

Verordnung über das Gesamtverkehrsmodell

(vom 29. April 2015)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über das Gesamtverkehrsmodell (GVMV) erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 1. August 2015 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Die angefochtenen Bestimmungen sind genau zu bezeichnen.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi

Verordnung über das Gesamtverkehrsmodell (GVMV)

(vom 29. April 2015)

Der Regierungsrat beschliesst:

- Gesamtverkehrsmodell
a. Grundsatz
- § 1. Das Amt für Verkehr (Amt) betreibt zum Zweck der kantonalen Verkehrsplanung ein Gesamtverkehrsmodell, das die Wechselwirkungen zwischen den Verkehrsmitteln sowie zwischen der Verkehrs- und der Siedlungsentwicklung abbildet.
- b. Zusammenarbeit
- § 2. ¹ Das Amt kann für die Nutzung und die Weiterentwicklung des Modells Partnerschaften mit anderen Gemeinwesen oder Forschungseinrichtungen eingehen.
² Die Vereinbarung sieht eine den Interessen der Partner entsprechende Beteiligung an den Entwicklungskosten vor.
³ Bei Partnerschaften entfallen die Gebühren nach §§ 5 und 7.
- Nutzung des Modells
- § 3. ¹ Das Amt erbringt folgende gewerblichen Dienstleistungen:
a. Einräumung von Nutzungsrechten am Gesamtverkehrsmodell und Unterstützung von Nutzungsberechtigten,
b. Bereitstellung von Modelldaten.
² Die Bereitstellung von Modelldaten gemäss Abs. 1 lit. b kann Partnern gemäss § 2 Abs. 1 übertragen werden.
- Einräumung von Nutzungsrechten
a. Voraussetzungen
- § 4. ¹ Das Amt räumt Nutzungsrechte am Modell ein, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller folgende Voraussetzungen erfüllt:
a. Berechtigung zur Benutzung der Basisapplikation,
b. Kenntnisse über deren korrekte Anwendung,
c. Erfahrung im Bereich der Verkehrsplanung.
² Das Amt kann einen schriftlichen Nachweis über die Erfüllung der Voraussetzungen verlangen.
- b. Nutzungsgebühren
- § 5. ¹ Die Gebühr für die Einräumung der Nutzungsrechte am Modell und dessen Verwendung wird vertraglich festgelegt und richtet sich wahlweise nach einem der im Anhang genannten Gebührenmodelle.
² Das Amt kann zu Kontrollzwecken Einsicht in die Auftragsbücher der Nutzungsberechtigten nehmen.
³ Für die Nutzung des Modells im Auftrag des Kantons werden keine Gebühren erhoben.

§ 6. Die Nutzungsberechtigten erstatten dem Amt Bericht über jede Modellanwendung. Dieser enthält die das Modell betreffenden Erkenntnisse. c. Bericht-
erstattung

§ 7. ¹ Für Unterstützungsleistungen gemäss § 3 Abs. 1 lit. a erhebt das Amt die im Anhang aufgeführten Gebühren. Gebühr für
Unterstützungs-
leistungen und
die Bereitstel-
lung von Daten

² Für die Bereitstellung von Daten gemäss § 3 Abs. 1 lit. b werden Gebühren nach Massgabe des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 erhoben.

Anhang

1. Nutzungsgebühren gemäss § 5 Abs. 1

Modell A

Grundgebühr Fr. 500/Jahr

Anwendungsgebühr Fr. 150 bis Fr. 2000 pro Anwendung in Abhängigkeit des verwendeten Modellausschnitts und der verwendeten Modellzustände

Modell B

Pauschalgebühr Fr. 5000/Jahr

2. Gebühr für Unterstützungsleistungen gemäss § 7 Abs. 1

Stundenansatz Fr. 100 bis Fr. 180 in Abhängigkeit der notwendigen Qualifikation der oder des Mitarbeitenden

Begründung

1. Ausgangslage

Das Amt für Verkehr (AFV) entwickelte zum Zweck der Verkehrsplanung im Raum Zürich das Gesamtverkehrsmodell des Kantons Zürich (GVM-ZH). Das GVM-ZH ist ein computergestütztes, multimodales Verkehrsmodell für den Personenverkehr. Die Prognosen des GVM-ZH bilden die Wechselwirkungen zwischen dem motorisierten Individualverkehr und dem öffentlichen Verkehr sowie zwischen der Verkehrs- und der Siedlungsentwicklung ab. Es dient den zuständigen Stellen im Kanton als Instrument für die Verkehrsplanung. Das AFV betreibt das GVM-ZH seit dem Frühjahr 2009. Die Urheberrechte am GVM-ZH stehen dem Kanton zu und gehören zum Verwaltungsvermögen.

Die Erfahrungen zeigen, dass das GVM-ZH auch für Dritte von Interesse sein kann. Insbesondere grösseren Städten kann das Modell für ihre eigenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Verkehrsplanung dienen. Aber auch Ingenieur- und Planungsbüros oder Forschungseinrichtungen können das Modell selbstständig für die Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen. Andere Private, die nicht selber in der Verkehrsplanung tätig sind, können das Modell etwa zur Abklärung der Verkehrsgunst verschiedener Standorte für geplante Verkaufsgeschäfte nutzen.

Eine Verbreitung des Modells verbessert die Qualität, ermöglicht gewisse Einnahmen aus Nutzungs- bzw. Lizenzgebühren und bringt einen für die Weiterentwicklung des Modells erwünschten Wissensgewinn. Eine Öffnung liegt somit auch im Interesse des Kantons. Dafür ist mit dieser Verordnung die erforderliche Grundlage zu schaffen. Das AFV hat für die Verwendung des Modells ein Nutzungskonzept erarbeitet.

2. Nutzung des Verwaltungsvermögens

Wird das GVM-ZH Gesuchstellern mittels einer Lizenz zur Nutzung zur Verfügung gestellt, liegt eine ausserordentliche Nutzung bzw. eine sogenannte Randnutzung des Verwaltungsvermögens vor. Im Auftrag des AFV klärte Rechtsanwalt Dr. Markus Rüssli ab, ob und auf welcher Stufe eine gesetzliche Grundlage für die Einräumung von Nutzungsrechten sowie für die Erhebung von Gebühren erforderlich ist. Er kam zum Schluss, dass eine Regelung auf Verordnungsstufe zwingend, aber ausreichend ist. Eine formellgesetzliche Grundlage

wäre nur dann angezeigt, wenn durch die Einräumung von Nutzungsrechten an Dritte andere Private erheblich konkurrenziert würden. Da kein vergleichbares anderes Verkehrsmodell bekannt ist, kann dies vorliegend ausgeschlossen werden. Zudem liegt der Hauptanwendungszweck des GVM-ZH weiterhin bei der kantonalen Verkehrsplanung.

Grundlage der Verordnung ist § 58 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611). Danach entscheidet der Regierungsrat über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen. Zwar liegt durch die Einräumung von Nutzungsrechten keine grundsätzliche Zweckänderung des GVM-ZH vor. Es liegt jedoch eine Zweckerweiterung vor, die unter § 58 Abs. 1 lit. b CRG subsumiert werden kann.

Gemäss § 30 Abs. 1 CRG darf die Verwaltung gewerbliche Dienstleistungen grundsätzlich nur auf einer gesetzlichen Grundlage erbringen. Eine Bewilligung des Regierungsrates reicht aus, wenn solche Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Hauptaufgaben einer Verwaltungseinheit stehen, keine zusätzliche Infrastruktur erfordern und im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die erforderliche Bewilligung erfolgt in Form dieser Verordnung.

Für Applikationen zur Verkehrsmodellierung im Kanton Zürich besteht zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung kein eigentlicher Markt. Es fehlt an Konkurrenzprodukten. Aus diesem Grund sind die Entschädigungen des Kantons für die Erteilung der Nutzungsrechte (Lizenzgebühren) wie auch für die Unterstützungsleistungen im Sinne des Abgaberechts als Gebühren zu qualifizieren. Bei der Bemessung dieser Gebühren sind daher das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu berücksichtigen.

3. Anhörung

Zum Verordnungsentwurf führte das AFV eine Anhörung zur Verordnungsvorlage, zu den Vertragsentwürfen und den Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) durch. Die Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI), Regionalgruppe Zürich, die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen (usic), 14 Ingenieur- und Planungsbüros, die aus Sicht des AFV als mögliche Lizenznehmer infrage kommen, sowie die Stadt Zürich wurden einbezogen.

Grundsätzlich haben die an der Anhörung Beteiligten die Möglichkeit der Nutzung des Modells begrüsst. Einzelne Punkte des Regelungsentwurfs wurden kritisiert.

In einzelnen Stellungnahmen wurde grundsätzlich hinterfragt, inwieweit Gebühren für die Überlassung des Modells gerechtfertigt seien. Da das Modell eine anerkannte und verlässliche Verkehrsplanungsgrundlage ist, legt das AFV grossen Wert auf eine sorgfältige Anwendung und eine gewissenhafte Weiterentwicklung. Dies setzt eine stetige Pflege voraus. Durch das Erheben einer Nutzungsgebühr soll zumindest ein kleiner Teil der beträchtlichen Kosten für die Erstellung und Weiterentwicklung des Modells refinanziert werden. An der Erhebung einer Gebühr ist daher festzuhalten. Die geringe Höhe der Nutzungsgebühr sowie die Wahlmöglichkeit zwischen zwei Gebührenmodellen stellen sicher, dass das Modell auch von Büros mit wenigen potenziellen Anwendungsfällen zu wirtschaftlich günstigen Verhältnissen erworben werden kann.

Ferner wurde vorgebracht, es sei auf die Voraussetzung des Besitzes einer Lizenz für die Basisapplikation zu verzichten. Aus Gründen einer sorgfältigen und korrekten Anwendung ist aber daran festzuhalten. Die Lizenz für die Basisapplikation ist auch Voraussetzung für den vollen Betrieb des Modells.

Schliesslich wurde vereinzelt die Möglichkeit kritisiert, dass das AFV Aufträge für kleinere Modellanwendungen annehmen kann. Auf diese Möglichkeit soll nun verzichtet werden, um jegliche Gefahr einer Konkurrenzierung der Privatwirtschaft auszuschliessen. Schliesslich wird eine Definition des Begriffs Partnerschaft in den Erläuterungen zu § 2 aufgenommen.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bezweckt, den administrativen Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten (§ 1 Abs. 1 EntlG). Die Nutzung des GVM-ZH beruht auf freiwilliger Grundlage und bringt Lizenznehmenden wie Planungs- oder Ingenieurbüros einen Mehrwert. Je nach gewähltem Gebührenmodell kann sich daraus ein administrativer Mehraufwand ergeben. Dieser ist aber im Vergleich zum Nutzen gering. Zudem ist die Verwendung des Modells für die Büros freiwillig. Die Vorabklärung gemäss den Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts vom 26. Oktober 2011 hat somit ergeben, dass keine Regulierungsfolgeabschätzung durchgeführt werden muss.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Gesamtverkehrsmodell a. Grundsatz

Das AFV betreibt zum Zweck der kantonalen Verkehrsplanung ein Gesamtverkehrsmodell für den Kanton Zürich. Das Modell bildet die verschiedenen Verkehrsmittel des Personenverkehrs (ohne Luftverkehr) sowie ihre gegenseitige Beeinflussung ab. Es soll zur besseren Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung beitragen und Abhängigkeiten aufzeigen. Der Betrieb des Modells umfasst dessen periodische Aktualisierung.

§ 2. b. Zusammenarbeit

Abs. 1: Das AFV kann für die Nutzung und Weiterentwicklung des GVM-ZH Partnerschaften mit anderen Gemeinwesen, namentlich grösseren Städten, Nachbarkantonen oder Forschungseinrichtungen eingehen. Die Partner erhalten bei Modellaktualisierungen Einsitz in der Projektorganisation und können dadurch eigene Bedürfnisse direkt in die Modellentwicklung einfließen lassen. Der Kanton profitiert seinerseits vom Wissensgewinn für die Weiterentwicklung des Modells. Die Partner können das Modell als Eigenanwender verwenden. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit werden in einer Vereinbarung öffentlich-rechtlicher Natur geregelt.

Abs. 2: Durch den Einsatz des GVM-ZH sparen sich die Partner die Entwicklung eines eigenen Modells. Partner haben sich daher angemessen, d. h. ihren Interessen entsprechend an den bisherigen Entwicklungs- sowie den zukünftigen Weiterentwicklungskosten des Modells zu beteiligen. Diese Beteiligung wird mit dem Amt in der Regel als jährlicher Pauschalbetrag vereinbart.

Abs. 3: Partner leisten bereits einen Beitrag an die Kosten des GVM-ZH (vgl. Abs. 2) und sind daher von den Gebühren gemäss §§ 5 und 7 befreit.

§ 3. Nutzung des Modells

Um sicherzustellen, dass der Kanton nicht Dienstleistungen erbringt, die grundsätzlich von privaten Verkehrsplanerinnen und -planern erbracht werden könnten, sollen Modellanwendungen im Auftrag Dritter nicht durch das AFV, sondern durch private Ingenieur- und Planungsbüros erfolgen, die als Eigenanwender oder Partner über die Nutzungsrechte am Modell verfügen. Damit wird sichergestellt, dass der Kanton nicht Dienstleistungen erbringt, die grundsätzlich von privaten Verkehrsplanerinnen und -planern erbracht werden könnten.

Abs. 1: Das Modell soll nicht nur für Planungsaufgaben von kantonalen Amtsstellen verwendet, sondern auch Dritten zur Verfügung gestellt werden. Einerseits können die Nutzungsrechte am GVM-ZH durch eine privatrechtliche Lizenz erworben werden. Die Lizenznehmenden sind damit berechtigt, selbstständig Modellrechnungen durchzuführen. Als Anwenderinnen oder Anwender kommen insbesondere private Ingenieur- oder Planungsbüros, aber auch Gemeinwesen oder Forschungseinrichtungen infrage, die sich mit Aufgaben der Verkehrsplanung befassen (lit. a). Andererseits können Dritte beim AFV vorhandene Modelldaten beziehen. Letztere stellen eine öffentliche Information im Sinne von § 3 IDG dar und sind vom Amt auf Anfrage hin herauszugeben (lit. b). Die Übertragung der Nutzungsrechte sowie die im Gegenzug zu entrichtende Lizenzgebühr sind vertraglich zu regeln. Das AFV wird hierfür standardisierte Verträge und Allgemeine Vertragsbedingungen bereitstellen.

Abs. 2: Städten und Gemeinden, die das Modell gestützt auf eine Partnerschaft gemäss § 2 Abs. 1 für ein bestimmtes Gebiet betreiben, kann die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Modelldaten im Sinn von § 3 Abs. 1 lit. b in ihrem Gebiet übertragen werden. Damit verbunden ist auch das Recht, dafür Gebühren im Sinne von § 7 Abs. 2 zu erheben.

§ 4. Einräumung von Nutzungsrechten; a. Voraussetzungen

Abs. 1: Für den Kanton ist es wichtig, dass sein Modell fachlich korrekt angewendet wird. Dies bedingt bei Eigenanwenderinnen und -anwendern neben einer Lizenz für die Basisapplikation VISUM der Firma PTV AG ausreichende Kenntnisse über deren Anwendung. Darüber hinaus sind Erfahrungen im Bereich der Verkehrsplanung vorauszusetzen, um die korrekte Interpretation der Ergebnisse sicherzustellen. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Einräumung der Nutzungsrechte.

Abs. 2: Es ist davon auszugehen, dass sich eine überschaubare Anzahl Ingenieur- und Planungsbüros oder Gemeinde- und Stadtverwaltungen für eine Lizenz bewerben wird. Diese sind dem AFV in der Regel aus dem Geschäftsalltag bekannt, weshalb die Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Abs. 1 ohne Probleme möglich sein wird. Bestehen indessen Zweifel an der Befähigung, muss das AFV einen schriftlichen Nachweis verlangen können, um einen einwandfreien Modellbetrieb sicherzustellen.

§ 5. b. Nutzungsgebühren

Vorbemerkung

Ingenieurbüros, die über eine Nutzungsberechtigung verfügen, können das Modell für Aufträge ihrer Kundinnen und Kunden als Eigenanwenderinnen und -anwender verwenden. Der Kanton ist gehalten, einen angemessenen Teil der Entwicklungskosten des Modells über die Anwendungen der Lizenznehmer zu refinanzieren. Dazu stehen zwei Gebührenmodelle zur Verfügung (vgl. Anhang), zwischen denen die Nutzungsberechtigten wählen können. Modellanwendungen, die im Rahmen von Planungsaufträgen des Kantons durch beauftragte Büros erfolgen, sind von der Gebührenpflicht ausgenommen.

Mit den Gebühren wird dem Aufwand des Kantons für die Entwicklung und die Weiterentwicklung einerseits und dem Nutzen für die Lizenznehmer andererseits Rechnung getragen. Das GVM-ZH ist in erster Linie auf die Bedürfnisse des Kantons Zürich abgestimmt, berücksichtigt aber auch Gebiete der benachbarten Kantone. Auch bei der optimistischen Annahme bezüglich Verbreitung des Modells würden die erhobenen Lizenzgebühren die hohen Entwicklungskosten sowie den Personalaufwand für die Betreuung des Modells auch auf mehrere Jahre hinaus nicht decken. Das Kostendeckungsprinzip wird somit eingehalten. Indem beide Gebührenmodelle auf den Nutzen abstellen, der sich für die Eigenanwenderinnen und -anwender aus dem GVM-ZH ergibt, sie eine Wahlmöglichkeit besitzen und somit ihren Nutzen selbst bestimmen können, wird auch dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen.

Abs. 1:

Modell A: Bei der Anwendungsgebühr werden mit der Grundgebühr Basisdienstleistungen des AFV abgegolten. Die eigentliche Anwendung des Modells für Kundinnen und Kunden wird fallweise über abgestufte Pauschalen abgegolten. Für die Nutzungsberechtigten ist dadurch das Kostenrisiko tief. Dem steht ein gewisser administrativer Aufwand bezüglich Abrechnung mit dem AFV gegenüber. Die Anwendungsgebühren sind nach der Grösse des verwendeten Modellausschnitts und den verwendeten Modellzuständen zu bemessen. Aufgrund der Aufgliederung des Modells in verschiedene Zonen ist dies einfach zu handhaben. Ein Modellzustand bezeichnet den Zeitpunkt, für den das Verkehrsaufkommen berechnet wird. Der Gebührenrahmen liegt zwischen Fr. 150 und Fr. 2000. Die Abstufungen sind durch das AFV in den Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) vorzunehmen. Die Nutzungsberechtigten sind verpflichtet, dem AFV die Anwendung anzuzeigen und diesem die Anwendungsgebühren zu entrichten.

Modell B: Die Pauschalgebühr hat den Vorteil einer einfachen Administration, indem keine anwendungsspezifischen Gebühren zu erheben und dem AFV weiterzuleiten sind. Im Vergleich zum Modell A entspricht die Gebühr von Fr. 5000 einer Vielzahl von Modellanwendungen, je nach Grösse des verwendeten Modellausschnitts. Dieses Gebührenmodell ist für Nutzungsberechtigte von Interesse, bei denen das GVM-ZH mit einer gewissen Regelmässigkeit für Dritte angewendet wird.

Abs. 3: Keine Gebühren fallen bei einer Anwendung des Modells im Auftrag der kantonalen Verwaltung an, weil diesfalls keine gewerbliche Nutzung im Sinne von § 3 Abs. 1 vorliegt.

§ 6. c. Berichterstattung

Das Modell ist so aufgebaut, dass die Modellparameter von Eigenanwenderinnen und -anwendern geändert werden können (z. B. Aufnahme neuer Angebotskomponenten). Damit die Einheitlichkeit und die hohe Qualität des Modells aufrechterhalten werden können, sollen solche Änderungen in neue Modellversionen übernommen werden können. Zudem sollen entdeckte Fehler vom AFV in seiner Modellversion behoben werden. Die Lizenznehmer sind daher verpflichtet, die aus den Anwendungen gewonnenen Erkenntnisse über das Modell dem AFV jeweils nach jeder Nutzung in einem kurzen Bericht mitzuteilen. Diese Erkenntnisse werden vom AFV in das Modell eingepflegt. Das so aktualisierte Modell wird allen Modellanwenderinnen und -anwendern zur Verfügung gestellt.

§ 7. Gebühr für Unterstützungsleistungen und die Bereitstellung von Daten

Abs. 1: Wegen der Komplexität des GVM-ZH und der Basisapplikation kann es vorkommen, dass die Lizenznehmenden Unterstützung durch das AFV benötigen. Das AFV erbringt solche Dienstleistungen im Rahmen seiner bestehenden personellen Möglichkeiten. Zur Deckung seines Zeitaufwands erhebt das AFV Gebühren. Der Stundenansatz beträgt zwischen Fr. 100 und Fr. 180. Der jeweilige Stundensatz richtet sich nach der Qualifikation des zur Erledigung des Auftrags erforderlichen Personals. Die Gebühren für die Unterstützungsleistungen werden im Anhang zur Verordnung geregelt.

Abs. 2: Unabhängig von der Erteilung von Lizenzen ist der Kanton durch das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) verpflichtet, vorhandene Modelldaten aus seinen Informationsbeständen weiterzugeben. Die Gebühren für die Bereitstellung von Daten werden nach Massgabe des IDG sowie bei Bezug der Daten beim AFV auf der Grundlage des Reglements der Volkswirtschaftsdirektion zur Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips erhoben.