

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Oktober 2009

1687. Integriertes Verkehrsmanagement (Bericht; Regionale Leitzentrale Verkehrsraum Zürich und Verkehrsmanagementpläne)

1. Aufträge des Regierungsrates

Mit Beschluss Nr. 1867/1996 «Massnahmenplan Lufthygiene» hat der Regierungsrat die damalige Polizeidirektion gemeinsam mit der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, das Strassennetz des Kantons so zu bewirtschaften, dass die Verlustzeiten im öffentlichen Verkehr gering und die Fahrtzeiten im motorisierten Individualverkehr verlässlich sind.

Mit RRB Nr. 2427/1998 wurden die Mittel für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes bewilligt. Damit wurden die Grundlagen wie Vorgehenskonzepte und Handlungsgrundsätze erarbeitet. Mit Beschluss Nr. 1092/2001 genehmigte der Regierungsrat dieses Gesamtkonzept für ein Integriertes Verkehrsmanagement (IVM) und bewilligte die zur Erarbeitung der Umsetzungsprojekte erforderlichen Mittel. Im ersten Teilprojekt «Konzept und Organisation» wurden die weiteren Schritte zur Umsetzung des Gesamtkonzeptes entworfen. Als Kernprodukte ergaben sich daraus vier Themen mit vordringlichem Handlungsbedarf: «Regionale Verkehrssteuerungen (RVS)», «Verkehrsinformation», «Grossanlässe» und «Road Pricing».

Mit RRB Nr. 49/2004 wurde vom Stand der Arbeiten Kenntnis genommen und die nächsten Planungsschritte in Form sogenannter Kernprodukte, über deren Stand im Weiteren berichtet wird, beschlossen.

Die Projektleitung und der Vorsitz der Projektaufsicht sind im Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion angesiedelt. In der Projektaufsicht, dem Lenkungsausschuss IVM, sind das Amt für Verkehr, die Kantonspolizei (Hauptabteilung Verkehrspolizei), das kantonale Tiefbauamt, der Zürcher Verkehrsverbund, die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich, das Tiefbauamt der Stadt Zürich und die Stadtpolizei Winterthur (Hauptabteilung Verkehrslenkung) durch ihre obersten Verantwortlichen vertreten.

2. Standbericht über die vier IVM-Kernprodukte

Kernprodukt Regionale Verkehrssteuerungen (RVS):

2005 wurde ein Dachkonzept erarbeitet, das Inhalt und Vorgehensweise für die Konzeptionen festlegt. Die RVS-Konzepte Limmattal, Winterthur und Umgebung sowie Glattal mit den Teilräumen A (Opfikon/Kloten), B (Wallisellen/Dietlikon/Wangen/Brüttisellen) und C (Dübendorf/Fällanden/Schwerzenbach/Volketswil) wurden daraufhin parallel entwickelt und mit Beschluss Nr. 1171/2008 vom Regierungsrat genehmigt. Die Konzepte umfassen zum einen eine Strategie, wie eine Verlagerung des Durchgangsverkehrs durch den Einsatz von Verkehrstechnik auf die Hochleistungsstrassen bzw. auf Achsen, die den Siedlungsraum weniger belasten, erfolgen kann. Zum anderen weisen sie die Massnahmen aus, die zur Umsetzung der Strategie erforderlich sind. Dies sind vor allem Umgestaltungen von Knoten sowie der Bau von Lichtsignalanlagen.

Am 27. Mai 2009 beschloss der Regierungsrat eine Rahmenkreditvorlage zur Umsetzung der konzipierten Massnahmen zuhanden des Kantonsrates (Vorlage 4603). Mit der Verwirklichung der RVS-Konzepte werden die strategischen Voraussetzungen und die technischen Mittel geschaffen, um die Verkehrssteuerung und -lenkung gemäss den Zielen der kantonalen Gesamtverkehrskonzeption umzusetzen.

Kernprodukt Verkehrsinformation:

Zur strassenseitigen Verbreitung von Verkehrsinformationen wurde ein System sogenannter Wechseltextanzeigen an den Autobahnen im Raum Zürich errichtet. Mit Wechseltextanzeigen können Informationen über Verkehrsbehinderungen, Empfehlungen zur Wahl der Fahrtroute oder Ähnliches den Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern zur Verfügung gestellt werden. Die Anlagen wurden auf den Zeitpunkt der Fussballeuropameisterschaft EURO08 in Betrieb genommen und stehen somit auch im Zusammenhang mit dem Kernprodukt «Grossanlässe» (nachfolgend). Mit der Eröffnung der A4 Knonau-Verzweigung Zürich West 2009 wird die letzte von insgesamt elf Wechseltextanzeigen in Betrieb genommen.

Kernprodukt Grossanlässe:

Ziel des Kernprodukts ist es, Strategien für die Bewältigung von ausserordentlichen Besucherströmen und von Störungen des Verkehrs durch grosse Veranstaltungen zu entwickeln. Diese Strategien wurden am Beispiel der Fussballeuropameisterschaft EURO08 erarbeitet.

Unter kantonomer Federführung wurde ein übergeordnetes Verkehrskonzept erarbeitet, das die statische Wegweisung zu den offiziellen Parkierungsanlagen für PW, Busse und Camper und die geänderte gross-

räumige Verkehrsführung durch gesperrte Innenstadtbereiche regelte. Das Projekt zur Umsetzung des Konzepts wurde von der Stadt Zürich geführt.

Die Schwachpunkte im Strassennetz, etwa im Bereich der Fähranleger in Meilen und Horgen, wurden durch die Arbeiten erkannt und vor dem Anlass behoben. Für künftige Grossveranstaltungen gleichen oder geringeren Ausmasses dienen sowohl die erarbeiteten Wegweiskonzepte als auch die Erkenntnisse aus den Monitoring-Berichten von Stadt und Kanton als Grundlagen. Im Rahmen des IVM besteht über die genannten Tätigkeiten hinaus kein weiterer Handlungsbedarf.

Kernprodukt Road Pricing:

Das Tiefbauamt hat gemeinsam mit dem Amt für Verkehr und weiteren betroffenen Amtsstellen von Kanton und Stadt einen «Grundlagenbericht für Vorgehensentscheide in Sachen Road Pricing» (Schlussversion vom 7. Dezember 2005) erarbeitet. Weiter hat der Kanton die Vorstudien und Hauptstudien des Forschungspaketes «Mobility Pricing» des Bundesamtes für Strassen begleitet und anschliessend eine Interpretation der Ergebnisse für den Raum Zürich vorgenommen. Der entsprechende Bericht «Road Pricing Kanton Zürich – Aktualisierung der Grundlagen» vom 26. September 2008 liegt vor. Zurzeit besteht auf kantonaler Ebene kein dringender Handlungsbedarf, solange der Bund nicht die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen hat.

3. Neuer Handlungsbedarf

3.1 Regionale Leitzentrale Verkehrsraum Zürich (RL-VRZ)

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, ist der Bund für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) betreibt auf der Grundlage von Art. 57c des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG) in Emmen (LU) eine Verkehrsmanagementzentrale für die Nationalstrassen. Diese soll den Verkehr auf den Nationalstrassen grossräumig leiten, lenken und steuern. Eine umfassende Aufgabenerfüllung der Verkehrsmanagementzentrale Schweiz wird vom ASTRA erst in einigen Jahren in Aussicht gestellt. In Bereichen mit erhöhtem Problemdruck kann der Bund diese Aufgabe gemäss Art. 57c Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 der Nationalstrassenverordnung (NSV) vom 7. November 2007 an Regionale Leitzentralen übertragen. Der Raum Baden–Zürich–Winterthur kommt für das ASTRA hierfür infrage. Der Kanton Zürich hat ein grosses Interesse daran, das Verkehrsmanagement auf allen Strassen seines Gebiets un-

abhängig vom Eigentum zu betreiben. Ein gesondertes Management der Nationalstrassen alleine durch den Bund würde zu einem schwer zu bewältigenden Abstimmungsbedarf mit der Verkehrsmanagementzentrale Schweiz und letztlich zu einem ineffizienten Betrieb des gesamten Strassennetzes führen. Dies stünde auch im Widerspruch zur kantonalen Gesamtverkehrskonzeption.

Deshalb hat der Kanton, gemeinsam mit den Städten Zürich und Winterthur, ein Grobkonzept für eine Regionale Leitstelle für den Verkehrsraum Zürich beim ASTRA eingereicht. Die Städte Zürich und Winterthur, denen die Polizei- und Verkehrsmanagementaufgaben per Gesetz delegiert sind, haben ihr Interesse an einer Zusammenarbeit bekundet und wurden in die Erarbeitung des Grobkonzepts einbezogen. Dieses Konzept ist vom ASTRA mit der Aufforderung entgegengenommen worden, das Projekt insbesondere hinsichtlich des Perimeters und des Einbezugs der heutigen Verkehrsleitzentralen von Kanton und Städten zu konkretisieren. Auch wird die technische Kompatibilität mit der Verkehrsmanagementzentrale Schweiz in Absprache mit dem ASTRA sicherzustellen sein.

In der RL-VRZ sollen alle Verkehrssteuerungsinstrumente auf den Autobahnen, die Regionalen Verkehrssteuerungen auf den Hauptstrassen und eine regionale Verkehrsinformationsplattform betrieben werden. Die weitere Konzeption der RL-VRZ ist aufgrund des Sachzusammenhangs mit den anderen IVM-Planungen in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht abzustimmen.

Es ist vorgesehen, die Aufgaben der RL-VRZ mit der bestehenden Verkehrsleitinfrastruktur wahrzunehmen. Die Errichtung neuer Infrastrukturen ist deshalb vorläufig nicht erforderlich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass für die Wahrnehmung der operativen Tätigkeiten die Schaffung neuer Stellen nötig sein wird. Die Städte Zürich und Winterthur sind bei den weiteren Arbeiten eng einzubeziehen.

Die der RL-VRZ zu übertragenden Aufgaben werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund (ASTRA), dem Kanton Zürich und den Städten Zürich und Winterthur definiert. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, in Absprache mit der Sicherheitsdirektion, dem Bund und den Städten Zürich und Winterthur ein Detailkonzept für den Betrieb einer RL-VRZ auszuarbeiten und auf dieser Grundlage mit dem ASTRA Verhandlungen über eine Leistungsvereinbarung zu führen. Diese ist vor Unterzeichnung dem Regierungsrat zur Zustimmung vorzulegen (§20 lit. d Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007; VOG RR; LS 172.11).

3.2 Verkehrsmanagementpläne

Vorgaben des Bundes

Mit der durch die NFA übertragenen Verantwortung über die Nationalstrassen obliegt dem Bund die Pflicht, den Verkehrsablauf auf diesen Strecken allgemein und für besondere Ereignisse zu regeln. Er kommt dem nach, indem das ASTRA nationale Verkehrsmanagementpläne entwickelt, die u. a. im Falle von schwerwiegenden Störungen auf der Autobahn vorsehen, den Autobahnverkehr über das Hauptstrassennetz abzuleiten. Da der Bund nicht befugt ist, auf dem kantonalen Strassennetz steuernd und lenkend einzugreifen, ist er auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen. In Art. 57d SVG werden die Kantone daher verpflichtet, eigene, regionale Verkehrsmanagementpläne zu erstellen. In der Nationalstrassenverordnung bezeichnet der Bund diejenigen Kantonsstrassen, für die Verkehrsmanagementpläne zu erstellen sind (sogenanntes «Netz von Bedeutung»; Art. 52, Anhang 3 NSV).

Verkehrsmanagementpläne regeln im Sinne vorbehaltener Entschlüsse die zu treffenden steuernden und lenkenden Eingriffe in das Verkehrssystem Strasse im Falle von Überlastungen oder unvorhergesehenen Ereignissen. Das hohe Verkehrsaufkommen in den Agglomerationsräumen des Kantons Zürich bedingt, dass solche Eingriffe möglichst zentral und automatisiert ausgelöst werden können. Dies setzt eine Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen Verkehrssteuerungsanlagen, d. h. der Verkehrsbeeinflussungsanlagen der Autobahn sowie der Verkehrsregelungsanlagen des Kantons sowie der Städte Zürich und Winterthur voraus. Gemäss Art. 52 NSV sind die Verkehrsmanagementpläne, soweit sie das «Netz von Bedeutung» betreffen, durch das ASTRA zu genehmigen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist daher zu beauftragen, die Verkehrsmanagementpläne in Absprache mit der Sicherheitsdirektion sowie den Städten Zürich und Winterthur zu erarbeiten und beim Bund zur Genehmigung einzureichen.

Umsetzung

Die Entwicklung von Verkehrsmanagementplänen soll in überschaubaren und verkehrlich weitgehend voneinander unabhängigen Teilräumen erfolgen, die mit den übrigen Planungen und insbesondere mit den Räumen der Regionalen Verkehrssteuerungen abgestimmt sind:

- Mittleres Glattal (Zürich Nord); Umsetzung 2011/12
- Limmattal; Umsetzung 2012 /13
- Winterthur und Umgebung; Umsetzung 2013/14
- weitere Strassenzüge im übrigen Kantonsgebiet; Umsetzung 2014

Ergänzt werden diese Gebiete durch die weiteren Strassenzüge gemäss Anhang 3 NSV, insbesondere in den Räumen Linkes Zürichseeufer, Sihltal, Knonaueramt und Furttal.

Für das Einzugsgebiet der Westumfahrung wurden im Hinblick auf deren Inbetriebnahme im Zuge der Projektierung bereits Verkehrsmanagementpläne entwickelt und in das Instrumentarium der Verkehrsleitzentrale Letten eingebunden.

Die operative Umsetzung der in den Verkehrsmanagementplänen geregelten lenkenden Eingriffe erfolgt in der Verkehrsleitzentrale Letten und ist später in der RL-VRZ vorgesehen. Damit kann sichergestellt werden, dass die von Ereignissen auf den Nationalstrassen ausgelösten Verkehrsmanagementpläne mit den Anliegen des Betriebs der Staatsstrassen abgestimmt erfolgen.

Die rasche, automatisierte Anwendung der Verkehrsmanagementpläne setzt eine Programmierung auf einem Rechnersystem voraus. Nur so kann gewährleistet werden, dass die komplexen, voneinander stark abhängigen Massnahmen im Ereignisfall ohne Verlustzeiten und korrekt umgesetzt werden können. Ohne eine solche automatisierte Umsetzung würde die Reaktionsgeschwindigkeit deutlich vermindert, was das räumliche und zeitliche Ausmass der Verkehrsbehinderungen jeweils wesentlich erhöhen würde.

3.3 Dynamisches Verkehrsmodell

Um Verkehr bestmöglich lenken und leiten zu können, ist die Kenntnis der jeweiligen Verkehrslage von entscheidender Bedeutung. Im Kanton Zürich bestehen zur Verkehrsdatenerfassung bisher drei Systeme, die vom Tiefbauamt, von der Kantonspolizei und vom Bundesamt für Strassen unabhängig voneinander betrieben werden. Das Zählsystem der Kantonspolizei ist am Ende seiner Lebensdauer angelangt. Die Ergebnisse des vom Tiefbauamt betriebenen Systems müssen von Hand abgelesen werden, weshalb das System die vorne beschriebenen Anforderungen nicht zu erfüllen vermag. Es besteht somit der Bedarf, die Daten der Verkehrszählstellen zusammenzuführen, Lücken im Erhebungsstellennetz zu schliessen und die Daten online verfügbar zu machen, um in Kenntnis der jeweiligen Verkehrslage die kurzfristige Verkehrsentwicklung berechnen zu können. Diese Ziele können mit dem sogenannten Dynamischen Verkehrsmodell erreicht werden. Gemäss einem vorliegenden Konzept für ein solches Modell ist mit Kosten von rund 8 Mio. Franken zu rechnen. Die Projektierung und Verwirklichung der entsprechenden Massnahmen wird durch das Tiefbauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Verkehr und der Kantonspolizei vorgenommen werden und vom Tiefbauamt im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) eingestellt.

Die Städte Zürich und Winterthur betreiben auf ihren Gebieten eigene Zählstellen. In Absprache mit diesen Städten sind die systemtechnischen Voraussetzungen zu schaffen, um deren wichtigste Zählstellen ins kantonale System einzubinden.

4. Finanzierung

Integriertes Verkehrsmanagement (IVM)

Die bisherigen sowie die gemäss RRB Nr. 49/2004 noch ausstehenden Arbeiten liegen im Plan und werden durch den laufenden Kredit finanziert (RRB Nr. 1092/2001). Die Kosten, die durch den neuen Handlungsbedarf entstehen, sind nicht in der Kreditsumme für die Projektierung des IVM enthalten.

Regionale Leitzentrale Verkehrsraum Zürich (RL-VRZ)

Die Planungs- und Projektierungskosten für die RL-VRZ werden nach heutigem Wissensstand auf 1,3 Mio. Franken geschätzt. Die Ausgabe ist zulasten der Erfolgsrechnung des Amtes für Verkehr, Konto 5205.3131, Planungen und Projektierungen Dritter, zu bewilligen. Die Kosten für das Vorhaben sind im Budget 2009 mit Fr. 200 000 enthalten. Die restlichen Ausgaben sind im KEF 2010–2013 wie folgt eingestellt: 2010: Fr. 500 000; 2011: Fr. 300 000; 2012: Fr. 300 000. Planungs- und Projektierungskosten gelten als gebunden (§ 37 Abs. 2 lit. d Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG]).

Mit dem vorliegenden Grobkonzept lassen sich die anfallenden Betriebskosten der RL-VRZ noch nicht abschätzen. Für den Betrieb wird keine grundsätzlich neue Infrastruktur benötigt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass in beschränktem Umfang zusätzliche Personalkosten entstehen werden.

Verkehrsmanagementpläne

Aufgrund der beim Erarbeiten der Verkehrsmanagementpläne für die Westumfahrung gemachten Erfahrungen muss für die Projektierung der Betriebskonzepte je Teilgebiet mit Kosten von Fr. 400 000 bis Fr. 450 000 gerechnet werden. Unter Einbezug der Aufwendungen für die weiteren Strassenzüge und einer Reserve von rund 15% ist ein Kredit im Umfang von 1,7 Mio. Franken erforderlich.

Die Ausgabe für die Erarbeitung der Verkehrsmanagementpläne ist zulasten der Erfolgsrechnung des Amtes für Verkehr, Konto 5205.3131, Planungen und Projektierungen Dritter, zu bewilligen. Die Kosten für das Vorhaben sind im Budget 2009 mit Fr. 150 000 enthalten. Die restlichen Ausgaben sind im KEF 2010–2013 wie folgt eingestellt: 2010: Fr. 500 000; 2011: Fr. 500 000; 2012: Fr. 300 000 und später noch Fr. 250 000.

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben für die Erstellung der Verkehrsmanagementpläne und deren Umsetzung handelt es sich bei diesen Kosten um gebundene Ausgaben.

Die Umsetzung, d. h. die Beschaffung der Rechner, deren Programmierung und Integration in die bestehenden Systeme, erfordert je Teilgebiet einen Betrag von 1 Mio. Franken. Für die drei Gebiete zusam-

men und die Ergänzung um die weiteren Strassenzüge ist unter Einbezug einer Reserve von rund 15% mit Kosten von 3,5 Mio. Franken zu rechnen. Die entsprechenden Ausgabenbewilligungen für die technische Umsetzung der Verkehrsmanagementpläne in den Regionen werden durch die Baudirektion beantragt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Erarbeitung eines Detailkonzeptes einer Regionalen Leitzentrale für den Verkehrsraum Zürich wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 1 300 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 5205, Amt für Verkehr, bewilligt.

II. Für die Planung und Projektierung von Verkehrsmanagementplänen wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 1 700 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 5205, Amt für Verkehr, bewilligt.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, in Absprache mit der Sicherheitsdirektion und den Städten Zürich und Winterthur mit dem Bundesamt für Strassen Verhandlungen über eine Leistungsvereinbarung für eine Regionale Leitzentrale Verkehrsraum Zürich zu führen und dem Regierungsrat den Entwurf für eine solche Leistungsvereinbarung zur Zustimmung vorzulegen.

IV. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, die Verkehrsmanagementpläne in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsdirektion zu erarbeiten und dem Bund zur Genehmigung einzureichen.

V. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion für sich und das Bundesamt für Strassen und die Stadträte von Zürich und Winterthur.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi