

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 58/2003

Sitzung vom 16. April 2003

**526. Interpellation (Agglomerationsprogramme des Bundes)**

Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, sowie die Kantonsräte Martin Mossdorf, Bülach, und Reto Cavegn, Oberengstringen, haben am 24. Februar 2003 folgende Interpellation eingereicht:

Am 19. Dezember 2001 genehmigte der Bundesrat den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» und machte darin deutlich, dass er künftig einen grösseren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der schweizerischen Agglomerationen leisten will. Der Bund beabsichtigt, innovative Projekte durch eine gezielte Anreizpolitik zu fördern. Er knüpft seine Unterstützung im Bereich der Agglomerationsprogramme (frühestens ab 2006 jährlich 300 bis 350 Mio. Franken) an planerische und organisatorische Bedingungen. Der Kanton Zürich hat Agglomerationsräume von nationaler (Zürich und Winterthur) und regionaler (Uster/Wetzikon) Bedeutung. Deren Funktionieren ist für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Lebensfähigkeit unseres ganzen Kantons von grösster Wichtigkeit.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb in diesem Zusammenhang um Beantwortung folgender Fragen:

1. Was unternimmt die Regierung im Hinblick auf die verlangten planerischen und organisatorischen Massnahmen, um zu gegebener Zeit in den Genuss der finanziellen Unterstützung des Bundes für Agglomerationsprogramme zu gelangen?
2. Fanden diesbezüglich bereits Kontakte mit dem Bund statt? Wenn ja, mit welchem Inhalt und Ergebnis?
3. Welche Infrastrukturen kommen aus der Sicht der Regierung für die Unterstützung im Rahmen der Agglomerationsprogramme in Frage?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Carmen Walker Späh, Zürich, Martin Mossdorf, Bülach, und Reto Cavegn, Oberengstringen, wird wie folgt beantwortet:

1. Agglomerationspolitik des Bundes

Am 19. Dezember 2001 verabschiedete der Bundesrat den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes». Der Bericht wurde in enger Zusammenarbeit mit allen zuständigen Partnern, vor allem den Kantonen, den Städten und Gemeinden, erstellt. In die Erarbeitung einbezogen wurde insbesondere die 2001 gegründete Tripartite Agglomerations-

konferenz (TAK, dazu nachfolgend Ziffer 5). Das Agglomerationsprogramm des Bundes soll als Instrument für die Lösung verschiedener agglomerationsrelevanter Probleme aus Sozialpolitik, Kulturpolitik, Raumordnung usw. dienen. Ein zentrales Element der Agglomerationspolitik des Bundes ist dabei sein erhöhtes Engagement im Agglomerationsverkehr. In der Voraussicht, dass ohne Investitionen sowohl in übergeordnete Verkehrsinfrastrukturen als auch in lokale Verkehrsnetze starke Verkehrsüberlastungen in vielen Städten und Agglomerationen zu erwarten sind, stellt der Bund seine Mitfinanzierung in Aussicht, macht diese aber von einer integrierten Planung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Umwelt abhängig. Die entsprechenden Massnahmen sollen in so genannten Agglomerationsprogrammen zusammengefasst werden, die wie folgt definiert sind: «Das Agglomerationsprogramm ist ein Planungsinstrument, das die Koordination bereichsübergreifender Themen innerhalb einer Agglomeration ermöglicht. Es stützt sich auf die horizontale (zwischen Partnern innerhalb der Agglomeration) und die vertikale Zusammenarbeit (Bund – Kanton – Agglomeration). Damit soll die Koordination der Projekte und ihre Umsetzung in den Agglomerationen sichergestellt werden.» Die erforderlichen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs im Umfang von 300 bis 350 Mio. Franken pro Jahr sollen bis 2006 bereitgestellt werden. Diese Mittel sollen aus Einnahmen der Mineralölsteuer finanziert werden. Die detaillierten Finanzierungsregeln werden gegenwärtig im Rahmen des Bundesprojekts «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA» ausgearbeitet. An Stelle einer Objektfinanzierung soll eine Programmfinanzierung erfolgen. Einzelheiten dazu sind noch nicht bekannt. Die weiteren Arbeiten im Rahmen der NFA werden aufmerksam zu verfolgen sein, um sicherzustellen, dass die Interessen des Kantons Zürich und der anderen Grossagglomerationen auch in Bezug auf die Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs gewahrt werden.

Für die Zeit bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzierungsmodells erhöht der Bund die Zahlungskredite für Beiträge gemäss Art. 56 des Eisenbahngesetzes (SR 742.101) um jährlich 30 bis 40 Mio. Franken. Für die Glattalbahn steht ein Bundesbeitrag von rund 10% der Investitionssumme in Aussicht. Als Vorstufe zu den Agglomerationsprogrammen beteiligt sich der Bund kurzfristig auch an so genannten Modellvorhaben. Im Grossraum Zürich sind bisher vier Modellvorhaben vorgesehen, die sich anhand verschiedener Fragestellungen mit der Koordination von Verkehr, Siedlung und Umwelt befassen. Schwerpunktthemen sind: «Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen in der Agglomeration Zürich», «Konzept Siedlung und Verkehr Zürich

und Umgebung», «Gemeinsame Gestaltung des Lebensraums auf der Grundlage des angestrebten urbanen Verkehrssystems» im mittleren Glattal und «Agglo-Obersee» im Raum Rapperswil, Jona, Freienbach und Rüti.

Am 28. Juni 2002 fand eine Aussprache zwischen dem Vorsteher des UVEK und den Kantonen zum weiteren Vorgehen zur Bewältigung der Probleme im Agglomerationsverkehr statt, aus der hervorging, dass der Bund innerhalb seiner Agglomerationspolitik der Finanzierung und Koordination des Agglomerationsverkehrs vorrangige Bedeutung beizumisst. Anlässlich dieser Aussprache wurde festgelegt, dass die betroffenen Kantone in einem ersten Schritt bis Ende 2003 folgende Grundlagen entwickeln:

- eine Strategie für die Gesamtentwicklung der Agglomerationen;
- ein Grobkonzept zur Einbettung der lokalen in die übergeordneten Verkehrsnetze;
- eine Darstellung der prioritären Projekte im Bereich Agglomerationsverkehr.

## 2. Agglomerationspolitik im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption des Kantons Zürich

Der Regierungsrat verabschiedete am 23. Januar 2002 gestützt auf bereits getroffene Festlegungen des kantonalen Richtplans und Grundsätze des Projekts *wif!* Ziele und Grundsätze für die Gesamtverkehrskonzeption (Vorlage 3936). Der Kantonsrat nahm diese am 18. November 2002 zur Kenntnis. Die Gesamtverkehrskonzeption hat auf der Ebene der übergeordneten Verkehrsnetze konkrete Gestalt angenommen: Wichtige Zwischenergebnisse liegen gegenwärtig vor allem im Bereich des Schienennetzes, der Hochleistungsstrassen, der Ortsumfahrungen und des Integrierten Verkehrsmanagements vor.

Im Bericht zu den Zielen und Grundsätzen für die Gesamtverkehrskonzeption wurde darauf hingewiesen, dass es als Ergänzung zu den Strategien für die übergeordneten Verkehrsnetze regionaler Verkehrskonzepte bedarf. Damit sollen die Massnahmen für die untergeordneten Verkehrsnetze gebietsweise zusammengefasst werden. Im Vordergrund stehen Regionen mit hohen Verkehrsbelastungen, vor allem die beiden Städte Zürich und Winterthur sowie die Regionen Glattal und Limmattal. Ein Teil der Grundlagen für solche Konzepte liegt bereits vor; die folgenden Arbeiten müssen zwischen den verschiedenen Planungsträgern noch stärker vernetzt und systematisiert werden, um Wirkung für die verkehrspolitischen Ziele zu entfalten und – auch im Sinne der Agglomerationspolitik des Bundes – in sich geschlossene Massnahmenpakete hervorzubringen.

Vor allem folgende Verkehrsplanungen sind gebietsweise zu koordinieren und mit den raumordnungs- und umweltpolitischen Zielen und den entsprechenden Planungsaktivitäten abzustimmen:

- Netzergänzungen und -anpassungen von öffentlichen Mittel- und Feinverteilsystemen und ihre Verknüpfung mit dem Bahnnetz;
- Begleitmassnahmen zur Strategie Hochleistungsstrassen;
- Konzipierung von Ortsumfahrungen und Ortsdurchfahrten;
- Sanierung von Unfallschwerpunkten;
- Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs, insbesondere die Gestaltung und gezielte Weiterentwicklung des Radwegnetzes;
- gebietsweise Umsetzung des Konzeptes Integriertes Verkehrsmanagement (regionale Verkehrssteuerung, Busbeschleunigung, intermodale Verkehrsinformation usw.).

Die Stossrichtungen des Bundes im Rahmen seiner Agglomerationspolitik und seiner Sachplanung für Strasse und Schiene decken sich in ihrer Zielsetzung und in methodischer Hinsicht weitgehend mit der kantonalen Gesamtverkehrskonzeption. Die übergeordneten Ziele und Festlegungen sind demzufolge auf regionaler Stufe zu konkretisieren, wobei diese Planungsschritte soweit möglich mit der Fortsetzung der Sachplanung des Bundes zu koordinieren und auf die agglomerationspolitischen Anforderungen abzustimmen sind. Nicht zuletzt werden dadurch die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen geschaffen. Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene besteht unabhängig von der Anreizpolitik des Bundes. Entsprechende Planungen wurden deshalb schon früher eingeleitet und haben, wie die Gesamtverkehrsvorlage für die Glattalbahn und die Strassenausbauten im mittleren Glattal als wichtiges Beispiel zeigt, bereits konkrete Massnahmen hervorgebracht.

### 3. Projekt «Regionale Verkehrskonzepte» – Projektziele

Das Projekt «Regionale Verkehrskonzepte» soll gebietsweise und im Überblick über sämtliche untersuchten Gebiete folgende Ergebnisse hervorbringen:

- Zusammenfassung der bestehenden regionalen Ziele der Raumordnung, der Verkehrsrichtplanung und des Umweltschutzes zu einem Zielsystem; Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den untersuchten Gebieten;
- Abschätzung der künftigen Entwicklung der Verkehrsnachfrage (mit transparenter Darstellung der getroffenen Annahmen und Sensitivitätsanalysen) und Analyse der heutigen und der künftigen Zustände auf den Verkehrsnetzen im Referenzfall;

- Überprüfung und Aktualisierung der regionalen Zielsysteme auf Grund der neuen Anforderungen der Gesamtverkehrskonzeption, der Sachplanung und der Agglomerationspolitik des Bundes sowie allenfalls aktualisierter raumordnungspolitischer Vorgaben in Abstimmung mit den regionalen Planungsträgern;
- Darstellung des Handlungsbedarfs, der Handlungsoptionen, der Aktionsmodule und der wichtigsten Projekte;
- Zusammenfassung und Dokumentation der erzielten Ergebnisse in einer Strategie «Agglomerationsverkehr» mit den für das ganze Kantonsgebiet geltenden Zielen und Stossrichtungen und ihrer regionalen Differenzierung;
- Entwicklung von Verkehrskonzepten in Varianten, bestehend aus den Modulen öffentlicher Verkehr, Strassennetz mit Begleitmassnahmen zur Strategie Hochleistungsstrassen, Langsamverkehr, Parkierung und Integriertes Verkehrsmanagement. Diese Konzeptvarianten sind in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen für Raumordnung und Umweltschutz zu optimieren. Neben baulichen, gestalterischen und betrieblichen Massnahmen sind auch «weiche» Massnahmen im Bereich Beratung, Information usw. zu prüfen;
- Evaluation der Verkehrskonzeptvarianten auf Grund der festgelegten Zielsysteme;
- Umsetzungsplanung für die ausgewählten Massnahmen im Rahmen koordinierter Realisierungs- und Finanzpläne;
- Überzeugende Dokumentation der Projektergebnisse.

Für das Projekt gelten folgende Ecktermine:

- Die Strategie «Agglomerationsverkehr» des Kantons Zürich ist dem Regierungsrat bis Ende 2003 zur Genehmigung vorzulegen;
- Der Schlussbericht und die Realisierungs- und Finanzpläne für die prioritären Massnahmen sind dem Regierungsrat bis Ende 2005 vorzulegen, mit dem Ziel, ab 2006 mit Unterstützung des Bundes mit der Umsetzung zu beginnen.

#### 4. Untersuchungsräume

Die Arbeiten unterscheiden zwischen den Agglomerationen Zürich und Winterthur, wobei sich die Agglomeration Zürich in die Gebiete Stadt Zürich, Glattal und Limmattal untergliedert. Für die Erschliessung des Flughafens ist ein besonderes Teilprojekt vorzusehen, das die ganze Flughafenregion, vor allem den Raum Bülach, berücksichtigt. Diese Arbeiten sind mit dem laufenden Projekt RELIEF abzustimmen. Nicht direkt Bestandteil des vorliegenden Projekts sind die bereits fortgeschrittenen Netzstrategien für die Regionen Knonaueramt, Furttal und den Raum Uster/Wetzikon; sie sind soweit nötig abzustimmen.

#### 5. Organisatorische Regeln, Zusammenarbeit mit den Regionen

Der Bund legt in seiner Agglomerationspolitik zu Recht grosses Gewicht auf die Organisation der horizontalen und der vertikalen Zusammenarbeit. Die bereits erwähnte TAK (Tripartite Agglomerationskonferenz) ist eine gemeinsame Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Vorrangige Themen sind die Fortsetzung der im erwähnten Bericht des Bundesrates behandelten Arbeiten, die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomeration, die Sozialpolitik sowie die Ausländer- und Integrationspolitik. Auf politischer Ebene gehören der TAK der Bund (Bundesrat), die Kantone (Vorsitz, Konferenz der Kantonsregierungen, KDK) sowie die Städte und Gemeinden an. Im Rahmen der KDK ist der Kanton Zürich in der Kommission Städte durch den Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern vertreten. Das Gemeindeamt engagiert sich an der vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) geförderten Aufbau eines Netzwerks von Kontaktpersonen auf fachlicher Ebene, die aus allen Agglomerationen stammen. Das Netzwerk soll auf einfache Art und Weise ein aktuelles Bild über den Stand der Probleme und der geplanten Massnahmen in den jeweiligen Agglomerationen verschaffen. Gesucht ist bei der Zusammenarbeit mit den Regionen jedoch nicht (oder zumindest nicht kurzfristig) eine auf Dauer angelegte Organisationsform (z. B. Zweckverband), wie aus neuesten Dokumenten des Bundes geschlossen werden könnte. Erforderlich ist vielmehr eine schlanke und wirkungsvolle, gleichzeitig aber gut vernetzte Organisation auf Zeit. Angesichts der vielschichtigen Fragestellungen und Zuständigkeiten würde es sogar zu weit führen, sämtliche Aktivitäten in einer einheitlichen Projektorganisation hierarchisch zu ordnen und umzusetzen. Erforderlich ist aber eine inhaltliche und zeitliche Abstimmung der Projektpläne der verschiedenen zuständigen Stellen und eine ausreichende Koordination der Projektarbeiten. Obschon die künftigen Agglomerationsprogramme auch zahlreiche Gesichtspunkte umfassen können, die in die regionale oder kommunale Zuständigkeit fallen (z. B. städtebauliche Entwicklung, Standortmarketing, Wirtschaftsförderung, Energieplanung usw.), muss die Federführung für die Verkehrsplanung auf kantonaler Stufe angesiedelt werden. Der Anspruch auf die Federführung durch die kantonalen Stellen ergibt sich aus den gesetzlichen Zuständigkeiten im Strassengesetz bzw. im Personenverkehrsgesetz.

Auf kantonaler Ebene obliegt die Aufsicht über die verkehrsplanerischen Arbeiten dem Verkehrsausschuss des Regierungsrates und der Amtschef-Konferenz Verkehr. Die verkehrsträgerspezifische Planung

erfolgt federführend durch die zuständigen kantonalen Stellen: Tiefbauamt und Verkehrspolizei für die strassenseitigen Massnahmen, ZVV und marktverantwortliche Verkehrsunternehmen für die Massnahmen im öffentlichen Verkehr. Dem Amt für Verkehr obliegt die Federführung für die Zusammenstellung der Grundlagendaten, die Entwicklung übergeordneter Zielsysteme und Strategien und die gesamtverkehrliche Evaluation der Verkehrskonzepte. Das Amt für Raumordnung und Vermessung sorgt für die Überwachung und Koordination der raumordnungspolitischen Ziele, die Umweltschutzfachstellen für die systematische Berücksichtigung der Umweltschutzziele. Die Ämter bezeichnen die für die einzelnen Aufgaben zuständigen Personen und stellen sicher, dass die Aktivitäten soweit nötig mit den anderen Planungsstellen auf kantonaler und regionaler Stufe abgestimmt werden.

Zur Koordination mit den regionalen und kommunalen Planungsträgern sind gebietsweise geeignete Plattformen zu bilden. Entsprechende Strukturen sind z. B. im Limmattal bereits erfolgreich etabliert; im Glattal ist im Rahmen des erwähnten Modellvorhabens eine Projektorganisation im Aufbau begriffen. Soweit die Regionen die Kantonsgrenzen überschreiten, koordinieren die kantonalen Ämter die Zusammenarbeit. Besonders zu berücksichtigen ist die Zuständigkeitsordnung in den Städten Zürich und Winterthur, die auch für die Planung von Strassen von überkommunaler Bedeutung zuständig sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**