

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Juni 2019

606. Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (Konsultation)

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat den Kanton Zürich mit Schreiben vom 8. Mai 2019 die Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) mit einem Fragenkatalog zur Konsultation zugestellt. Die RPAV präzisieren die Bestimmungen der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV), zu der sich der Regierungsrat ebenfalls vernehmen lässt (RRB Nr. 605/2019). Die Vorgaben für die Erarbeitung und Prüfung von Agglomerationsprogrammen waren bisher in Weisungen enthalten. Nach Annahme des unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) durch Volk und Stände will das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation diese Vorgaben einerseits in der PAVV regeln und anderseits in den RPAV konkretisieren. Die RPAV präzisieren die Anforderungen sowie die wichtigsten Schritte der Bundesprüfung aus der PAVV und enthalten Hinweise für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.

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 8. Mai 2019 und nehmen zu den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) entsprechend dem Fragenkatalog wie folgt Stellung:

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Konsultationsvorlage einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

Wir sind mit den Grundzügen der Konsultationsvorlage einverstanden. Die Richtlinien sind übersichtlich gegliedert und äussern sich zu allen relevanten Themen. Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme ist für alle Beteiligten anspruchsvoll und bedarf auch wegen der zeitlichen Vorgaben einer konstruktiven Zusammenarbeit über alle drei Staatsebenen hinweg. Die Parteien müssen sich gegenseitig unterstützen. Nur so kann die in den Richtlinien zu Recht verlangte umfassende Abstim-

mung der einzelnen Strategien sichergestellt werden. Wir bitten Sie daher, die Verpflichtung der gegenseitigen Information und Unterstützung in den neuen Bestimmungen ausdrücklicher darzulegen. Ergänzend verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr.

2. Sind Sie mit dem Prinzip der Generationenkohärenz einverstanden? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Wir begrüßen das Prinzip der Generationenkohärenz, insbesondere die damit vorgeschriebenen Ausführungsfristen.

3. Sind Sie mit der gewählten Methode zur Umsetzungsbeurteilung einverstanden? Falls ja, was sind die Gründe? Falls nein, würden Sie eher eine «Bonus»-Variante (plus 5% Beitragssatz bei guter Umsetzungsbeurteilung) oder eher den Verzicht auf die Beurteilung der Umsetzung bevorzugen, und weshalb?

Wir sind mit der Methodik der Umsetzungsbeurteilung grundsätzlich einverstanden.

4. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln der Konsultationsvorlage? Wenn ja, bei welchem Kapitel sehen Sie Anpassungsbedarf und mit welcher Begründung?

Zu Kapitel 1.3

Wir bitten Sie, in diesem Kapitel nicht nur die Rolle des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), sondern auch jene des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) und des Bundesamtes für Verkehr (BAV) zu beschreiben.

Zu Kapitel 1.5

Die ersten beiden Aufzählungspunkte auf Seite 8 der Richtlinien sind sehr allgemein gehalten und kaum zu erfüllen. Wir bitten Sie deshalb, die Erwartungen zu präzisieren oder auf die Vorgaben des vom Bund genehmigten kantonalen Richtplans zu verweisen.

Zu Kapitel 2.2

Zu Ziff. 1 (Stand Umsetzung):

Wir bitten Sie, den Begriff der wichtigen Massnahmen zu erläutern und präzisieren. Dabei ist auch zu erwähnen, ob weiterhin ein Umsetzungsbericht mit Ausführungen zu den Massnahmen und Teilmassnahmen einzureichen ist.

Zu Ziff. 2 (Situations- und Trendanalyse):

Die im Bereich Siedlung und Landschaft erwähnten Themen können nur beschränkt Gegenstand von Trendanalysen sein. So kann die künftige Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze abgeschätzt werden, jene der Bauzonenreserven, der Lokalisierung von Entwicklungs-

schwerpunkten, der Grünzäsuren, der ökologischen Vernetzungskorridore usw. hingegen oft nur schwer. Dies ist zu präzisieren. Die Erwartungen an die Parkplatzbewirtschaftung und an das Mobilitätsmanagement beim fünften Aufzählungspunkt sind zu präzisieren, wobei zu beachten ist, dass die Erhebungen aufwendig sein können.

Zu Ziff. 3 (Zukunftsbild):

Wir beantragen, den ersten Aufzählungspunkt wie folgt anzupassen: «Definition von Raumtypen und deren Entwicklungszielen in Abstimmung mit der Richtplanung». Raumtypen und Entwicklungsziele werden im kantonalen Richtplan detailliert und verbindlich festgelegt.

Zu Kapitel 2.4

Die Koppelung der Fristen mit dem Datum des Bundesbeschlusses ist in der Praxis anspruchsvoll, weshalb wir beantragen, den Fristenlauf für den Baubeginn künftig immer Ende des Kalenderjahres zu beginnen.

Die Trägerschaften sollten bei Planungsverzögerungen jederzeit auf die Massnahmen verzichten oder diese in ein nachfolgendes Agglomerationsprogramm verschieben können. Zu starre Vorgaben, auch beim Baubeginn, führen zu unnötigen Verzögerungen, was weder im Interesse des Bundes noch der Kantone ist. Mit der heutigen Regelung ist es den Trägerschaften kaum mehr möglich, Massnahmen einzureichen, deren Umsetzungsbeginn in der zweiten Hälfte der Vierjahresfrist geplant sind.

Zu Kapitel 2.5.2

Wie bereits einleitend erwähnt, ist die Koordination der nationalen mit der kantonalen und regionalen Planung äusserst wichtig. Dies setzt aber voraus, dass alle drei Staatsebenen sich gegenseitig informieren.

Die Agglomerationsprogramme (insbesondere das Zukunftsbild mit der angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Teilstrategien sowie kommunale und kantonale Massnahmen mit Wechselwirkungen zu den nationalen Infrastrukturen) bilden eine zentrale Grundlage für die nationalen Planungen wie «STEP Schiene» und «STEP Nationalstrasse». Wir beantragen, diesen Punkt aufzunehmen.

Die Trägerschaften haben detailliert nachzuweisen, dass ihre Arbeiten mit den nationalen Planungen abgestimmt sind. Diesem Grundsatz stimmen wir zu. Allerdings muss diese Abstimmung in beide Richtungen erfolgen: Die Agglomerationsprogramme (insbesondere das Zukunftsbild mit der angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Teilstrategien sowie kommunale und kantonale Massnahmen mit Wechselwirkungen zu den nationalen Infrastrukturen) müssen auch eine zentrale Grundlage für die nationalen Planungen wie «STEP Schiene» und «STEP Nationalstrasse» sein. Wir beantragen, diese Gegenseitigkeit in den Richtlinien abzubilden.

Wir beantragen, den Prozess der Zusammenarbeit zwischen den Trägerschaften und den zuständigen Bundesämtern (insbesondere ASTRA und BAV) während der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme in den Richtlinien abzubilden.

Der Bund hat sicherzustellen, dass neue Bahnhaltstellen, deren Nutzen und Wirkung auf die Siedlungsentwicklung im Rahmen des Agglomerationsprogramms nachzuweisen sind, bei den Planungen der nächsten STEP-Ausbauschritte berücksichtigt und dort auf ihre eisenbahntechnische Machbarkeit und Finanzierbarkeit hin überprüft werden.

Zu Kapitel 2.6

Wir beantragen, in diesem Kapitel den Begriff der «Vorgängergenerationen» durch «jeweilige Vorgängergeneration» bzw. «noch laufende Vorgängergenerationen» zu ersetzen. Damit ist sichergestellt, dass A-Massnahmen von früheren Generationen, bei denen die Frist für den Baubeginn nach Art. 18 Abs. 1 PAVV unbenutzt abgelaufen ist (ohne dass Art. 18 Abs. 2 und 3 zur Anwendung kommen), die Folgegenerationen nicht weiter belasten.

Zu Kapitel 2.7

Wir beantragen, beim Abschnitt Massnahmenkategorien die folgenden Anpassungen vorzunehmen:

- Da die Verlegung von bestehenden Parkplätzen aus Gründen des Landschaftsschutzes oder der verbesserten Intermodalität durchaus sinnvoll und in Übereinstimmung mit den Zielen eines Agglomerationsprogrammes sein kann, sollte eine neue Massnahmenkategorie «Parkierung MIV» eingefügt werden.
- Der sechste Aufzählungspunkt sollte wie folgt ergänzt werden: «Tram/ Stadtbahnen (sowie andere Bahntypen wie z. B. Seilbahnen der Feinerschliessung) *einschliesslich Aufwertung von Haltestellen*».
- Auf Seite 26 sollte der zweite Absatz mit der Terminologie des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (SR 725.116.2) abgestimmt werden.
- Auf Seite 26 sollte beim vierten Absatz eine Verweisung auf die Programmvereinbarung Landschaft gemacht werden. Mit dieser ist ausdrücklich vorgesehen, konkrete Landschaftsmassnahmen aus den Agglomerationsprogrammen mitzufinanzieren.
- Beim zweiten Absatz auf Seite 27 wie auch an anderen Stellen der Richtlinien ist der Begriff des Behindertengesetzes durch jenen des Behindertengleichstellungsgesetzes zu ersetzen.
- Beim Unterkapitel der «Schwer finanzierbaren Schlüsselmassnahmen» sollten die Bedingungen und der Umfang der Mitfinanzierung dieser Massnahmen durch den Bund konkretisiert werden.

Zu Kapitel 3.2

Mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen steigen die Anforderungen an die Qualität des Siedlungsraums, insbesondere auch der öffentlichen und privaten Aussenräume. Dabei spielt der Schutz vor übermässigen Lärmeinwirkungen eine grosse Rolle. Um dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen, ist die Schaffung von akustischen Ruhe- und Erholungsräumen zu thematisieren. Wir beantragen daher, das Thema «akustisch optimierte Siedlungsentwicklung» aufzugreifen und als eigenständiges Kriterium in den Katalog der Wirkungskriterien aufzunehmen.

Zu Kapitel 3.2.1

Beim Unterkapitel WK 1.5 Verbesserung im Langsamverkehr (LV) sollte zusätzlich erwähnt werden, dass das LV-Netz auch auf Entwicklungsschwerpunkte ausgerichtet sein soll bzw. solche Schwerpunkte optimal ans LV-Netz angeschlossen sind.

Zu Kapitel 3.3.1

Die nicht finanzierten Massnahmen aus den Bereichen Landschaft, Siedlung oder Verkehr sollten alle nach den gleichen Grundsätzen beurteilt werden. Dies kann bei der Prüfung der Massnahmen oder bei der Prüfung der Programme erfolgen. Wir beantragen, die Richtlinien zu präzisieren.

Auf Seite 42 sollten beim vorletzten Aufzählungspunkt nicht nur die Planungsstände für die A-Massnahmen, sondern auch jene für die B-Massnahmen aufgeführt werden.

Auf Seite 44 sollte bei den Schritten 3 (Planungsstand) und 5 (Bau- und Finanzreife) präzisiert werden, ob für Pauschalmassnahmen unter 5 Mio. Franken die gleichen Anforderungen an den Planungsstand sowie an die Bau- und Finanzreife wie für Massnahmen bis 10 Mio. Franken gelten. Bei Schritt 3 verweisen wir überdies auf unsere Ausführungen bei der Beantwortung der Frage 1 bzw. unsere Stellungnahme zur Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr.

Wie in unserer Stellungnahme zur Totalrevision der PAVV erläutert, werden bei Schritt 4 (Kosten-Nutzen-Verhältnis) grosse Projekte systematisch benachteiligt werden. Wir beantragen deshalb, die Beurteilungsmethodik so anzupassen, dass auch mit teuren Massnahmen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden kann.

Zu Kapitel 3.3.4

Die Handhabung von Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen, die in Massnahmenpaketen zusammengefasst sind, sollte verständlicher dargestellt werden, insbesondere wie die Flexibilität bei Ersatzmassnahmen gewährleistet wird, wenn in einem Paket unterschiedliche Kosten

pro Leistungseinheit zur Anwendung kommen. Unterschiedliche Kosten pro Leistungseinheiten sollen austauschbar sein, sodass sie im Bedarfsfall kostenneutral um- bzw. ausgetauscht werden können.

Bei Schritt 2 (Qualität der Konzeption) sollte wie bei Art. 17 Abs. 4 der PAVV in der Fassung der Vernehmlassung erwähnt werden, dass die Beiträge auf höchstens 15% beschränkt werden. Hinweise darauf fehlen hier und sind zu ergänzen.

Zu Kapitel 3.4.3

Wir begrüssen die Möglichkeit, die Kosten sehr teurer Massnahmen auf zwei oder mehrere Generationen zu verteilen. Dabei ist aber sicherzustellen, dass eine solche Massnahme nicht erneut als A-Massnahme beantragt werden muss. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie im Prüfprozess zurückgestuft wird und/oder nur reduzierte Bundesbeiträge erhält.

Von der Möglichkeit, Massnahmen anders zu priorisieren, sollte abgesehen werden, weil pro Generation meistens nicht mehr als eine sehr teure Massnahme eingereicht wird. Somit müssten, um eine sehr teure Massnahme aufnehmen zu können, unverhältnismässig viele günstigere Massnahmen zurückgestuft werden.

Die Möglichkeit der Kostensenkung ist sehr kritisch zu beurteilen, da davon auszugehen ist, dass Grossprojekte ohnehin mit grösstmöglichem Bedacht auf wirtschaftlichen Mitteleinsatz geplant werden. Wir beantragen, davon abzugehen.

Zu Kapitel 3.4.4

Wir beantragen, im zweiten Absatz auf die in Art. 18 Abs. 2 und 3 PAVV festgelegten Ausnahmen zu verweisen. Damit können auch Massnahmen noch ausstehend oder in Umsetzung sein, die zwei oder mehr Generationen zurückliegen. Zusätzlich ist darzulegen, ob solche Massnahmen ebenfalls bei Umsetzungsbeurteilung zu berücksichtigen sind.

Allgemein sollte dargelegt werden, wie mit der Beurteilung von Programmen umgegangen wird, die eine Generation übersprungen haben.

Zu Kapitel 4.3

Die Ausführungsfrist für Bauvorhaben sollte künftig wie bei der dritten Generation sechs Jahre und drei Monate betragen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei vorzugsweise grossen Strassenbauvorhaben viele Interessenten (Anwohnerinnen und Anwohner, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, sonstige Betroffene) zu begrüssen sind.

Die vorgeschlagene vierjährige Umsetzungsfrist kann bei Grossprojekten zu kurz bemessen sein. Wir beantragen deshalb, diese Frist anzupassen oder bei Bauvorhaben mit Investitionskosten über 20 Mio. Franken in der Verordnung vorzusehen, dass die Trägerschaften Nachfristen von zwei Jahren beantragen können.

Zu Anhang 3

Wir beantragen, das Kriterium der Projektreife zu präzisieren.

Zu Anhang 4

Bei B-Massnahmen liegen die verlangten Geodaten erst bei späteren Projektständen vor, weshalb wir beantragen, die Anforderungen zu lockern.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli