3936

KR-Nr. 146/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 146/1998
betreffend Gesamtverkehrskonzept**

(vom 23. Januar 2002)

Der Kantonsrat hat am 25. Januar 1999 folgendes von den Kantonsrätinnen Helen Kunz, Opfikon, Esther Zumbrunn, Winterthur, und Kantonsrat Anton Schaller, Zürich, am 27. April 1998 eingereichte Postulat überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Gesamtverkehrskonzept vorzulegen. Das Konzept soll enthalten:

- Planungsstand für den öffentlichen und privaten Verkehr,
- Analyse der Geldströme,
- Ziele für die nächsten 5 bis 10 Jahre,
- Mittel, welche zur Erreichung dieser Ziele nötig sind.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Auftrag und Stand der Gesamtverkehrskonzeption

Der Auftrag für eine Gesamtverkehrskonzeption wurde bereits mit dem kantonalen Richtplan 1995 erteilt und vom Bundesrat in seinem Genehmigungsentscheid 1996 bekräftigt. Der Regierungsrat nahm den Auftrag in seine Legislatorschwerpunkte 1999 bis 2003 auf. Die Notwendigkeit einer Gesamtverkehrskonzeption ist somit unbestritten.

Die Gesamtverkehrskonzeption umfasst grundsätzlich zwei Ebenen. Auf der normativen Ebene werden die verkehrspolitischen Wirkungs-, Leistungs- und Finanzierungsziele und die Instrumente für ihre Umsetzung im Rahmen wirkungsorientierter Staats- und Verwaltungsführung bestimmt. Auf der strategischen Ebene wird festgelegt, mit welchen Massnahmenkombinationen für die einzelnen Verkehrsträger insgesamt der bestmögliche Beitrag zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele geleistet werden soll.

Um Grundlagen für die Ausgestaltung der verkehrspolitischen Ebene der Gesamtverkehrskonzeption zu entwickeln, sind die bereits beschlossenen verkehrs-, raumordnungs- und umweltpolitischen Grundsätze (z. B. gemäss dem kantonalen Richtplan) auf Grund des Controllingkonzepts des Regierungsrates (so genanntes 5-Ebenen-Strukturmodell) systematisiert worden. Damit besteht ein guter Überblick über die verkehrspolitische Ausrichtung im Kanton Zürich, und es kann aufgezeigt werden, mit welchen Methoden und Instrumenten wirkungsorientierter Verwaltungsführung ein kontinuierlicher Umsetzungsprozess in Gang gebracht werden kann.

Auf der strategischen Ebene der Gesamtverkehrskonzeption sind noch verschiedene wichtige Planungen im Gange. Während die Strategie für den öffentlichen Verkehr im Wesentlichen vorliegt, bedarf es für die Festlegung der Strategie im Strassenbereich noch vertiefter Abklärungen. Auch im Bereich des Flughafens (Betriebsreglement) sind bekanntlich sehr wichtige Verfahren noch im Gange.

Der vorliegende Bericht gibt die Möglichkeit, dem Kantonsrat den gegenwärtigen Stand der verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze für die Gesamtverkehrskonzeption zur Kenntnis zu bringen. Die Beratungen im Kantonsrat werden Aufschluss über die Haltung des Kantonsrates und seiner Fraktionen bringen. Diesen politischen Meinungsäusserungen wird bei einer Überarbeitung Rechnung getragen. Mit diesem schrittweisen Vorgehen kann die Gesamtverkehrskonzeption prozesshaft weiterentwickelt werden.

2. Verkehrsträgerübergreifende Investitions- und Finanzplanung

Gemäss dem vorliegenden Postulat sollen mit der Gesamtverkehrskonzeption – ausgehend vom Planungsstand für den öffentlichen und privaten Verkehr und einer Analyse der Geldströme – die Ziele für die nächsten fünf bis zehn Jahre bestimmt und die Mittel bereitgestellt werden, die notwendig sind, diese Ziele zu erreichen. Die Gesamtverkehrskonzeption soll nach diesen Vorstellungen in erster Linie die Funktion einer rollenden, Verkehrsträger-übergreifenden Investitions- und Finanzplanung übernehmen.

Der Regierungsrat hat im Rahmen seines Controlling-Konzepts mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ein mittelfristiges Planungsinstrument geschaffen, das die Entwicklung der Leistungen, der Investitionen sowie des Finanzbedarfs für den ganzen Staatshaushalt aufzeigt. Der KEF ist nach so genannten Leistungsgruppen gegliedert. Was jedoch im Rahmen der heutigen Form des KEF noch nicht ausreichend gewährleistet werden kann, ist eine trans-

parente Zusammenfassung der Planung und der Berichterstattung über das ganze Politikfeld Verkehr. Dadurch leidet die Transparenz und die Übersichtlichkeit für den Regierungsrat und den Kantonsrat. Die Übersichtlichkeit wird zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass die Volkswirtschaftsdirektion, die Baudirektion und die Direktion für Soziales und Sicherheit für Verkehrsaufgaben zuständig sind. Um die Übersicht herzustellen, ist eine konsolidierte Planung und Berichterstattung der verschiedenen Leistungsgruppen des Verkehrs notwendig. Sodann braucht es in einem solchen investitionslastigen Bereich auch eine Langfristplanung.

Die Forderung für eine langfristige Investitions- und Finanzplanung, die einen Überblick über das ganze Politikfeld Verkehr herstellt, ist berechtigt. Neben diesen Planungsinstrumenten bedarf es auch eines entsprechenden Informationssystems, um einerseits den Umsetzungsprozess zu überwachen und zu steuern, andererseits um die Entwicklung der Umfeldfaktoren zu beobachten. Das Planungs- und Informationssystem muss mit dem Controlling-Konzept des Regierungsrates abgestimmt und nach den Grundsätzen wirkungsorientierter Verwaltungsführung ausgestaltet werden.

3. Funktion der Gesamtverkehrskonzeption im Rahmen der kantonalen Richtplanung

Der Text zum kantonalen Richtplan hält zu den Funktionen der Gesamtverkehrskonzeption Folgendes fest: «Die in der Karte als geplant bezeichneten Staatsstrassen wurden auf Grund der dem Gesamtplan 1978 zu Grunde gelegten Verkehrskonzeption in den Richtplan übernommen. Ob und wie weit diese Strassenfestlegungen den aktuellen Zielsetzungen entsprechend geändert werden müssen, ist im Rahmen des künftigen Verkehrskonzepts zu überprüfen. Dieses Konzept ist auf die Verkehrsplanungen des Bundes, der Nachbarkantone und des benachbarten Auslandes abzustimmen und soll die regionalen Planungsträger mit einbeziehen. . . . Zur Überprüfung und Optimierung der heute bestehenden und geplanten Verkehrswege des privaten und des öffentlichen Verkehrs befindet sich ein Verkehrsmodell im Aufbau. Daraus gewonnene Erkenntnisse werden für die Überprüfung, Prioritätensetzung und eine allfällige Überarbeitung des Verkehrskonzepts, welches Grundlage für den Verkehrsplan ist, dienen.» Ferner hält der Text zum kantonalen Richtplan fest: «Unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten ist es nötig, im Strassenbau Prioritäten zu setzen. Gleichzeitig ist das Verkehrskonzept wegen der funktionalen Verflechtung verschiedener Verkehrsträger im Personen- und im

Güterverkehr zu aktualisieren.» Die Gesamtverkehrskonzeption muss daher auch Grundlage für die Beurteilung der Zweckmässigkeit und der Dringlichkeit der einzelnen Richtplaneinträge bilden.

4. Verkehrspolitische Ziele und Grundsätze

Eine Gesamtverkehrskonzeption kann ihre vielfältigen Funktionen als Instrument wirkungsorientierter Verwaltungsführung nicht ohne klar umschriebene verkehrspolitische Ziele und Grundsätze erfüllen. Die Analyse der vom Kantonsrat oder Regierungsrat bereits beschlossenen verkehrs-, raumordnungs- und umweltpolitischen Ziele und Grundsätze ergab, dass sie die wesentlichen Aspekte einer zukunftsorientierten Verkehrspolitik abdecken. Die für die Gesamtverkehrskonzeption übernommenen Ziele und Grundsätze entsprechen inhaltlich ausnahmslos diesen bereits gefassten Beschlüssen.

Die feststellbare Uneinheitlichkeit der vorhandenen Ziele und Grundsätze beeinträchtigt jedoch die Kohärenz der Verkehrspolitik und die notwendige Kontinuität in der Umsetzung. Als Grundlage für die Gesamtverkehrskonzeption mussten die bestehenden Ziele stark systematisiert werden. Wegleitend für die Systematisierung war das 5-Ebenen-Strukturmodell des Controlling-Konzepts des Regierungsrates. Die auf diese Weise gegliederten verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze werden nachfolgend wiedergegeben. Ihnen wird eine Leitidee vorangestellt.

4.1 Leitidee: Standortqualität im Mittelpunkt der Verkehrspolitik

Die Standortqualität des Wirtschaftsraums Zürich wird in der Leitidee zum zentralen Orientierungspunkt für die Verkehrspolitik bestimmt:

Der Kanton Zürich leistet mit einem guten Mobilitätsangebot einen wesentlichen Beitrag an die Standortattraktivität seines Lebens- und Wirtschaftsraums.

Seine Verkehrspolitik ermöglicht durch Interessenausgleich dauerhafte Fortschritte für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Sie ist bestrebt, künftigen Generationen eine lebenswerte Zukunft zu sichern.

Mit einer fortschrittlichen Verkehrspolitik steigert der Kanton Zürich seine internationale Konkurrenzfähigkeit – auch zum Nutzen der übrigen schweizerischen Regionen. Er unterstützt damit die Leitlinien der kantonalen Richtplanung sowie der Raumordnung Schweiz und orientiert sich am Leitbild des «vernetzten Städtesystems Schweiz».

4.2 Wirkungsbereiche der Verkehrspolitik

Aus der Leitidee lassen sich fünf Wirkungsbereiche ableiten:

Verkehrsqualität

Der Kanton Zürich stellt die Leistungsfähigkeit, Qualität und Entwicklungsfähigkeit des Verkehrssystems langfristig sicher. Innerhalb des Wirtschaftsraums Zürich schafft er damit gute Voraussetzungen für den Pendler-, Geschäfts-, Freizeit- und Güterverkehr. Darüber hinaus gewährleisten grossräumige Verkehrsnetze hervorragende Verbindungen zu anderen Wirtschaftsräumen im In- und Ausland.

Sicherheit

Der Kanton Zürich sorgt für einen hohen Stand der objektiven und subjektiven Sicherheit im Verkehrsbereich. Er schafft Voraussetzungen, um die durch den Verkehr verursachten Personen- und Sachschäden zu minimieren.

Umwelt

Der Kanton Zürich stimmt seine verkehrspolitischen Ziele mit den Zielen des Umweltschutzes ab. Er schöpft die sich bietenden Möglichkeiten zur Verringerung der Luft- und Lärmbelastung und des Energieverbrauchs aus.

Siedlung und Landschaft

Der Kanton Zürich schafft mit seiner Verkehrspolitik Voraussetzungen für eine kontinuierliche Verbesserung der Siedlungsqualität. Er nutzt seine raumplanerischen Instrumente für eine räumliche Entwicklung, die möglichst wenig zusätzlichen Verkehr erzeugt. Im Rahmen seiner Möglichkeiten sorgt er für eine Entlastung und Aufwertung stark belasteter Siedlungsräume. Der Flächenverbrauch durch das Verkehrssystem ist möglichst klein zu halten.

Grundversorgung

Der Kanton Zürich ermöglicht allen Personen und allen Gesellschaftsschichten eine Grundversorgung an Mobilität.

4.3 Grundsätze und Zielvorgaben für die Leistungsebene

Auf der Leistungsebene gliedert sich die Verkehrspolitik einerseits in Grundsätze, die für alle Verkehrsträger gelten, andererseits in Zielvorgaben für die einzelnen Verkehrsträger und -systeme.

4.3.1 Allgemeine Grundsätze

Wesensgerechter Verkehrsmiteinsatz

Der Kanton Zürich entwickelt die Verkehrsträger auf Grund ihrer besonderen Stärken weiter. Er koordiniert deren Betrieb, Ausbau und Umbau. Er verfolgt das Ziel, dass der öffentliche Verkehr vom Verkehrszuwachs, der nicht dem Langsamverkehr zuzurechnen ist, mindestens die Hälfte übernimmt.

Verkehrsinfrastruktur erhalten und koordiniert betreiben und ausbauen

Der Kanton Zürich unterhält und erneuert die Verkehrsinfrastruktur für einen sicheren Betrieb und eine lange Lebensdauer. Er schöpft die vorhandenen Kapazitäten mit betrieblichen Massnahmen aus. Mit einem gezielten Ausbau der Infrastruktur von Schiene und Strasse stellt der Kanton die Leistungsfähigkeit und Qualität der Verkehrsträger langfristig sicher.

Chancen von Innovationen ausschöpfen

Der Kanton Zürich nutzt die Chancen technischer und betrieblicher Innovationen im Verkehrsbereich und der Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften. Er unterstützt mit geeigneten Rahmenbedingungen kombinierte, umweltschonende Mobilitätsangebote.

Effizienz in der Leistungserstellung

Der Kanton Zürich sorgt dafür, dass die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel sparsam und effizient verwendet werden.

4.3.2 Vorgaben für einzelne Leistungsbereiche

Abstimmung von Verkehr und Siedlung

Der Kanton Zürich stimmt seine Verkehrsplanung mit den Zielsetzungen der Richtplanung ab. Diese verfolgt das Ziel, die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherzustellen und zu verbessern und deren Entwicklung schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten. Die verkehrspolitischen Massnahmen unterstützen diese Ziele und stellen dabei insbesondere die Erschliessung von Zentrumsgebieten sicher.

Wettbewerbsorientierung im öffentlichen Verkehr

Der Kanton Zürich stärkt die Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs. Er fördert die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs dort, wo dieser grosse Chancen gegenüber dem Individualverkehr und dem Luftverkehr hat: in grossen Verkehrsströmen und bei der Er-

schliessung von Siedlungsschwerpunkten sowie im Hochgeschwindigkeitsverkehr zwischen den europäischen Metropolen. In ländlichen Gebieten stellt er mindestens eine Grundversorgung sicher.

Optimierung des motorisierten Individualverkehrs

Der Kanton Zürich sichert die Funktionsfähigkeit der Hochleistungsstrassen als leistungsfähige und sichere Achsen des Individualverkehrs mit fortschrittlichen betrieblichen Massnahmen und einem gezielten Ausbau. Die bauliche Gestaltung und der Betrieb der Hauptverkehrsstrassen gewährleisten die sichere Zirkulation des motorisierten und des langsamen Individualverkehrs sowie des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs; sie nehmen auch Rücksicht auf die Umgebung. Auf dem untergeordneten Strassennetz sorgt der Kanton zusammen mit den Gemeinden für quartiergerechte Erschliessungen. Er stellt sicher, dass der quartierinterne Verkehr bewältigt werden kann, ohne das übergeordnete Strassennetz zu beanspruchen.

Integriertes Verkehrsmanagement

Der Kanton Zürich sorgt mit einem integrierten Verkehrsmanagement für eine Optimierung der Gesamtleistungsfähigkeit des Verkehrssystems. Auf den Hochleistungsstrassen hat die Gewährleistung des Verkehrsflusses höchste Priorität. Auf den Hauptverkehrsstrassen besteht das Ziel in einer gebietsorientierten Steigerung der intermodalen Gesamtleistung, gemessen mit dem Indikator «Personen pro Zeiteinheit». Wegen seiner spezifischen Leistungsfähigkeit genießt der öffentliche Verkehr im Rahmen der Verhältnismässigkeit grundsätzlich Priorität.

Gute Voraussetzungen für den langsamen Individualverkehr

Der Kanton Zürich fördert den langsamen Individualverkehr (Zufussgehen, Fahrrad) vor allem in dicht besiedelten Räumen und auf kurzen Distanzen. Er verfolgt das Ziel, diesem sichere, attraktive und zusammenhängende Wege zur Verfügung zu stellen.

Leistungsfähige und umweltgerechte Güterversorgung

Der Kanton Zürich fördert im Rahmen seiner Möglichkeiten den Güterverkehr auf der Schiene, insbesondere beim Verkehr über grosse Distanzen und beim Transport von Massen- und Gefahrgütern. Er fördert ferner innovative Projekte im kombinierten Verkehr und bei der Güterverteilung.

Zukunftsgerechte, ausgeglichene Flughafenpolitik

Der Kanton Zürich setzt sich dafür ein, dass die Funktion des Flughafens Zürich als wichtigste interkontinentale Drehscheibe der Schweiz erhalten bleibt. Er sorgt dafür, dass der Betrieb des Flughafens auf die berechtigten Schutzbedürfnisse der Bevölkerung Rücksicht nimmt.

4.4 Finanzierungsebene

Der Kanton Zürich sorgt für eine gesicherte Finanzierung des Betriebs und Unterhalts sowie der Investitionen im Verkehrsbereich. Er richtet das Finanzierungssystem auf die übergeordneten verkehrspolitischen Ziele aus und gestaltet es transparent.

Der Kanton Zürich schöpft vorhandene Möglichkeiten der Preis- und Finanzierungspolitik aus, um örtlich und zeitlich auftretende Leistungengpässe und übermässige Umweltbelastungen zu vermeiden.

Das Verkehrssystem weist – unter Berücksichtigung der internen und externen Effekte – eine möglichst hohe Eigenwirtschaftlichkeit auf.

4.5 Organisation und Controlling

Der Kanton Zürich setzt seine Verkehrspolitik mit Hilfe von Controlling-Instrumenten um. Diese verfügen hauptsächlich über folgende Funktionen:

- Unterstützung des Führungsprozesses von Regierung und Parlament,
- Erkennen und Beurteilen von Chancen und Risiken im Umfeld des Gesamtverkehrs,
- Operationalisierung verkehrspolitischer Ziele in Form von Massnahmen- und Finanzplänen,
- Beurteilung und Bewertung von Projekten im Hinblick auf ihre leistungs- und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen,
- Aufbau eines Informationssystems zur Berichterstattung über die Umsetzung der Pläne und Projekte.

4.6 Verhältnis der verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze zur Strategieplanung für die einzelnen Verkehrsträger

Die verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze finden in den laufenden Verkehrsprojekten bereits Anwendung. Über den Stand und das weitere Vorgehen in den wichtigsten Projekten wird nachfolgend berichtet. Die mit diesen Projekten verbundenen Strategiewerke können zu einem grossen Teil bis Ende 2002 abgeschlossen werden. Damit wird die Gesamtverkehrskonzeption sowohl auf der verkehrspolitischen als auch auf der strategischen Ebene in wichtigen Bestandteilen vorliegen.

5. Stand wichtiger Verkehrsprojekte

5.1 Wichtige Projekte auf Bundesebene

Wie bereits im kantonalen Richtplan festgehalten, muss auf die Planungsarbeiten des Bundes Rücksicht genommen werden. Wichtige Projekte mit erheblichen Auswirkungen für eine Gesamtverkehrskonzeption auf kantonaler Ebene sind im Gange. Der Neue Finanzausgleich bringt wesentliche Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und im Finanzierungssystem. Die sich abzeichnenden Entwicklungen sind mit Chancen und Risiken verbunden. Das Gleiche ist vom zweiten Teil der Bahnreform zu sagen, der 2002 in einem Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellt werden soll.

Ferner ist auf die Sachplanungen des Bundes in den Bereichen Luftverkehr, Schiene und Strasse hinzuweisen. Die Sachplanung für die Infrastruktur der Luftfahrt ist am weitesten fortgeschritten; das Objektblatt für den Flughafen Zürich wird wesentliche Randbedingungen für das neue Betriebsreglement festlegen. Die Sachplanungen für Strasse und Schiene sind im konzeptionellen Teil noch nicht abgeschlossen. Auf Grund der Projektplanungen ist davon auszugehen, dass Festlegungen für die Infrastruktur frühestens ab 2004 erwartet werden können. Im Sachplan Strasse wird in diesem Zusammenhang das Netz der Nationalstrassen überprüft und voraussichtlich neu festgelegt. Für die Entwicklung der Schieneninfrastruktur ist das laufende Evaluationsverfahren im Rahmen des Projekts Bahn 2000 2. Etappe von grosser Bedeutung. Wie alle anderen schweizerischen Regionen ist der Kanton Zürich in den Projektgremien von Bahn 2000 2. Etappe vertreten.

5.2 Planungsstand im öffentlichen Verkehr

Im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption bleibt unbestritten, dass der öffentliche Verkehr weiter gestärkt und nachfrageorientiert weiterentwickelt werden soll. Die Planungen im Rahmen des Projekts «Bahnperspektiven für den Wirtschaftsraum Zürich» suchten systematisch nach Möglichkeiten, die Wettbewerbsposition der Bahn auch zum Nutzen der Standortqualität des Wirtschaftsraums Zürich langfristig zu steigern. Auf Grund der in Zusammenarbeit mit den SBB entwickelten Vorstellungen für die Angebotsentwicklung konnte der Investitionsbedarf auf dem Schienennetz ermittelt und in Bezug auf die neue Durchmesserlinie mit einem zweiten Durchgangsbahnhof in Zürich bereits zu einer Kreditvorlage konkretisiert werden. Diese hat in der Volksabstimmung vom 23. September 2001 breite Unterstützung gefunden. Die neue Durchmesserlinie hat auch zu einer Teilrevision des kantonalen Richtplans geführt. In der Zwischenzeit ist ein Projekt für eine Kapazitätserweiterung auf der Verbindung Flughafen–Winterthur gestartet worden.

Gestützt auf die «S-Bahn-Vision» treibt der Verkehrsverbund eine weitere Ausbautetappe für die S-Bahn («3. Teilergänzung») voran, die 2006 auf nachfragestarken Korridoren wesentliche Angebotsverbesserungen bringen soll. Diese umfasst auch eine Aufwertung des S-Bahn-Systems in Winterthur. Der nächstfolgende Angebotsschritt wird auf den Zeitpunkt der Eröffnung des neuen Durchgangsbahnhofs im Jahre 2012 geplant. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs findet ihre Fortsetzung in neuen Mittel- und Feinverteilersystemen. Im Vordergrund stehen neben der entscheidungsreifen Glattalbahn Ergänzungen des Tramnetzes der Stadt Zürich.

Dank dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) besteht seit 1990 für den öffentlichen Personenverkehr im Kanton Zürich ein funktionsfähiges, transparentes Finanzierungssystem, das seine Tauglichkeit sowohl für den Unterhalt und Betrieb des bestehenden Verkehrssystems als auch für die Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen bewiesen hat. Nachdem der Bund in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs mit erheblichen Kostenfolgen für den Kanton Zürich wiederholt geändert hat, sind mit dem Neuen Finanzausgleich und dem 2. Teil der Bahnreform neue Herausforderungen absehbar.

5.3 Planungsstand im Strassenbereich

Die laufenden Planungsarbeiten im Bereich Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen erfüllen den Auftrag des kantonalen Richtplans, die Festlegungen zu überprüfen, zu priorisieren und allenfalls zu überarbeiten. Zwischenergebnisse liegen sowohl im Bereich der besonders kapazitätskritischen Hochleistungsstrassen sowie bezüglich der Ortsumfahrungen vor. Die endgültigen Ergebnisse sollen Ende 2002 vorliegen.

Eine erste Phase für die Entwicklung einer Strategie Hochleistungsstrassen konnte im Juni 2000 abgeschlossen werden. Ziel dieser Phase war es, ein breites Spektrum von möglichen Strategievarianten zu bewerten, um in den folgenden Phasen die erfolgversprechendsten Stossrichtungen gezielt zu vertiefen. Das Spektrum reichte von einer Beseitigung von Kapazitätsengpässen an einzelnen Stellen durch zusätzliche Fahrstreifen bis zu einer Maximalvariante mit einem Netz, das über die im kantonalen Richtplan festgelegten Strassen hinausgeht. Die mit Hilfe des kantonalen Verkehrsmodells angestellten Untersuchungen und das darauf abgestützte Bewertungsverfahren geben dem Strategieansatz «Umfahrungsringe» den Vorzug. Dieser Ansatz verstärkt und vervollständigt die Hochleistungsstrassen mit Umfahrfunktion der am stärksten belasteten Räume Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal. Dank der verstärkten Umfahrfunktion werden die Hauptstrassen in den Siedlungsräumen entlastet, was dort neue verkehrliche Nutzungen erlaubt und – flankierende Massnahmen vorausgesetzt – die Siedlungsqualität steigert. Der Ansatz «Umfahrungsringe» ist komplementär zur Politik im öffentlichen Verkehr, wo das Hauptgewicht auf die Erschliessung und die Verbindungsfunktion in die Siedlungsgebiete hinein gelegt wird.

Zur Konkretisierung und Überprüfung des favorisierten Strategieansatzes werden gegenwärtig die wichtigsten Elemente einer Zweckmässigkeitsprüfung unterzogen, die auch die Wechselwirkungen mit Vorhaben im öffentlichen Verkehr untersucht. Die Arbeiten werden Ende 2002 abgeschlossen sein. Mit besonderer Dringlichkeit treibt die Baudirektion die Planung für eine Verstärkung der kapazitätskritischen Nordumfahrung von Zürich auf dem ganzen Abschnitt zwischen dem Limmattal und dem Glattal voran.

Im kantonalen und in den regionalen Richtplänen sind mehr als 50 Ortsumfahrungen aufgeführt, als Ausdruck der politischen Forderungen nach einem siedlungsgerechten Verkehr. Angesichts der knappen finanziellen Mittel erwies sich auch hier eine Beurteilung und Prioritätenreihung als unumgänglich, die unter Leitung der Baudirektion durchgeführt und im November 2001 publiziert wurde. In einem wei-

teren Schritt wird das ganze Netz von Hauptverkehrsstrassen des Kantons Zürich überprüft und angepasst werden.

Der heute in einer Grössenordnung von 300 Mio. Franken pro Jahr liegende Mittelzufluss des Strassenfonds ist ungenügend. Ohne zusätzliche Mittel müsste der Strassenunterhalt vernachlässigt werden, und es wäre nur ein geringfügiger Neu- bzw. Ausbau von Strassen möglich. Andererseits würde die Verwirklichung sämtlicher Strassenprojekte gemäss Richtplan innerhalb der nächsten 25 Jahre zusätzliche Mittel von 300–400 Mio. Franken pro Jahr erfordern. Eine solche Politik würde den Finanzbedarf im Vergleich zu heute mindestens verdoppeln.

Zu bevorzugen ist eine mittlere Stossrichtung (Variante «Midi»), die einerseits die bestehende Strassensubstanz durch effiziente Unterhalts- und Erneuerungsprogramme langfristig sichert, andererseits aber auch die Bewirtschaftung der Strassenkapazitäten durch integriertes Verkehrsmanagement und eine gezielte Verwirklichung von prioritären Neu- und Ausbauten gestattet. Der Netto-Finanzbedarf für die Variante Midi bewegt sich in einer Grössenordnung von jährlich real 500 Mio. Franken, ausgerichtet auf einen Zeithorizont von 20 bis 25 Jahren. Bei dieser Variante zeichnet sich somit eine Finanzierungslücke von gegen 200 Mio. Franken pro Jahr ab. Um diese Lücke zu schliessen, wird die heutige Finanzierungskonzeption des Strassenfonds grundsätzlich überprüft. In dieses Verfahren werden langfristige Optionen für die Weiterentwicklung des Finanzierungskonzepts einbezogen. Angestrebt werden auch kurz- und mittelfristig umsetzbare Massnahmen, die Grundlage für eine im Verlauf des Jahres 2002 vorgesehene Gesetzesvorlage bilden sollen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Verkehrspolitik auch im Strassenbereich zeitgerecht verwirklichen zu können.

5.4 Flughafenpolitik

Die turbulenten Entwicklungen um den Flughafen Zürich und die Schweizer Luftfahrt der vergangenen Monate und Jahre zeigen überdeutlich das Spannungsverhältnis zwischen einer für Bevölkerung und Wirtschaft notwendigen Verkehrsqualität auf kontinentalen und interkontinentalen Flugverbindungen einerseits und den Anforderungen an eine umwelt- und siedlungsgerechte Gestaltung des Flughafenbetriebs andererseits.

Der Regierungsrat hat sich immer klar für die Drehscheibenfunktion des Flughafens Zürich ausgesprochen, im August 2000 aber auch Vorgaben für einen umwelt- und siedlungsgerechten Flugbetrieb festgelegt. Das politisch sehr breit abgestützte laufende Verfahren für die

Überarbeitung des Betriebsreglements und des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt wird am ganzen Spektrum verkehrspolitischer Wirkungsziele gemessen werden müssen.

Von Bedeutung für den Gesamtverkehr ist die landseitige Erschliessung des Flughafens, wobei mit der Rahmenkonzession der Flughafenhalterin die Auflage gemacht worden ist, mindestens 42 Prozent des landseitigen Verkehrs auf den öffentlichen Verkehr zu lenken. Die Voraussetzungen für die Erfüllung dieser Auflage sind gut. Mit regelmässigen Erhebungen wird die Zielerreichung gemessen. Die Entwicklung zeigt, dass der Anteil der mit dem öffentlichen Verkehr anreisenden Passagiere erfreulich ansteigt. Handlungsbedarf zeigt sich bei den Beschäftigten. Mit der Bahn 2000 und weiteren Fortschritten im S-Bahn-Bereich wird sich die Verkehrsqualität weiter steigern lassen. Auch die Glattalbahn leistet dazu einen wichtigen Beitrag.

Von Bedeutung für den Gesamtverkehr ist auch der Grundsatz, Flugverkehr auf kürzere Distanzen durch Bahnverbindungen zu ersetzen. Die Aussichten für die Entwicklung im internationalen und nationalen Bahnverkehr lassen diesbezüglich bis etwa 2015 deutliche Fortschritte erwarten. Im Vordergrund stehen konkurrenzfähige Bahnprodukte nach Paris, Frankfurt und Mailand, ferner auch nach München und Stuttgart.

6. Organisation und Controlling

Den Planungs-, Informations- und Steuerungsprozessen für das Politikfeld Verkehr im Rahmen eines Controlling-Konzepts kommt nach den bisherigen Ausführungen sehr grosse Bedeutung zu. Das Gesamtverkehrs-Controlling stellt hohe Anforderungen an die direktions- und bereichsübergreifende Zusammenarbeit. Die dafür notwendigen Gremien auf der Stufe der zuständigen Direktionen und Ämter sind bereits vorhanden: Der Regierungsrat hat unter den zuständigen Direktionen einen Verkehrsausschuss gebildet: Volkswirtschaftsdirektion (Vorsitz), Baudirektion und Direktion für Soziales und Sicherheit. Die für Verkehrs-, Raumordnungs- und Umweltfragen zuständigen Amtsleitungen sind in einer Konferenz zusammengeschlossen. Ab 2002 wird mit dem eigentlichen Aufbau der Controlling-Instrumente begonnen. Das Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion wird die entsprechenden Controllerdienstleistungen übernehmen.

Ein Zielsystem mit messbaren Wirkungszielen und Indikatoren zur Konkretisierung der verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze liegt im Entwurf vor und wird einen wichtigen Bestandteil des Controlling-Konzeptes bilden. Erst damit werden die Voraussetzungen für eine

wirkungsorientierte Verwaltungsführung geschaffen. Diese ist in Teilbereichen des Verkehrs bereits sehr gut eingeführt. Mit der Gesamtverkehrskonzeption soll sie für das Politikfeld Verkehr insgesamt Einzug halten.

7. Zusammenfassung und Antrag

Die Arbeiten für eine Gesamtverkehrskonzeption laufen gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen:

- Die verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze können im Kantonsrat im Rahmen der Beratungen zum vorliegenden Postulat beurteilt werden.
- Die Strategieplanung für die verschiedenen Verkehrsträger ist weit fortgeschritten.
 - Für die Weiterentwicklung der Eisenbahn-Hauptkorridore sind die Weichen mit dem Entscheid für einen neuen Durchgangsbahnhof in Zürich gestellt. Die Planungsarbeiten für eine Kapazitätserweiterung der Verbindung Flughafen–Winterthur sind angelaufen. Weitere Massnahmen befinden sich im Rahmen des Projekts Bahn 2000 2. Etappe in der Evaluation.
 - Im Bereich S-Bahn laufen die Vorbereitungen für die nächste Ausbautappe, die 2006 dem Betrieb übergeben werden soll. Die Zielvorstellungen für den langfristigen Ausbau sind definiert.
 - Die Entscheidungsgrundlagen für die Glattalbahn liegen vor.
 - Im Bereich der Hochleistungsstrassen ist die Strategie in einer ersten Phase evaluiert worden; ihre Elemente werden gegenwärtig im Rahmen einer Zweckmässigkeitsbeurteilung geprüft.
 - Die Entscheidungsgrundlagen für die Fertigstellung der Oberland-Autobahn liegen vor.
 - Die Prioritätenreihung für die zahlreichen geplanten Ortsumfahrungen liegt vor und wird regional noch einer vertieften Prüfung unterzogen.
 - Die Baudirektion arbeitet mit hoher Priorität an einem zukunftstauglichen Finanzierungssystem im Strassenbereich.
- Abgestimmt auf das Controlling-Konzept des Regierungsrates wird in den kommenden Jahren ein integriertes Planungs- und Informationssystem aufgebaut, mit dem Ziel, den politischen Entscheidungsträgern einen Überblick über das ganze Politikfeld Verkehr zu vermitteln und die Führungsaufgaben von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung zu unterstützen.

Damit werden die Forderungen des Postulates vollumfänglich erfüllt. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 146/1998 als erledigt abzuschreiben .

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi