

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. November 2010

1679. Agglomerationsprogramm des Kantons Zürich, 2007, 1. Generation (Vereinbarungen mit Bund und Projektträgern, Genehmigung und Ermächtigung)

1. Ausgangslage

Der Bundesrat verabschiedete am 19. Dezember 2001 den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes». In diesem Bericht stellte er eine Mitfinanzierung für übergeordnete Verkehrsinfrastrukturen und lokale Verkehrsnetze mit starker Verkehrsbelastung in Aussicht. Seine Beiträge machte er von einer integrierten Planung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Umwelt abhängig. Nach Annahme der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde die Verfassungsgrundlage für die Mitfinanzierung des Bundes im Agglomerationsverkehr geschaffen (Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} Bundesverfassung vom 18. April 1999; SR 101). Mit dem Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen vom 6. Oktober 2006 (Infrastrukturfondsgesetz; IFG; SR 725.13) und den gleichzeitig erlassenen Bestimmungen über Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR725.116.2) entstand auf Bundesebene die gesetzliche Grundlage zur Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs.

Nach den Vorgaben des Bundes war die erste Generation der Agglomerationsprogramme der Kantone und Regionen bis Ende 2007 einzureichen. Der Regierungsrat erteilte bereits mit Beschluss Nr. 528/2003 der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion den Auftrag, bis Ende 2005 regionale Gesamtverkehrskonzepte (rGVK) als Grundlage für die Entwicklung des Agglomerationsprogramms auszuarbeiten. Mit Beschluss Nr. 1638/2004 verabschiedete der Regierungsrat die «Strategie für den Agglomerationsverkehr». Darauf folgend wurden rGVK für die Städte Zürich und Winterthur sowie für die Räume Glattal und Limmattal erstellt. Die planerischen Rahmenbedingungen für das Agglomerationsprogramm wurden mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Teil «Verkehr» vom 26. März 2007, geschaffen. Mit RRB Nr. 1334/2006 wurden die verschiedenen Wirkungsbereiche ge-

mäss Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich bestätigt, und mit Beschluss Nr. 1697/2007 verabschiedete der Regierungsrat das Agglomerationsprogramm «Siedlung und Verkehr» des Kantons Zürich.

Vorab und ausserhalb der eigentlichen Agglomerationsprogramme wurden dringliche und baureife Massnahmen umgesetzt und über den Infrastrukturfonds mitfinanziert (1. Teil der Durchmesserlinie [DML], Glattalbahn 2. und 3. Etappe und Tram Zürich West).

Das Agglomerationsprogramm Zürich wurde in der Folge vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) auf die Wirksamkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) der vorgeschlagenen Massnahmen und des gesamten Programms gemäss Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme vom 12. Dezember 2007 geprüft. Am 19. Dezember 2008 eröffnete der Bund die Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die Finanzierungsetappe 2011–2014 für das Programm Agglomerationsverkehr (1. Generation). Der im Prüfbericht des ARE für das Agglomerationsprogramm Zürich vorgesehene Beitragssatz wurde mit Ausnahme der DML (50%) auf 35% festgesetzt, entgegen der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich sowie dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und dem ARE vom 5. September 2008 über eine Finanzierungslösung für die Durchmesserlinie (DML) und über das Finanzierungskonzept für die 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich (RRB Nr. 1170/2008). Darin wurde ein Beteiligungssatz von 40% für das übrige Agglomerationsprogramm Zürich angenommen. In seiner Stellungnahme zum Bundesbeschluss forderte der Regierungsrat vom Bund insbesondere unter Hinweis auf die Vorleistungen des Kantons und die grossen Anstrengungen zur Siedlungsverdichtung einen Beitragssatz von 40% für das Programm des Kantons Zürich (RRB Nr. 548/2009). Vor dem Hintergrund der dannzumal laufenden Verhandlungen erinnerte der Regierungsrat in der Folge den Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation an die DML-Vereinbarung und insbesondere an den dort vereinbarten Beitragssatz von 40% für die 4. Teilergänzungen (RRB Nr. 1381/2009). Trotz diesen Bemühungen beschloss schliesslich die Bundesversammlung am 21. September 2010 auf Antrag des Bundesrats für die Agglomeration Zürich einen Beitragssatz von 35%.

2. Organisation

Der Bund entrichtet die Beiträge an die Kantone zuhanden der Programmträgerschaften (Art. 17b MinVG). Diese sind zuständig für die Planung und die Umsetzung der Agglomerationsprogramme (Art. 23 der Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der

zweckgebundenen Mineralölsteuer [MinVV; SR 725.116.21]). Für das Agglomerationsprogramm Zürich übernahm der Kanton Zürich, vertreten durch die Volkswirtschaftsdirektion, die Programmträgerschaft; auf die Bildung einer eigenen Körperschaft konnte verzichtet werden.

Die Federführung für das Agglomerationsprogramm Zürich liegt bei der Volkswirtschaftsdirektion und dort beim Amt für Verkehr.

Projektträger der ersten Generation des Agglomerationsprogramms Zürich sind verschiedene Gemeinden, die Städte Zürich und Winterthur sowie der Kanton, vertreten durch das Tiefbauamt, das Amt für Raumentwicklung (ARE-ZH) sowie Transportunternehmen. Der Regierungsrat hat im Beschluss Nr. 528/2003 festgehalten, dass bei der Zusammenarbeit mit den Regionen für die Erarbeitung der Grundlagen eine schlanke und wirkungsvolle, gut vernetzte Organisation auf Zeit erforderlich ist. Die Zusammenarbeit mit den einzelnen Projektträgern erfolgt direkt zwischen Kanton und Projektträger. Um den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Projektträgern sicherzustellen, wurde vom Amt für Verkehr die Koordinationsgruppe Umsetzung, mit je einer Vertretung aller Projektträger und Beteiligten, gegründet. Damit wurde die für die Umsetzung des Programms erforderliche Organisation geschaffen.

An den Projekten der 4. Teilergänzungen S-Bahn, 1. Priorität, sind neben dem Kanton Zürich die Kantone Schwyz, St. Gallen, Zug und Glarus (Korridore Zürich–Zug/Zürich–Ziegelbrücke) sowie die Gemeinde Marthalen und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) beteiligt.

3. Vertragliche Regelungen

3.1 Allgemeines

Für die Umsetzung der ersten Generation des Agglomerationsprogramms Zürich sind mehrere vertragliche Regelungen notwendig. Das UVEK schliesst, gestützt auf die Agglomerationsprogramme und den Finanzbeschluss der Bundesversammlung, nach Anhörung der Eidgenössischen Finanzverwaltung mit der Trägerschaft eine Leistungsvereinbarung ab (Art. 24 Abs. 1 MinVV). Diese regelt die Modalitäten der Umsetzung des Programms und bildet hierfür den Rahmen. Als Voraussetzung für die Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung sind vom Kanton mit den einzelnen Projektträgern gleichlautende Trägerschaftsvereinbarungen und im Fall der 4. Teilergänzungen, 1. Priorität, mit den Beteiligten Absichtserklärungen über die Finanzierung abzuschliessen. Gestützt auf die unterzeichnete Leistungsvereinbarung wird schliesslich pro Massnahme eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund, vertreten durch das dafür zuständige Bundesamt, und dem Kanton abgeschlossen.

3.2 Trägerschaftsvereinbarung

Im Rahmen der Koordinationsgruppe Umsetzung wurde eine Trägerschaftsvereinbarung ausgearbeitet. Die Trägerschaftsvereinbarung regelt im Allgemeinen die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und den einzelnen Projektträgern sowie deren Aufgaben zur Umsetzung des Programms.

In der Trägerschaftsvereinbarung verpflichten sich die Vertragsparteien, alle zur Umsetzung der im Agglomerationsprogramm Zürich enthaltenen Massnahmen erforderlichen Handlungen (gemäss Leistungsvereinbarung und den entsprechenden Finanzierungsvereinbarungen) vorzunehmen. Vorbehalten sind die planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der jeweils zuständigen Organe. Ferner verpflichten sich die Vertragsparteien zur Mitwirkung bei der Umsetzungs- und Wirkungskontrolle sowie beim Berichtswesen. Zusätzlich verpflichten sich die Vertragsparteien, einander umfassend und ohne Verzug über Umstände und Veränderungen zu informieren, welche die Umsetzung der einzelnen Massnahmen sowie das Kontroll- und Berichtswesen erschweren, beeinträchtigen oder verhindern könnten.

Die Trägerschaftsvereinbarung enthält weiter die Ermächtigung des Kantons zur Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung und der Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund sowie zur weiteren Vertretung der Projektträger gegenüber dem Bund im Zusammenhang mit den einzelnen Massnahmen des Agglomerationsprogramms Zürich.

Mit Abschluss der Trägerschaftsvereinbarung mit den Projektträgern wird der vom ARE verlangte Nachweis geleistet, dass sich alle Projektträger zur Umsetzung der Massnahmen verpflichten, und somit eine Bedingung zum Abschluss der Leistungsvereinbarung erfüllt.

3.3. Besondere Vereinbarungen betreffend 4. Teilergänzungen S-Bahn, 1. Priorität

Anders als bei den anderen Massnahmen des Agglomerationsprogramms Zürich ist für die 4. Teilergänzungen S-Bahn Zürich, 1. Priorität, nicht der Kanton Zürich bzw. eine Gemeinde Projektträger, sondern die SBB (Infrastruktur). Diese sind daher direkter Ansprech- und Finanzierungspartner des Bundes. Zudem wird vom Bund für diese Massnahmen eine ausführlichere Finanzierungsvereinbarung vorbereitet, welche die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus der Leistungsvereinbarung weitgehend deckt. Für die Massnahmen der 4. Teilergänzungen S-Bahn erwies sich deshalb der Abschluss einer Trägerschaftsvereinbarung mit den Beteiligten nicht als gangbarer Weg. Vom ARE wurde daher vor Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Zürich eine vertragliche Zusicherung der Beteiligten betreffend die Finanzierung und Umsetzung der Massnahmen verlangt. Mit

den Kantonen Schwyz, St. Gallen, Zug und Glarus wurden daraufhin gleichlautende Vereinbarungen unterzeichnet, in denen der Kanton Zürich zum Abschluss der Leistungsvereinbarung und der Finanzierungsvereinbarungen für die 4. Teilergänzungen, 1. Priorität, ermächtigt wird und die zudem die verlangte Zusicherung betreffend Umsetzung und Sicherstellung der Finanzierung der betreffenden Massnahmen enthalten. Mit der Gemeinde Marthalen und den SBB (Immobilien) sind letzte Abklärungen zur Unterzeichnung der Vereinbarungen im Gange. Der Unterzeichnung steht jedoch grundsätzlich nichts mehr im Weg.

Mit Abschluss dieser Vereinbarungen erfüllt der Kanton Zürich auch diese Voraussetzung zum Abschluss der Leistungsvereinbarung.

3.4 Leistungsvereinbarung

Der Kanton Zürich als Träger des Agglomerationsprogramms Zürich unterzeichnet die Leistungsvereinbarung mit dem UVEK. Diese soll noch 2010 unterzeichnet werden. Die Leistungsvereinbarung bezeichnet die Programminhalte und regelt die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton betreffend Umsetzung und Finanzierung der Massnahmen. Die aufgeführten Massnahmen sind unterteilt in Massnahmen mit Priorität A (A-Liste) und Massnahmen mit Priorität B (B-Liste) sowie nicht durch den Infrastrukturfonds mitfinanzierte Massnahmen und Eigenleistungen.

Die Massnahmen der A-Liste werden ab 2011 umgesetzt und vom Bund mitfinanziert. Sie setzen sich zusammen aus Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs, Massnahmen des Verkehrssystemmanagements, der multimodalen Drehscheiben und den zwei bereits erwähnten Schienenprojekten, der Ausfinanzierung der Durchmesserlinie und der 4. Teilergänzungen S-Bahn Zürich, 1. Priorität. Die Massnahmen der B-Liste zeigen die Richtung der weiteren Bearbeitung im Hinblick auf die 2. Programmgeneration auf. Die übrigen Massnahmengruppen sind für die Gesamtwirkung des Programms von Bedeutung und werden aus diesem Grund aufgeführt. Zahlreiche Erläuterungen zu einzelnen Vertragsbestimmungen finden sich in den Erläuterungen zu den Leistungsvereinbarungen vom 30. Juli 2010.

Mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung verpflichtet sich der Bund zur Mitfinanzierung der Massnahmen vorbehältlich der kreditrechtlichen Beschlüsse der zuständigen Organe des Bundes. Der Kanton verpflichtet sich im Namen der Trägerschaft zur Umsetzung sämtlicher Massnahmen gemäss Katalog in der Leistungsvereinbarung, vorbehältlich der planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der jeweils zuständigen Organe. Der Kanton versichert dem Bund weiter, dass sich alle Projektträger mit der Unterzeichnung der Trägerschaftsvereinbarung bzw. der Vereinbarungen zur 4. Teilergänzungen S-Bahn

Zürich, 1. Priorität, zur Umsetzung der Massnahmen verpflichtet haben, vorbehältlich der planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der zuständigen Organe.

Dem vorliegenden Vertragsentwurf gingen mehrere Verhandlungsrunden zwischen dem Amt für Verkehr und dem ARE voraus. Das Ziel des ARE, für alle Agglomerationen – mit Ausnahme der Massnahmekataloge – gleichlautende Vereinbarungen aufzusetzen, liess von Beginn an nur einen geringen Verhandlungsspielraum zu. Der Antrag, für die 4. Teilergänzungen S-Bahn Zürich, 1. Priorität, anstelle des Amts für Verkehr den Zürcher Verkehrsverbund als kantonsintern zuständige Stelle einzusetzen, wurde im nun vorliegenden Entwurf aufgenommen. In Bezug auf denselben Antrag betreffend die Ausfinanzierung der DML liegt noch kein Entscheid des Bundes vor. Ferner wurde dem Bund mitgeteilt, dass für das kantonale Amt für Raumentwicklung die richtige Kurzform zu verwenden ist (ARE-ZH statt ARV).

Die in der Leistungsvereinbarung aufgeführten Massnahmen entsprechen im Wesentlichen unverändert dem Stand des Programms, das 2007 beim Bund eingereicht wurde. Dieser Massnahmenkatalog liegt dem Bundesbeschluss vom 21. September 2010 zugrunde, weshalb aus Sicht des Bundes seither eingetretenen Entwicklungen im Grundsatz nicht Rechnung getragen werden kann. Immerhin ist innerhalb von Massnahmenpaketen eine gewisse Flexibilität bei der Verwendung der Bundesmittel möglich. Bei der Ausarbeitung der nächsten Programmgenerationen wird der erforderlichen Weiterentwicklung der Massnahmen während der Dauer des Beitragsverfahrens dadurch Rechnung zu tragen sein, dass der Entwicklungsspielraum nicht durch einen zu hohen Detaillierungsgrad der Massnahmenpakete unnötig eingeschränkt wird.

Im Rahmen des geringen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums sowie der bestehenden Vorgaben, insbesondere des Beitragsatzes von 35%, wahrt der Vertragsentwurf die Interessen des Kantons bestmöglich.

3.5 Finanzierungsvereinbarungen

Für jede Massnahme wird, sobald diese bau- und finanzreif ist, gestützt auf die Leistungsvereinbarung, eine entsprechende Finanzierungsvereinbarung zwischen Kanton und Bund abgeschlossen. Rechtsgrundlage der Finanzierungsvereinbarungen bildet das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1). Die Finanzierungsvereinbarungen regeln die Umsetzung der Finanzierung für die einzelnen Vorhaben gemäss den Vorgaben der zuständigen Bundesämter. Zuständig ist das Bundesamt für Verkehr für die Schienenprojekte und das Bundesamt für Strassen für Strassenprojekte.

Wesentliche Massnahmenänderungen nach Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung erfordern die Zustimmung des ARE. Ein vorzeitiger Baubeginn erfordert die Zustimmung des für die Finanzierungsvereinbarung zuständigen Bundesamts.

Für die Finanzierungsvereinbarungen liegen derzeit noch keine fortgeschrittenen Entwürfe vor.

4. Ermächtigung der Volkswirtschaftsdirektion

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs mit den Projektträgern die Trägerschaftsvereinbarungen zu unterzeichnen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist weiter zu beauftragen, auf der Grundlage der vorliegenden Entwürfe mit dem Bund die Leistungsvereinbarung und gestützt darauf die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen. Die Trägerschaftsvereinbarungen sowie die Leistungsvereinbarung sind noch 2010 abzuschliessen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Trägerschaftsvereinbarungen mit den Projektträgern des Agglomerationsprogramms des Kantons Zürich (1. Generation) zu unterzeichnen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Leistungsvereinbarung für das Programm Agglomerationsverkehr (1. Generation) mit dem UVEK zu unterzeichnen.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Finanzierungsvereinbarungen betreffend die einzelnen Massnahmen mit der jeweils zuständigen Bundesbehörde zu unterzeichnen.

IV. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi