

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Mai 2019

506. Agglomerationsprogramme Kanton Zürich (Regelung des Umgangs mit pauschalen Bundesbeiträgen, Wahl der Ersatzmassnahmen)

I. Ausgangslage

Der Bund unterstützt seit 2008 im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr aus Mitteln des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) Massnahmen zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs. Der Kanton Zürich ist an verschiedenen Agglomerationsprogrammen beteiligt. Der vorliegende Beschluss bezieht sich jedoch einzig auf jene drei Agglomerationsprogramme der 3. Generation, bei denen der Kanton Träger ist. Es handelt sich dabei um die Agglomerationsprogramme Stadt Zürich–Glattal, Zürcher Oberland sowie Winterthur und Umgebung.

Die Trägerschaften gewährleisten die Verbindlichkeit des Agglomerationsprogramms und sorgen für dessen koordinierte Umsetzung. Ihnen kommt eine Mittlerfunktion zwischen den für die planungs- und kreditrechtlichen Entscheide zuständigen Gemeinwesen und der Bundesverwaltung zu. Das entsprechende Rechtsverhältnis wird in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Träger Kanton Zürich geregelt. Die Leistungsvereinbarungen für die 3. Generation werden voraussichtlich im Juli 2019 unterzeichnet. Noch vor der Unterzeichnung der Leistungsvereinbarungen mit dem Bund schliesst der Kanton Zürich mit jedem Massnahmenträger von mitfinanzierten Massnahmen der Priorität A, der nicht Teil der kantonalen Verwaltung ist (Städte und Gemeinden, Transportunternehmen, Dritte), eine Umsetzungsvereinbarung ab.

Für die Agglomerationsprogramme der 3. Generation hat der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion 2016 ermächtigt, die Leistungs- und die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund sowie die Umsetzungsvereinbarungen mit den Massnahmenträgern abzuschliessen (siehe RRB Nr. 1158/2016).

Finanzielle Beiträge des Bundes werden für Infrastrukturmassnahmen zugunsten des Strassenverkehrs, der Schieneninfrastrukturen des Ortsverkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs ausgerichtet. Neben den mitfinanzierbaren Verkehrsinfrastrukturmassnahmen enthalten die Agglomerationsprogramme auch viele Massnahmen, die nicht über den NAF mitfinanziert werden können (Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen sowie nichtinfrastrukturelle Verkehrsmassnahmen wie z. B. betriebliche Massnahmen, auch «nichtmitfinanzierbare Massnahmen» genannt).

2. Pauschale Bundesbeiträge

Der Bundesbeitrag für mitfinanzierte Massnahmen bemisst sich nach den anrechenbaren Kosten, multipliziert mit dem Beitragssatz, und ist durch den in der Leistungsvereinbarung festgelegten Höchstbeitrag begrenzt.

Ab der 3. Generation hat der Bund ein vereinfachtes Abrechnungssystem für kleinere Massnahmen in den Kategorien Verkehrssystemmanagement, Langsamverkehr sowie Aufwertung und Sicherheit des Strassenraums mit Investitionskosten bis höchstens 5 Mio. Franken erarbeitet. Gestützt auf Art. 21a der Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV, SR 725.116.21) kann der Bund neu pauschale Bundesbeiträge für die oben genannten Massnahmen ausrichten. Die Bundesbeiträge bemessen sich an der Anzahl umgesetzter Leistungseinheiten multipliziert mit einem definierten Beitrag pro Leistungseinheit. Sie können periodisch beim Bund beantragt werden. Die Auszahlung erfolgt durch den Bund nach Umsetzungsschritt auf der Grundlage der umgesetzten Leistungseinheiten.

Die Einführung der pauschalen Bundesbeiträge führt zu einer administrativen Entlastung aller Beteiligten; insbesondere muss nur noch eine einzige Finanzierungsvereinbarung pro Massnahmenpaket abgeschlossen werden. Zudem bedürfen Änderungen von Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen und auch die Aufnahme von Ersatzmassnahmen keiner Zustimmung durch den Bund, sofern sie den Anforderungen von Art. 21a MinVV entsprechen. Der Kanton Zürich wird dadurch zukünftig über eine grössere Flexibilität bei der Umsetzung der Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen verfügen.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist analog den bisherigen Zuständigkeiten auch für die Verwaltung der Pauschalbeiträge sowie für die Wahl der Ersatzmassnahmen zuständig.

3. Verwendung der pauschalen Bundesbeiträge

3.1 Grundsatz: Verwendung der pauschalen Bundesbeiträge für die Massnahmen gemäss Festlegung in den Agglomerationsprogrammen

Bei der Prüfung der eingereichten Agglomerationsprogramme durch den Bund legt dieser fest, welche Massnahmen über pauschale Bundesbeiträge abgerechnet werden und mit welchen Leistungseinheiten diese Massnahmen verbunden sind. Für die 3. Generation steht somit fest, für welche Massnahmen die pauschalen Bundesbeiträge in erster Linie zu verwenden sind. Werden diese Massnahmen fristgerecht und in der geplanten Form umgesetzt, werden die pauschalen Bundesbeiträge für diese Massnahmen verwendet.

3.2 Ersatzmassnahmen

Voraussetzung für die Beantragung von pauschalen Bundesbeiträgen ist, dass der Baubeginn für die Massnahmen spätestens im Herbst 2025 erfolgt (Art. 1 Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr, PAVV, SR 725.116.214) und/oder dass die Massnahmen gemäss Leistungsvereinbarung bis spätestens November 2027 in Betrieb genommen werden. Nach Ablauf dieser Fristen erlischt der Anspruch auf Ausrichtung der verbleibenden Beiträge. Die Beiträge gehen den Kantonen aber nicht verloren. Wird eine Massnahme z. B. wegen Rechtsmittelverfahren blockiert, haben die Kantone die Möglichkeit, die dadurch frei werdenden Bundesbeiträge für Ersatzmassnahmen zu beanspruchen. Diese Ersatzmassnahmen können ohne Zustimmung des Bundes festgelegt werden, sofern auch sie den Anforderungen von Art. 21a MinVV genügen. Dasselbe gilt auch, wenn Leistungseinheiten frei werden, weil Massnahmen nicht im ursprünglich vorgesehenen Umfang umgesetzt werden (z. B. wenn nur ein Teilstück eines ursprünglich geplanten Velowegs innerhalb der gesetzten Frist umgesetzt werden kann).

Die Massnahmenumsetzung wird durch ein Umsetzungscontrolling begleitet. Der Kanton steht im regelmässigen Austausch mit den Massnahmenträgern (Städte und Gemeinden, kantonale Stellen, Transportunternehmen, Planungsregionen, Dritte), die gemäss Umsetzungsvereinbarung dazu verpflichtet sind, dem Kanton Verzögerungen zu melden. Verzichten die Massnahmenträger auf die Umsetzung von Massnahmen oder werden Leistungseinheiten reduziert, melden die zuständigen Stellen dies dem Kanton. Die Volkswirtschaftsdirektion prüft daraufhin, ob die pauschalen Bundesbeiträge für eine Ersatzmassnahme verwendet werden können.

Für die Wahl einer Ersatzmassnahme gelten die nachfolgend dargestellten Kriterien und Prozesse (Ziff. 3.3). Der Entscheid über die Wahl einer Ersatzmassnahme wird dem betreffenden Massnahmenträger mitgeteilt. Je nachdem, ob bereits eine Umsetzungsvereinbarung vorliegt oder nicht, wird die Ersatzmassnahme durch eine Ergänzung der Umsetzungsvereinbarung oder durch Abschluss einer neuen Umsetzungsvereinbarung schriftlich vereinbart.

3.3 Kriterien für die Wahl einer Ersatzmassnahme

Der Prozess für die Wahl einer Ersatzmassnahme gemäss 3. Generation ist dreistufig: zuerst werden die zwingenden Voraussetzungen des Bundes geprüft, anschliessend folgt eine Betrachtung der institutionellen Ebene und zum Schluss, sofern noch mehr als eine Massnahme zur Auswahl steht, findet eine Bewertung der Massnahmen anhand eines Kriterienrasters statt:

1. *Zwingende Kriterien des Bundes:*

Die zwingenden Kriterien des Bundes sind durch die Bundesverordnungen sowie durch die mit dem Bund abzuschliessende Leistungsvereinbarung vorgegeben und betreffen Art, Kosten, Lage, Umsetzungszeitpunkt und minimale Wirkung der Massnahme (Art. 2a MinVV, Art. 1 und 2 PAV).

2. *Institutionelle Ebene:*

Beiträge, die für Massnahmen auf Gemeindeebene vorgesehen sind, bleiben grundsätzlich auf der Ebene Gemeinden. Vorrang hat diejenige Gemeinde, welcher die Leistungseinheiten ursprünglich zugestanden worden sind. Ist dies nicht möglich, kommen andere Gemeinden zum Zuge. Erst wenn auch dies nicht möglich ist, kommen kantonale Massnahmen in Betracht.



Lesebeispiel: Die Gemeinde xy im Perimeter Z kann die ursprünglich vorgesehene Massnahme «Veloabstellanlage im Zentrum» nicht umsetzen. Hat die Gemeinde xy eine Massnahme aus der gleichen Massnahmenkategorie (z. B. Behebung einer Veloschwachstelle), welche auch die weiteren zwingenden Kriterien des Bundes erfüllt, kann sie stattdessen diese Massnahme umsetzen. Ist dies nicht der Fall, können die übrigen Gemeinden im Perimeter Z eine Massnahme aus der Kategorie Langsamverkehr anmelden. Ist auch bei den übrigen Gemeinden keine Massnahme vorhanden, kann stattdessen eine kantonale Massnahme im Perimeter Z aus dieser Kategorie berücksichtigt werden. Gleiches, jedoch in umgekehrter Reihenfolge, gilt, wenn die ursprüngliche Massnahme in der Zuständigkeit des Kantons liegt. In diesem Fall sollen die für den Kanton vorgesehenen Beiträge in erster Linie wieder dem Kanton zufallen. Eine Übergabe an die kommunale Ebene ist möglich, wenn auf kantonaler Stufe keine Ersatzmassnahme gefunden wird.

3. *Bewertungskriterien für den Entscheid zwischen mehreren Projekten:*

Kommt mehr als ein Projekt als Ersatzmassnahme infrage, erfolgt die Wahl anhand einer Bewertung nach den folgenden Kriterien: Höhe des Bundesbeitrags, maximale Wirkung, bisheriger Umsetzungsstand und Anmeldezeitpunkt. Die Kriterien haben keine bestimmte Rangfolge. Die Abwägung der Kriterien und der Entscheid werden dokumentiert.

4. Zuständigkeiten

Die Volkswirtschaftsdirektion verwaltet die Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen der 3. Generation. Sie sorgt für die Übersicht der Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen, nimmt mögliche Ersatzmassnahmen entgegen, bewertet diese und legt sie fest. Zudem ergänzt die Volkswirtschaftsdirektion den bestehenden Leitfaden mit den Einzelheiten für die Wahl der Ersatzmassnahmen. Innerhalb der Volkswirtschaftsdirektion ist das Amt für Verkehr zuständig.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, für die 3. Generation der Agglomerationsprogramme, falls erforderlich, die Ersatzmassnahmen im Sinne der Erwägungen 3.2 und 3.3 zu bestimmen und festzulegen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion teilt diesen Beschluss den betroffenen Planungsverbänden und Regionen mit.

III. Mitteilung an das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, das Bundesamt für Strassen, 3003 Bern, sowie an die Sicherheitsdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli