonale Verfassung zugesicherten Mitwirkung. Ist das Ausgabenreferendum im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen, so muss es sinnvoll, das heisst unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und darf nicht durch die kantonale Gesetzgebung und Praxis seiner Substanz entleert werden (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; Urteil 1C 183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 5.1.1, in: ZBl 110/2009 S. 157; je mit Hinweisen).
Während das Gesetz des Kantons Zürich vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR; LS 161) in Bezug auf Abstimmungen vorschreibt, dass ein Beleuchtender Bericht verfasst und dieser zusammen mit der Abstimmungsvorlage spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag veröffentlicht wird (§ 63 Abs. 1 und § 64 GPR), findet sich keine Bestimmung zur Information der Stimmbürger über Beschlüsse (oder Erlasse), die dem fakultativen Referendum unterstehen. Derartiges wird von den Beschwerdeführern denn auch nicht geltend gemacht. Aus der Kantonsverfassung ergibt sich lediglich, dass dem Referendum unterliegende Kantonsratsbeschlüsse amtlich zu veröffentlichen sind (vgl. Art. 33 Abs. 3 KV). Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit eine Pflicht zur Information der Stimmbürger (Art. 33 Abs. 2 lit. a KV) über den Inhalt einer dem fakultativen Referendum unterstellten Vorlage direkt aus Art. 33 Abs. 1 lit. d KV fliesst.
Nach der Praxis im Kanton Zürich wird das Programm, für das ein Rahmenkredit gesprochen wird, im Beschluss des Kantonsrats nur in allgemeiner Weise umschrieben. Dies ist mit der Funktion des Ausgabenreferendums dann vereinbar, wenn die Stimmbürger sich anhand des betreffenden Beschlusses und den mit ihm zusammenhängenden amtlichen Dokumenten über den wesentlichen Inhalt des Programms kundig machen können. Es ist dagegen nicht erforderlich, dass detailliert Aufschluss über die angestrebte Mittelverwendung gegeben wird. Die Gutheissung eines Rahmenkredits darf nicht mit der Gutheissung eines bestimmten Projekts verwechselt werden (so in Bezug auf den Kanton Zürich bereits BGE 104 IA 425 E. 5a S. 426; vgl. auch ERNST MARTIN LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, 1966, S. 35). Im Rahmen des unverändert bleibenden Zwecks sind deshalb auch Projektanpassungen durch die Verwaltung nicht unzulässig (BGE 104 IA

425 E. 5a S. 426; Urteile 1P.59/2004 vom 17. August 2004 E. 5.4 und 5.5, in: ZBl 106/2005 S. 238; 1P.7/2000 vom 18. Mai 2000 E. 5; je mit Hinweisen).
2.3.3 Aus dem Wortlaut des angefochtenen Beschlusses ergibt sich, dass ein Rahmenkredit von Fr. 60'500'000.– für die Umsetzung der Konzepte für die Regionale Verkehrssteuerung in den Gebieten Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung (ohne die Städte Zürich und Winterthur) bewilligt wird. Der Beschluss enthält zudem eine Preisstandsklausel (vgl. § 38 Abs. 4 CRG). Die Auffassung der Beschwerdeführer, der Titel dieses Beschlusses ("Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Rahmenkredits für Regionale Verkehrssteuerungen") sei irreführend, kann nicht geteilt werden. Zwar lässt der Titel nicht ohne Weiteres auch auf den Bau einer Strasse schliessen. Doch lässt er überhaupt keine Schlüsse auf die zur Verkehrssteuerung vorgesehenen Massnahmen zu, somit auch nicht negativ darauf, dass Strassenbauten ausgeschlossen sind.
Der Weisung zum Antrag des Regierungsrats vom 27. Mai 2009 lässt sich entnehmen, dass die angestrebten Ziele vorab durch eine verbesserte Nutzung der vorhandenen Infrastruktur erreicht werden. Fallweise seien jedoch auch bauliche Anpassungen bzw. Ergänzungen der Infrastruktur vorzunehmen, damit die beabsichtigte Busbevorzugung oder die Verlagerung von Stauräumen umgesetzt werden können. Aus dem Protokoll des Zürcher Kantonsrats (165. Sitzung, 26. April 2010, 8.15 Uhr) geht schliesslich hervor, dass im beantragten Rahmenkredit auch der Bau der Neuen Greifenseestrasse für Fr. 5,5 Mio. vorgesehen war. Ein in der Folge abgelehnter Minderheitsantrag sah denn auch vor, den Rahmenkredit um diesen Betrag zu kürzen. Die Protokolle des Rats sind öffentlich (§ 54 des Geschäftsreglements vom 15. März 1999 des Kantonsrats des Kantons Zürich [LS 171.11]).
Die Beschwerdeführer hatten Gelegenheit (und Anlass), sich über den Inhalt des Programms, für welches der Rahmenkredit gesprochen worden war, zu informieren. Nachdem gemäss Ratsprotokoll über die umstrittene Strasse eingehend diskutiert worden war, kann offen bleiben, ob nicht schon die Weisung des Regierungsrats eine hinreichende Information gewährleistete. Nach dem Gesagten genügt es, wenn dem Stimmbürger der wesentliche Inhalt eines Verpflichtungskredits mitgeteilt wird. Die Neue Greifenseestrasse machte weniger als einen Zehntel des gesamten Kredits aus und trat als bauliche Massnahme neben solchen technischer Natur eher in den Hintergrund. Damit ist festzuhalten, dass Art. 33 Abs. 1 lit. d KV nicht verletzt wurde und sich die betreffende Rüge der Beschwerdeführer deshalb als unbegründet erweist.

3.
3.1 Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass Ausgaben, die sich nicht gegenseitig bedingen, für die Zwecke des Ausgabenreferendums auch nicht zusammengerechnet werden dürften. Zwischen einer effizienten regionalen Verkehrssteuerung und dem Bau der Neuen Greifenseestrasse bestehe dieser Zusammenhang nicht. Dies verletze den Grundsatz der Einheit der Materie und § 40 CRG. Mit dem "Verstecken" des Kredits über Fr. 5,5 Mio. im Rahmenkredit für Regionale Verkehrssteuerungen werde das Ausgabenreferendum ausgehebelt.

3.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie bildet einen Teilaspekt des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Er verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen (vgl. in Bezug auf Volksinitiativen: BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; 129 I 381 E. 2 S. 384; je mit Hinweisen; hinsichtlich behördlicher Vorlagen: BGE 129 I 366 E. 2 S. 369; Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 2, in: ZBl 108/2007 S. 332; je mit Hinweisen).
Für das Ausgabenreferendum folgt aus dem Prinzip der Einheit der Materie einerseits, dass sich die Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft (Vermengungsverbot). Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (Trennungsverbot; Yvo HangartNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 2524 f.). Es ist

somit unzulässig, die in der Verfassung für das obligatorische und das fakultative Referendum gegen Kreditbeschlüsse festgesetzten Grenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191 mit Hinweisen; Urteil 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003 E. 3.1). Aus dem Umstand, dass das Prinzip der Einheit der Materie sowohl gebieten kann, je nach innerem Zusammenhang verschiedene Aspekte zu einer Vorlage zu vereinen oder umgekehrt verschiedenen Vorlagen zuzuführen, folgt indessen nicht, dass jeder Anwendungsfall bundesrechtlich abschliessend geregelt wäre. Vielmehr bleibt den Behörden ein Ermessensspielraum erhalten (Urteil 1P.805/2000 vom 9. Mai 2001 E. 2c/aa mit Hinweis).
Der Grundsatz der Einheit der Materie ist nach dem Gesagten einerseits in Art. 34 Abs. 2 BV verankert. Im Kanton Zürich ist er andererseits für Verpflichtungskredite auch in § 40 CRG festgeschrieben. Nach dieser Bestimmung werden Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder die sich gegenseitig bedingen, in denselben Verpflichtungskredit aufgenommen. Es ist nicht ersichtlich und wurde im vorliegenden Verfahren auch von keiner Seite geltend gemacht, dass diese kantonale Bestimmung über die bundesverfassungsrechtliche Garantie hinausgeht (vgl. BGE 130 I 185 E. 3 S. 195 und Urteil 1C 103/2010 vom 26. August 2010 E. 2.2, wonach von einem abweichenden Begriffsgehalt nicht leichthin auszugehen ist). Die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist deshalb ausschliesslich vor dem Hintergrund von Art. 34 Abs. 2 BV zu prüfen.

3.3 Der Regierungsrat macht in seiner Vernehmlassung geltend, eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie sei ausgeschlossen, zumal es gar noch nicht zu einer Abstimmung gekommen sei. Dieser Ansicht ist nicht zu folgen. Dass schon die Anfechtung des parlamentarischen Beschlusses möglich sein muss, ist insbesondere beim Ausgabenreferendum evident, wo die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie (im Sinne des Trennungsverbots) dazu führen kann, dass eine Vorlage zu Unrecht gar nicht dem (fakultativen oder obligatorischen) Referendum unterstellt wird (vgl. zum Beispiel Urteil 1P.805/2000 vom 9. Mai 2001). Das gleiche gilt jedoch auch, wo - wie im vorliegenden Fall - eine Verletzung der Vermengungsverbots gerügt wird, da möglich ist, dass die Unterschriftensammlung für die Ergreifung des fakultativen Referendums erschwert wird. Eine ähnliche Situation besteht dann, wenn ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zu einer Behördenvorlage in unrichtiger Anwendung des Grundsatzes der Einheit der Materie für ungültig erklärt wird und demzufolge ebenfalls nicht zur Abstimmung gelangt (vgl. zum Beispiel Urteil 1C 103/2010 vom 26. August 2010).

3.4 Das Projekt "Regionale Verkehrssteuerung" bezweckt laut dem Antrag des Regierungsrats vom 27. Mai 2009, das Reisen mit Bus und Auto berechenbar zu machen und die Fahrzeiten zu verkürzen. Innerhalb der Siedlungsgebiete soll der Verkehr flüssig zirkulieren. Zudem sollen die Anschlüsse zwischen Bus und S-Bahn gewährleistet und die Nebenstrassen im Siedlungsgebiet vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Schliesslich wird eine Verbesserung der Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr angestrebt. Die zu diesem Zweck vorgesehenen Massnahmen umfassen im Wesentlichen neue Lichtsignalanlagen bei den Autobahnanschlüssen, die Koordination der Lichtsignalanlagen an den neuralgischen Punkten im Hauptverkehrsstrassennetz, den Bau von Busspuren und die Einrichtung von Busbevorzugungen, punktuelle Netzanpassungen, die verbesserte Wegweisung und Parkleitsysteme sowie das Management der Parkraumausfahrten und schliesslich eine verbesserte Information der Verkehrsteilnehmenden über die Medien und im Strassennetz mittels Wegweisung und Informationstafeln.
Die Verkehrssteuerung soll somit schwergewichtig mit technischen Mitteln erreicht werden, indessen umfasst das Projekt auch bauliche Massnahmen. Im Synthesebericht der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich wird zum Bau der Neuen Greifenseestrasse ausgeführt, dass durch die weitere Verkehrszunahme auf der als Ausweichroute attraktiven Greifenseestrasse auch die Belastung am Kreisel Industriestrasse-Greifenseestrasse zunehme. Davon betroffen seien die Buslinien 720 und 725 auf der Industriestrasse. Mit der Neuen Greifenseestrasse, die als Spangenverbindung zwischen Greifenseestrasse und Zürichstrasse konzipiert sei, werde der Verkehr direkter dem Autobahnanschluss zugeführt. Neben der Industriestrasse würde dadurch auch die Greifenseestrasse entlastet, wo eine neue Busverbindung geplant sei. Der Regierungsrat hat zudem in seiner Vernehmlassung zuhanden des Bundesgerichts darauf hingewiesen, dass ohne den Neubau andere Massnahmen nicht ihre volle Wirkung entfalten könnten.
Insgesamt ist von einem hinreichenden sachlichen inneren Zusammenhang auszugehen. Hierfür ist nicht erforderlich, dass der Neubau unabdingbare Voraussetzung für die weiteren Massnahmen ist. Vielmehr reicht es,

dass der Bau der Neuen Greifenseestrasse zusammen mit den weiteren beschriebenen Massnahmen auf dasselbe konkrete Ziel ausgerichtet ist. Dass dieses Ziel mit verschiedenen Mitteln (teils mit technischen, teils mit baulichen) erreicht werden soll, beeinträchtigt den zwischen ihnen bestehenden Zusammenhang ebenfalls nicht. Die Rüge der Beschwerdeführer erweist sich deshalb als unbegründet.

4.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Diesem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Weder die Beschwerdeführer noch der Kanton Zürich, der in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt hat, haben Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 2 und 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Dezember 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Dold