

4517

KR-Nr. 29/2005

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 29/2005 betreffend
Projektierungs- und Vorbereitungsarbeiten
für die Ostumfahrung (Stadttunnel Brunau-Neugut,
Ostast und Waidhaldetunnel)**

(vom 18. Juni 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. September 2006 folgendes von Kantonsrat Adrian Bergmann, Meilen, sowie Kantonsrätin Carmen Walker Späh, und Kantonsrat Adrian Hug, Zürich, am 7. Februar 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf der Grundlage des vom Kantonsrat zu verabschiedenden Richtplanes

- a) das Ausführungsprojekt «Ostumfahrung» (Stadttunnel Brunau-Neugut, Ostast und Waidhaldetunnel) mit Umweltverträglichkeitsbericht, die Projektgenehmigungs- und Einwendungsverfahren sowie die weiteren notwendigen Vorarbeiten, mit dem Ziel Baubeginn im Jahre 2010, voranzutreiben.
- b) sich weiterhin aktiv für die möglichst schnelle Anpassung der Linienführung der Zürcher Ostumfahrung mit einem Stadttunnel und dem Anschluss Ostast und Waidhaldetunnel im «Sachplan Strasse» des Bundes, zwecks Finanzierung durch den Bund, einzusetzen.
- c) die zeitgleiche Umsetzung der entsprechenden flankierenden Massnahmen zur Eindämmung des zusätzlichen Zielverkehrs voranzutreiben.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Ausgangslage

Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008 ist der Bund allein zuständig für Planung, Projektierung und Bau sowie Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassennetzes. Im Hinblick auf diese Aufgaben hat das Bundesamt für Strassen (ASTRA) wichtige Weichenstellungen zur Weiterentwicklung des Schweizerischen Nationalstrassennetzes (WEN) vorzubereiten. Formal erfolgen diese Neuausrichtungen in den drei Vorlagen Programmbotschaft Neuer Netzbeschluss (NEB), Programmbotschaft Engpassbeseitigung (PEB) und Programmbotschaft zum Agglomerationsverkehr. Die Federführung von NEB und PEB liegt beim ASTRA, diejenige der Programmbotschaft Agglomerationsverkehr beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Alle drei Botschaften sind inhaltlich miteinander verknüpft.

Mit NEB ist den eidgenössischen Räten das künftige Nationalstrassennetz zum Beschluss vorzulegen. Dieser Beschluss wird sich auf den Programmteil des Sachplans Verkehr abstützen. Mit dessen Verabschiedung hat der Bundesrat am 26. April 2006 die Kriterien für die Zuteilung der Strassen zum Grund- und Ergänzungsnetz verbindlich festgelegt. Wichtige Fragen der Abgrenzung des Nationalstrassennetzes gegenüber den Kantonsstrassen sind gerade in den Agglomerationen offen geblieben und müssen noch geklärt werden. Im Rahmen der NEB-Vorlage wird das ASTRA die verabschiedeten Kriterien auf das Netz anzuwenden und mit den anderen Programmbotschaften abzustimmen haben. Die Auswirkungen des neuen Netzbeschlusses auf Bund und Kantone sind darzulegen. Auf der Grundlage dieser Vorlage wird das Parlament anschliessend das künftige Nationalstrassennetz beraten und beschliessen.

Aufgrund der zeitlichen Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Programmbotschaften wird der Netzbeschluss voraussichtlich zweigeteilt. In einem ersten Schritt (NEB) sollen die unbestrittenen Elemente ohne Koordinationsbedarf aus dem Sachplan Verkehr ins Nationalstrassennetz aufgenommen werden. Darunter fallen im Kanton Zürich voraussichtlich die Oberlandautobahn und die Hirzelstrasse. Diese Botschaft soll den Kantonen im Sommer 2008 zur Vernehmlassung vorgelegt und Ende 2008 vom Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet werden. Die zweite Botschaft zum Netzbeschluss (NEB+), die Vorhaben mit Abstimmungsbedarf zu den Agglomerationsprogrammen berücksichtigt, kann dem Parlament auf-

grund der bestehenden Abhängigkeiten voraussichtlich erst Ende 2009 zusammen mit den beiden Programmbotschaften PEB und den Agglomerationsprogrammen vorgelegt werden. Mögliche Bestandteile von NEB+ sind wichtige Netzelemente im Kanton Zürich wie die Glattalautobahn, der Stadttunnel (Abschnitt Sihlquai–Neugut), u. U. mit Ostast, und der Kapazitätsausbau Winterthur. Der Bund wird demnach für diese Vorhaben erst 2010, eher 2011 eine Rechtsgrundlage haben. Bis dahin handelt es sich ausschliesslich um kantonale Vorhaben, deren alleinige Finanzierung durch den Kanton dessen finanzielle Möglichkeiten übersteigen würde.

Als Grundlage für die drei Vorlagen wird eine Gesamtschau erstellt. Dabei werden sämtliche künftigen Infrastrukturvorhaben hinsichtlich des Stands der Planung erfasst und die Kantone dazu angehört. Zudem wurden die Kantone im Frühjahr 2007 über den inhaltlichen und zeitlichen Ablauf der durchzuführenden Arbeiten und die Vorstellungen des Bundes im Hinblick auf die endgültige Festlegung des Nationalstrassennetzes informiert. Die Gespräche mit dem Kanton Zürich haben im Mai 2007 stattgefunden. Die im vorliegenden Postulat genannte Ostumfahrung war ebenfalls Gegenstand der Diskussionen.

B. Die «Ostumfahrung» von Zürich

Als «Ostumfahrung» werden drei unterschiedliche Vorhaben bezeichnet, die nach der Umsetzung der NFA nur noch teilweise in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Die drei Vorhaben können wie folgt charakterisiert werden:

1. Der im Verkehrsrichtplan als Bundesstrasse vorgesehene Stadttunnel ist eine städtische Hochleistungsstrasse (teilweise Bestandteil des Nationalstrassennetzes), wobei die Grundlage nach heutiger Rechtslage je nach Abschnitt unterschiedlich ist:
 - Abschnitt Brunau–Sihlhölzli (Abbruch Sihllochstrasse): Hier handelt es sich um eine Umgestaltung eines bestehenden Netzelementes der Nationalstrassen. Diese Massnahme wird durch keine der oben erwähnten Botschaften gedeckt. Projektierung, Ausführung und Finanzierung würden vollständig durch den Bund, zum Beispiel im Rahmen seiner Unterhaltspolitik, vorgenommen.
 - Abschnitt Sihlhölzli–Sihlquai: Diese der Netzvollendung zuzuordnende Massnahme wird im Rahmen des NEB geprüft. Es ist daher von einer Kostenbeteiligung des Kantons gemäss altem Kostenteiler für städtische Nationalstrassen von 42% auszugehen.

- Abschnitt Sihlquai–Neugut: Um die im Richtplan vorgesehene Eigenschaft als Bundesstrasse zu gewährleisten, muss dieses neue Netzelement in den Netzbeschluss aufgenommen werden.
- 2. Ostast: Bei dieser Massnahme handelt es sich um eine Hochleistungsstrasse, die im Richtplan als Bundesstrasse vorgesehen ist. Eine Aufnahme ins Nationalstrassennetz erscheint unter anderem aufgrund verhältnismässig schlechter Kostenwirksamkeit aber fraglich.
- 3. Waidhaldetunnel: Das im Richtplan als kantonale Hauptverkehrsstrasse geplante Element ist Bestandteil des Agglomerationsprogramms. Eine Mitfinanzierung durch den Bund im Rahmen des Infrastrukturfonds ist denkbar.

Die Kommissionen des Kantonsrates für Energie, Verkehr und Umwelt sowie für Planung und Bau haben bei der Beratung des Richtplans insbesondere das Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich (GVK) als wichtige Grundlage berücksichtigt. Die Arbeiten zum GVK haben deutlich gezeigt, dass das vorhandene Autobahnnetz die durch die neuen Netzelemente geänderten Verkehrsströme nicht aufnehmen können. Die Gegenstand des Postulats bildenden Netzelemente können ihre Wirksamkeit erst entfalten, wenn im Raum Zürich Nord eine entsprechende Entlastungsachse zur Verfügung steht. Der Regierungsrat zieht deshalb den Ausbau der Nordumfahrung und der Glattalautobahn gegenüber dem Stadttunnel und dem Ostast vor.

Mit Beschluss vom 14. Mai 2008 genehmigte der Bundesrat den Verkehrsrichtplan des Kantons Zürich. Sowohl die Glattalautobahn als auch der Stadttunnel wurden als Zwischenergebnisse im Sinn von Art. 5 Abs. 2 lit. b der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) und unter Vorbehalt des Netzbeschlusses und des Ergebnisses der Planung zur Engpassbeseitigung auf der Nationalstrasse genehmigt. Der Ostast befindet sich gemäss Prüfungsbericht des ARE, der dem Genehmigungsbeschluss des Bundesrates zugrunde liegt, weder auf dem gegenwärtigen noch auf dem künftigen Nationalstrassennetz. Neben anderen wurde dieses Objekt deshalb nur unter dem Vorbehalt seiner späteren Überprüfung (Bedarf, Prioritäten, räumliche Abstimmung gemäss Art. 5 Abs. 2 RPV) als Zwischenergebnis genehmigt. Auch die Objekte des kantonalen Strassennetzes (also z. B. der Waidhaldetunnel) hat der Bundesrat nur als Zwischenergebnis genehmigt, weil ihnen der vollständige Nachweis der räumlichen Abstimmung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPV fehle. Neue Erkenntnisse aus dem Agglomerationsprogramm oder dessen Prüfung sind zu berücksichtigen.

Der Genehmigungsentscheid des Bundesrates unterscheidet zwischen Genehmigung als Zwischenergebnis unter Vorbehalt des Netzbeschlusses (Stadttunnel und Glattalautobahn), Genehmigung als Zwischenergebnis unter Vorbehalt des vollständigen Nachweises der

räumlichen Abstimmung (Waidhaltetunnel) sowie Genehmigung als Zwischenergebnis unter Vorbehalt der späteren Überprüfung nach Bedarf, Prioritäten und Nachweis der räumlichen Abstimmung (Ostast). Diese Unterscheidung zeigt, dass der Bundesrat den grossen Handlungsbedarf in und um Zürich zwar grundsätzlich anerkennt, den Ostast aber vorläufig weder als dringlich noch als notwendig beurteilt. Die bisherigen Planungen durch den Kanton und die Stadt konzentrieren sich in ihrer Zielsetzung insbesondere auf den Handlungsbedarf für den Verkehr und die Erreichbarkeit der Agglomeration Zürich. Mit der neuen Zuständigkeit für Nationalstrassen beim Bund wird dieser in den kommenden Planungsschritten die bisherigen Ergebnisse auf ihre Tauglichkeit für den nationalen Verkehr prüfen.

Zu den Forderungen des Postulats im Einzelnen:

Zu a): Für den Bau von Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf den Gebieten der Städte Zürich und Winterthur sind diese zuständig (§ 43 Strassengesetz, LS 722.1). Die Projektierung des Waidhaltetunnels wird derzeit unter der Federführung der Stadt Zürich vorbereitet. Der vom Bundesrat verlangte vollständige Nachweis der Abstimmung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 RPV ist im Rahmen der Projektierung und Projektfestsetzung zu erbringen. Die weiteren Vorhaben wurden durch den Kanton beim Bund zur Aufnahme ins Nationalstrassennetz angemeldet. Der erwähnte Genehmigungsbeschluss des Bundesrates zeigt jedoch, dass die Chancen für eine schnelle Aufnahme des Ostastes in das Bundesstrassennetz nicht sehr gross sind. Eine enge Begleitung der Erarbeitung der drei oben genannten Botschaften durch die zuständige kantonale Stelle wäre – soweit das Vorgehen des Bundes dies zulässt – sichergestellt. Weitere Aktivitäten wie etwa die Aufnahme von Projektierungsarbeiten für Nationalstrassen werden vor dem Vorliegen des neuen Netzbeschlusses nicht als sinnvoll erachtet, da der Kanton seit 1. Januar 2008 dafür nicht mehr zuständig ist und somit die Kosten voll zu tragen hätte.

Zu b): Den Sachplan Verkehr des Bundes hat der Bundesrat am 26. April 2006 verabschiedet. Dabei wurden aber keine Vorhaben festgesetzt. Die Grundlage dafür wird zurzeit im Rahmen der NEB-Vorlagen erarbeitet. Eine Anpassung des Nationalstrassennetzes im fraglichen Bereich wurde von der Volkswirtschaftsdirektion beim ASTRA beantragt. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Hochleistungsstrassen in der Agglomeration Zürich erst in Abstimmung mit dem Agglomerationsprogramm durch den Bund im Rahmen von NEB+ festgelegt und diese Festlegungen folglich erst gegen 2011 rechtskräftig sein werden.

Zu c): Flankierende Massnahmen werden gemäss den Vorgaben des Gesamtverkehrskonzepts umgesetzt. Allerdings ist zu berücksichtigen, wie vorstehend erwähnt, dass seit dem Inkrafttreten der NFA die Zuständigkeiten für die Bundes-Hochleistungsstrassen (ASTRA) und die flankierenden Massnahmen (Kanton) geteilt sind und deshalb der engen inhaltlichen und verfahrensmässigen Koordination der Vorhaben ein höherer Stellenwert zukommt. Die Planung von flankierenden Massnahmen ist erst dann angebracht, wenn über die Absichten des Bundes Klarheit besteht.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 29/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi