Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Juni 2019

605. Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr, Totalrevision (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 25. März 2019 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PavV, SR 725.116.214) bzw. zum Erlass der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) eröffnet.

Die PavV wurde im Rahmen der Schaffung des unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds und der damit verbundenen gesetzlichen Anpassungen erlassen. Die Totalrevision erfolgt aufgrund der Anzahl neu hinzugefügter Bestimmungen. Die bisherige PavV regelt nur die Fristen und Beitragsberechnungen. Entsprechend erfolgt daher auch eine Änderung der Bezeichnung in «Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)».

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an info@are.admin.ch):

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 25. März 2019 und nehmen zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (SR 725.116.214) bzw. zum Erlass der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) wie folgt Stellung:

1. Mitarbeit bei der Austauschplattform Bund–Kantone

Die vom Kanton Zürich in der «Austauschplattform Bund–Kantone Agglomerationsprogramme» eingebrachten Anliegen wurden teilweise berücksichtigt. Dafür danken wir Ihnen. Wir begrüssen insbesondere Ihre Absicht, das Programm Agglomerationsverkehr auf Verordnungsstufe zu regeln. Damit wird seine Verbindlichkeit und Beständigkeit merklich verbessert.

2. Anträge zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 1 Abs. 4 Bst. a: Einsprachen gegen Agglomerationsprojekte und Massnahmen führen immer wieder zu Verzögerungen, weshalb auch Massnahmen zugelassen werden sollten, die «voraussichtlich» ausführungsreif sein werden.

Zu Art. 3: Die Agglomerationsprogramme, insbesondere das Zukunftsbild mit den angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen, bilden eine zentrale Grundlage für die nationalen Planungen (unter anderem STEP Schiene und Nationalstrasse). Eine kohärente Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf allen Verwaltungsstufen kann nur dann stattfinden, wenn ein Wechselspiel zwischen den Planungen stattfindet. Dieser Aspekt kommt in der heutigen Formulierung zu wenig deutlich zum Ausdruck, weshalb Art. 3 entsprechend zu ergänzen ist.

Zu Art. 5 Abs. 1: Betragen die Investitionskosten einer Verkehrsinfrastruktur mehr als 40 Mio. Franken, ist nach der Vorlage ein Vorprojekt einzureichen. Damit weicht der Entwurf von den bisherigen Vorgaben ab, wonach erst bei Investitionskosten von 100 Mio. Franken ein Vorprojekt einzureichen war.

Wir beantragen, den Schwellenwert aus folgenden Gründen nicht zu senken: Bei mittelgrossen Projekten mit Investitionskosten von 40 Mio. bis 100 Mio. Franken bestehen tendenziell kürzere Projektierungszeiten als bei Grossprojekten (über 100 Mio. Franken). Würde der Planungsstand «Vorprojekt» bei Einreichung eines solchen Projekts nur knapp nicht erreicht, so wäre eine Eingabe erst in der nächsten Generation möglich, was ein sechsjähriges Zeitintervall zwischen Einreichung und frühestmöglicher Baufreigabe bedeuten würde. Diese Zeitspanne ist für mittelgrosse Projekte eindeutig zu lang und würde vielfach zu Planungsunterbrüchen sowie Mehrkosten führen. Sollte die Schwelle auf 40 Mio. Franken gesenkt werden, ist für die Einreichung des Vorprojekts mindestens eine einjährige Nachfrist ab Abgabe des Agglomerationsprogramms einzuräumen. Diese Möglichkeit sehen die Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr RPAV (Kap. 3.3.1, Abschnitt 3, Tabelle) im Grundsatz bereits vor. Diese Nachfrist ist daher in der PAVV ebenfalls zu verankern.

Zu Art. 13 Abs. 2: Werden das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Verkehrsinfrastrukturmassnahme anhand der Wirkungsziele nach Art. 17d Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (SR 725.116.2) sowie aufgrund der mit dieser Massnahme verbundenen Kosten beurteilt, führt dies selbst bei fortgeschrittener Bau- und Finanzreife zu einer Benachteiligung von Grossprojekten

mit sehr hohen Investitionskosten. Massnahmen sollten aber möglichst wertneutral beurteilt werden. Wir ersuchen Sie deshalb, das Beurteilungssystem so anzupassen, dass die Massnahmen unabhängig von der Höhe ihrer Investitionskosten beurteilt werden.

Zu Art. 14 Abs. 1: Gleiches gilt auch für die Programmbeurteilung: Da die erreichbare maximale Nutzenpunkteanzahl (zwölf Punkte) begrenzt ist, könnte ein Grossprojekt den Beitragssatz des Gesamtprogramms ungerechtfertigterweise herabsetzen.

Zu Art. 14 Abs. 4 Bst. a: Bei der quantitativen Beurteilung des Umsetzungsstandes werden nach den Vernehmlassungsunterlagen die in den Leistungsvereinbarungen aller Vorgängergenerationen enthaltenen A-Massnahmen berücksichtigt. Unseres Erachtens sollte dabei jedoch nur auf die unmittelbare Vorgängergeneration abgestellt werden. Andernfalls würden die A-Massnahmen der früheren Generationen die Folgegenerationen auch dann noch belasten, wenn die Frist für den Baubeginn gemäss Art. 18 PAVV abgelaufen ist und sie nicht mehr Gegenstand der Leistungsvereinbarung sind. Eine solche Mehrfachbelastung ist zu vermeiden. Sinn und Zweck kann nicht sein, dass Massnahmen, die sich nicht (mehr) im Geltungsbereich der Leistungsvereinbarung befinden, weiterhin vorangetrieben werden müssen.

Zu Art. 14 Abs. 4 Bst. b: Der erläuternde Bericht führt zur qualitativen Beurteilung (Kohärenzbeurteilung) das Folgende aus: «In qualitativer Hinsicht wird das Agglomerationsprogramm dahingehend beurteilt, ob der Stand der Umsetzung der Massnahmen gemäss den Leistungsvereinbarungen und der Agglomerationsprogramme der Vorgängergenerationen im geprüften Agglomerationsprogramm bzw. den darin enthaltenen Bausteinen berücksichtigt wurde (Generationenkohärenz). Dabei wird unter anderem gewürdigt, ob das Agglomerationsprogramm bei verzögerter oder sistierter Umsetzung wichtiger Massnahmen wirkungsvolle Alternativen enthält.»

Wie bereits dargelegt, sollte bei der qualitativen Beurteilung (Kohärenzbeurteilung) nur die jeweilige Vorgängergeneration herangezogen werden. Wir ersuchen Sie, die im erläuternden Bericht erwähnten wirkungsvollen Alternativen auch in der Verordnung umzusetzen.

Zu Art. 14 Abs. 5: Der Absatz ist zu präzisieren, damit klar wird, was mit den «entsprechenden Agglomerationsprogrammen» gemeint ist.

Zu Art. 16: Der Artikel ist wie folgt zu präzisieren: «Die maximale Höhe der Investitionskosten …».

Zu Art. 18 Abs. 1 Bst. b: Die Ausführungsfrist für Bauvorhaben ab der vierten Generation soll ebenso wie für die dritte Generation sechs Jahre und drei Monate gelten, da Strassenbauvorhaben regelmässig eine Vielzahl von Interessen berühren (Anwohnerinnen und Anwohner,

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, sonstige Betroffene) und insbesondere grössere Bauvorhaben entsprechend lange Planungszeiten erfordern. Eine vierjährige Umsetzungsfrist erweist sich in den meisten Fällen als zu kurz. Sollte der Bund trotzdem darauf bestehen, so beantragen wir, in der Verordnung zu regeln, dass für grössere Bauvorhaben (Investitionskosten ab 20 Mio. Franken) eine Nachfrist von zwei Jahren beantragt werden kann.

Zu Art. 19: Es ist nachvollziehbar, dass neben Verkehrsinfrastrukturmassnahmen auch die eng mit diesen Massnahmen verknüpften Siedlungsmassnahmen bis zum Abschluss der Leistungsvereinbarung im Richtplan festgesetzt und vom Bund genehmigt sein müssen. Aufgrund der oft langen Dauer bis zur Genehmigung des Richtplans durch den Bund und häufig angebrachter Genehmigungsvorbehalte sowie aufgrund erst in späteren Verfahren zu klärenden räumlichen Nutzungskonflikte (z. B. Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, Störfallvorsorge usw.) kommt es in der Praxis oft zu mehrjährigen Verzögerungen. Daher beantragen wir, dass solche richtplanrelevanten Siedlungsmassnahmen erst bis vier Jahre nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung im kantonalen Richtplan festgesetzt sein müssen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli