

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Mai 2021

544. Agglomerationsprogramme Zürich 4. Generation (Einreichung beim Bund und Ermächtigung)

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 25. September 2018 informierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dass die Agglomerationsprogramme der 4. Generation dem Bund bis am 15. Juni 2021 zur Prüfung einzureichen sind. Der Kanton Zürich reicht als Trägerschaft die Agglomerationsprogramme Zürcher Oberland, Limmattal (zusammen mit dem Kanton Aargau) und Stadt Zürich – Glattal ein. Auf ein Agglomerationsprogramm Winterthur und Umgebung wird in der 4. Generation verzichtet (vgl. RRB Nr. 805/2020). Ferner ist der Kanton Zürich an den Agglomerationsprogrammen Obersee und Schaffhausen der 4. Generation beteiligt, deren Trägerschaft die Vereine «Agglo Obersee» bzw. «Agglomeration Schaffhausen» bilden. Für die Zustimmung zur Einreichung dieser beiden Programme werden gesonderte Beschlüsse gefasst.

1.1 Zweck und Grundlagen der Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramme sind längerfristig ausgelegte Planungen (Horizont 2030 oder 2040) zur Abstimmung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Landschaft. Sie sind Voraussetzung für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben durch den Bund. Der Bund leistet Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Langsamverkehrs, soweit sie zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem führen und eine Finanzierung durch andere Bundesmittel ausgeschlossen ist (vgl. Art. 17a Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel [MinVG, SR 725.116.2]). Mit dem Bundesratsbeschluss vom 30. September 2016 schufen die eidgenössischen Räte den unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds. Mit dem gleichzeitigen Erlass des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (SR 725.13) war die Aufhebung des Infrastrukturfondsgesetzes vom 6. Oktober 2006 verbunden. Die Finanzierung des Programms Agglomerationsverkehr ist seitdem zeitlich unbefristet gesichert.

Der Bund gibt mit seinen Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) vom 3. Februar 2020 die Anforderungen an die Erarbeitung, Prüfung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme vor. Als Grundanforderungen gelten: der Einbezug der betroffenen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung, die Existenz einer ausgewiesenen Trägerschaft, das Agglomerationsprogramm als Ergebnis einer stimmigen Gesamtplanung (bestehend aus Ist- und Trendanalysen, Zukunftsbild, Handlungsbedarf, Teilstrategien und priorisierte Massnahmen), die Kohärenz über die verschiedenen Generationen hinweg sowie eine koordinierte Umsetzung.

Die Massnahmen des Agglomerationsprogramms sind nach unterschiedlicher Priorität geordnet: A-Massnahmen sind vom Bund grundsätzlich mitfinanzierbare Massnahmen mit hoher erwarteter Wirkung und fortgeschrittener Planungsreife. Als B-Massnahmen gelten Massnahmen, die erst mittelfristig bau- und finanzreif sein werden, d. h. später als sechs Jahre nach Einreichung des Programms, oder deren Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zur nächsten Beurteilung verbessert werden kann. C-Massnahmen weisen einen ungenügenden Reifegrad auf, sodass eine eingehendere Überprüfung der Wirkung noch gar nicht möglich ist. Sie bedürfen weiterer Abklärungen und Konkretisierungen. Eigenleistungen sind Massnahmen, die bei der Wirksamkeitsbeurteilung der Agglomerationsprogramme zwar berücksichtigt werden, für die jedoch keine Mitfinanzierung durch den Bund beantragt werden kann. Dazu zählen Massnahmen im Bereich Siedlung und Landschaft sowie kleinere Massnahmen im Bereich Verkehr. Die Trägerschaften haben die Umsetzung dieser Massnahmen dennoch sicherzustellen, da sie für die Gesamtwirkung der Agglomerationsprogramme von Bedeutung sind und damit in der Beurteilung des Bundes mitberücksichtigt werden.

Die Agglomerationsprogramme werden in «Generationen» erarbeitet und dabei weiterentwickelt: 2007 wurde die erste Generation dem Bund eingereicht, 2012 die zweite und 2016 die dritte. Die Einreichung der 4. Generation erfolgt Mitte 2021. Nach Einreichung prüft der Bund die Programme und legt für die anerkannten A-Massnahmen die Höhe des Bundesbeitrags fest. Der Beitragssatz liegt zwischen 30% und 50% der anrechenbaren Kosten je Massnahme. Nach Beschluss des Bundesparlaments wird die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Trägerschaft abgeschlossen. Danach beginnt die Umsetzungsfrist. Für die A-Massnahmen der ersten beiden Generationen muss der Baubeginn bis Ende 2027 erfolgt sein, für die 3. Generation bis Ende 2025 und für die 4. Generation bis Ende 2028. Der Umsetzungsstand der Vorgängergenerationen beeinflusst massgeblich die Höhe des Bundesbeitrags der nächstfolgenden Generationen.

Die Trägerschaft eines Agglomerationsprogramms hat gegenüber dem Bund den Nachweis zu erbringen, dass die zuständigen Organe aller am Programm beteiligten Gemeinwesen diesem zugestimmt und sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung verpflichtet haben. Dies bedeutet das Vorantreiben der jeweils in ihrer Verantwortung stehenden Massnahmen bis zur Bau- und Finanzreife auf der Grundlage des jeweils anwendbaren Rechts (insbesondere der Strassen- und Eisenbahngesetzgebung). Vorbehalten bleiben die vorgesehenen Entscheide der gesetzlich zuständigen Entscheidungsträger.

1.2 Bisherige Generationen der Agglomerationsprogramme Zürich

Drei Generationen Agglomerationsprogramme Zürich wurden bislang dem Bund eingereicht (1. Generation: RRB Nr. 1697/2007, 2. Generation: RRB Nr. 576/2012, 3. Generation: RRB Nr. 1158/2016). Die 1. Generation wurde als Gesamtprogramm erarbeitet, welches die Planungsregionen Zürich, Limmattal, Glattal sowie Winterthur und Umgebung erfasste. In der 2. und 3. Generation wurden die vier separaten Programme Stadt Zürich – Glattal, Limmattal, Winterthur und Umgebung sowie Zürcher Oberland erarbeitet. Zusätzlicher Bestandteil ist ein Dachkonzept. Der Kanton Zürich, vertreten durch das Amt für Mobilität (AFM), ist Träger der Agglomerationsprogramme. Für das Programm Limmattal besteht eine gemeinsame Trägerschaft mit dem Kanton Aargau.

Die Agglomerationsprogramme Zürich der 1. bis 3. Generation enthalten knapp 700 Massnahmen (einschliesslich Teilmassnahmen aus Massnahmenpaketen). Für etwa 370 Verkehrsmassnahmen hat der Bund einen Höchstbetrag von knapp 1,05 Mrd. Franken zugesichert. Neben dem Kanton Zürich selbst sind zahlreiche Städte, Gemeinden, Planungsregionen und Transportunternehmen als Massnahmenträger für die Planung und Umsetzung verantwortlich.

Seit der 3. Generation stehen für kleinere Massnahmen mit Investitionskosten bis 5 Mio. Franken pauschale Bundesbeiträge zur Verfügung, für die keine einzelnen Finanzierungsvereinbarungen mehr abgeschlossen werden müssen. Über die Gewährung dieser Beiträge entscheidet der Kanton. Mit Beschluss Nr. 506/2019 regelte der Regierungsrat den Umgang mit pauschalen Bundesbeiträgen.

Etwa die Hälfte der in den Leistungsvereinbarungen zugesicherten Beiträge aus den drei bisherigen Generationen wurde ausbezahlt oder über Finanzierungsvereinbarungen gesichert. Der überwiegende Teil der bisher beanspruchten Bundesgelder ist wenigen grossen Schieneninfrastrukturen gewidmet. Jüngst konnte die Finanzierungsvereinbarung betreffend die Limmattalbahn 2. Etappe mit einem Bundesbeitrag von 175 Mio. Franken unterzeichnet werden. Die Massnahmen, die nach Strassenrecht projektiert und bewilligt werden, weisen meist geringere

Investitionskosten auf. Sie erfahren aufgrund von Einsprachen und Beschwerden, Umprojektierungen (infolge geänderter gesetzlicher Rahmenbedingungen und Rechtsprechung) sowie geänderter Prioritäten häufig Verzögerungen in der Umsetzung. Für Massnahmen, die bis Ende 2025 bzw. 2027 die Bau- und Finanzreife nicht erreichen, verfällt der Anspruch auf Bundesbeiträge. Zurzeit sind rund 240 Finanzierungsvereinbarungen noch nicht abgeschlossen und damit rund 300 Mio. bis 350 Mio. Franken an Bundesbeiträgen noch nicht beansprucht.

Vor Unterzeichnung der Leistungsvereinbarungen schloss der Kanton mit jedem Träger von A-Massnahmen eine Umsetzungsvereinbarung ab und holte bei jedem Träger von Eigenleistungen und nichtmitfinanzierbaren Leistungen Umsetzungsbestätigungen ein (vgl. RRB Nrn. 1697/2007, 576/2012 und 1158/2016). Damit bestätigen die Massnahmenträger, die sie betreffenden Bestimmungen der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Bund einzuhalten. Seit der 3. Generation genügen aufgrund der neuen Bestimmungen des Bundes (RPAV) entsprechend lautende einseitige Exekutivbeschlüsse der Massnahmenträger. Auf Umsetzungsvereinbarungen und -bestätigungen kann verzichtet werden.

2. Agglomerationsprogramme der 4. Generation

Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme der 4. Generation begann Mitte 2019 unter der Federführung des AFM (bis 31. Dezember 2020: Amt für Verkehr). Eng einbezogen waren die Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Stellen des Kantons, einzelner Städte und Gemeinden und der berührten regionalen Planungsgruppen. Die Programme wurden im Rahmen einer kantonalen Ämterkonsultation sowie mit den betroffenen Planungsregionen und einzelnen Städten und Gemeinden abgestimmt.

2.1 Zielsetzung und Grundlagen

Mit den Agglomerationsprogrammen der 4. Generation soll die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung weiter gestärkt werden. Massgeblich dafür sind einerseits die Festlegungen des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne sowie des Gesamtverkehrskonzepts 2018 (RRB Nr. 25/2018), andererseits die wesentlichen sektoralen Strategien und Konzepte (Konzept S-Bahn 2G, kantonaler Velonetzplan, Massnahmenplan Fussverkehr usw.) sowie Massnahmen mit genügend weit fortgeschrittenem Planungsstand. Zudem sind die besonderen konzeptionellen Vorgaben des Bundes (insbesondere Umsetzungsstand und daraus folgender Handlungsbedarf, Generationenkohärenz, Abstimmung

mit nationalen Planungen, Stärkung des Themas Landschaft) und die inhaltlichen Themenvorgaben (insbesondere Schnittstellen Strassennetze, Güterverkehr, Klimawandel) bestmöglich zu erfüllen.

Die Programmperimeter sind gegenüber der 3. Generation angepasst. Einerseits wird der Perimeter des Agglomerationsprogramms Stadt Zürich – Glattal um die Gemeinden Embrach und Regensdorf erweitert. Andererseits wird auf ein Agglomerationsprogramm Winterthur und Umgebung verzichtet, da seitens der Stadt Winterthur Rückstand bei der Planung und Umsetzung von Schlüsselprojekten der 2. und 3. Generation besteht (Zentrumserschliessung Neuhegi-Grüze, Querung Grüze, öV-Hochleistungskorridor, Veloschnellrouten usw.). Dieser Verzicht wurde mit der Stadt Winterthur, den betroffenen Gemeinden und der Regionalplanung Winterthur und Umgebung vereinbart, nachdem 2018 bis 2019 ein regionales Gesamtverkehrskonzept erarbeitet worden war, um zusätzlichen Handlungsbedarf zu erkennen. Bei entsprechenden Planungsfortschritten und ausgewiesenem Handlungsbedarf wird in der 5. Generation wiederum ein Agglomerationsprogramm erarbeitet.

Das bisherige Trägerschaftsmodell hat sich bewährt und wird beibehalten. Für die Agglomerationsprogramme Stadt Zürich – Glattal und Zürcher Oberland übernimmt wiederum der Kanton Zürich die Trägerschaft. Für das Agglomerationsprogramm Limmattal besteht weiterhin die interkantonale Trägerschaft der Kantone Zürich und Aargau.

2.2 Aufbau

Der Aufbau der Agglomerationsprogramme orientiert sich an den Vorgaben der RPAV und beruht weitgehend auf den Programmen der 3. Generation. Jedes der drei Programme besteht aus folgenden Teilen:

Der Bericht (Teil 1) enthält ein Zukunftsbild, das die in der Programmregion für das Jahr 2040 angestrebte Siedlungs- und Landschaftsstruktur sowie das Verkehrssystem darstellt. Der Bericht enthält den in der Region festgestellten Handlungsbedarf und die Strategien, wie das Zukunftsbild zu erreichen ist. Ebenso enthält er die aus den Strategien abgeleiteten konkreten Massnahmen. Die einzelnen Massnahmen werden im Massnahmenband (Teil 2) konkret beschrieben. Mit den vom Bund vorgegebenen Umsetzungstabellen (Teil 3) gibt der Kanton Auskunft über den Umsetzungsstand der Massnahmen der bisherigen Generationen. Der Umsetzungsstand wird in die Beurteilung der Programme miteinfließen. Der Ergebnisbericht aus der öffentlichen Mitwirkung (Teil 4) stellt die eingegangenen Stellungnahmen zusammen und legt dar, wie mit diesen umgegangen wurde. Die weiteren Teile sind Zusammenstellungen von massnahmenbezogenen Geo- und Sachdaten (Teil 5) und von Planungsdokumenten (Teil 6).

Für das Agglomerationsprogramm Winterthur und Umgebung (1. bis 3. Generation) werden nur die Umsetzungstabellen eingereicht.

Wie in den früheren Generationen werden die Agglomerationsprogramme durch einen Rahmenbericht (bisherige Bezeichnung Dachkonzept) ergänzt. Der Rahmenbericht dokumentiert die gesamtkantonal gültigen Strategien und Zielsetzungen, die von allen Agglomerationsprogrammen zu berücksichtigen sind. Er zeigt zudem den Aufbau, die Organisation, Verfahren und Kompetenzen der Raum- und Verkehrsplanung im Kanton Zürich. Er gibt einen Überblick über die Agglomerationspolitik des Kantons, die bisher erarbeiteten Programme sowie die Abläufe und Zuständigkeiten. Mit der Publikumsfassung sollen die Agglomerationsprogramme Zürich neben Fachpersonen aus der Verwaltung, Verbänden und der Wirtschaft auch Politikerinnen und Politikern sowie der interessierten Öffentlichkeit auf verständliche Weise übermittelt werden. Rahmenbericht und Publikumsfassung werden dem Bund eingereicht, sind jedoch nicht Gegenstand der Prüfung durch den Bund.

2.3 Mitfinanzierung durch den Bund

Mit den drei Agglomerationsprogrammen der 4. Generation beantragt der Kanton die Mitfinanzierung von 134 Verkehrsmassnahmen der Priorität A (Baubeginn 2023 bis 2027) mit einem Gesamtvolumen von 1,34 Mrd. Franken. Weitere 56 Massnahmen der Priorität B (Baubeginn 2028 bis 2032) mit einem Gesamtvolumen von 430 Mio. Franken werden für die Programme der 5. Generation vorgemerkt.

Das Agglomerationsprogramm Limmattal umfasst 25 Verkehrsmassnahmen. Die grössten Massnahmen sind die Veloschnellroute Limmattal zwischen Spreitenbach und Schlieren (A-Massnahme) sowie deren Fortsetzung von Spreitenbach bis Killwangen (B-Massnahme). Zahlreiche weitere A-Massnahmen sollen Strassenräume aufwerten, die Sicherheit verbessern sowie den Fuss- und Veloverkehr stärken. Die Kosten der 18 Massnahmen mit Priorität A belaufen sich auf 136 Mio. Franken. Davon sind rund 89 Mio. Franken für die Veloschnellroute Spreitenbach–Schlieren eingeplant. Für die sieben Massnahmen der Priorität B werden Kosten von 55 Mio. Franken veranschlagt.

Das Agglomerationsprogramm Stadt Zürich – Glattal umfasst 112 Verkehrsmassnahmen. 84 Massnahmen bzw. Teilmassnahmen mit Gesamtkosten von 1134 Mio. Franken sind der Priorität A zugeordnet, 28 Massnahmen bzw. Teilmassnahmen mit Gesamtkosten von 303 Mio. Franken der Priorität B. Die Massnahmen umfassen Erweiterungen des Stadtbahn- und Tramnetzes (Tram Affoltern, Verlängerung Stadtbahn Flughafen–Kloten), den Ausbau von S-Bahn-Haltestellen zu intermodalen Drehscheiben, das Aufwerten von Strassenräumen sowie den Ausbau des Velowegnetzes in der Agglomeration.

Im Agglomerationsprogramm Zürcher Oberland sind 32 Verkehrsmassnahmen bzw. Teilmassnahmen der Priorität A mit Gesamtkosten von 73 Mio. Franken enthalten sowie 21 Massnahmen der Priorität B mit Gesamtkosten von 72 Mio. Franken. Dazu zählen die Veloschnellroute Wetzikon – Uster – Stadt Zürich, Massnahmen für den kommunalen Fuss- und Veloverkehr, die Umgestaltungen von Strassenräumen und der Ausbau von Bahnhöfen zu multimodalen Drehscheiben. Sie werden in ihrer wichtigen Rolle im Mobilitätsgeschehen des Oberlands gestärkt. Dazu gehören auch die stärkere Verknüpfung von Bahn und Bus sowie Massnahmen zur Busbeschleunigung.

Nach erfolgter Prüfung der Agglomerationsprogramme durch den Bund und nach Mittelfreigabe durch die eidgenössischen Räte schliesst das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit dem Kanton Zürich für jedes Agglomerationsprogramm eine Leistungsvereinbarung ab. Die Leistungsvereinbarung regelt die umzusetzenden Massnahmen, die Bundesbeiträge und sämtliche bei der Umsetzung zu erfüllenden Pflichten der Parteien. Die unterzeichnete Leistungsvereinbarung ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen. Die Volkswirtschaftsdirektion soll ermächtigt werden, für den Kanton Zürich die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierungsvereinbarungen mit dem UVEK abzuschliessen.

2.4 Öffentliche Mitwirkung

Mit Beschluss Nr. 805/2020 beauftragte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, das öffentliche Mitwirkungsverfahren durchzuführen. Die Mitwirkung dauerte vom 14. September bis zum 6. November 2020. Zu den drei Agglomerationsprogrammen gingen rund 670 Stellungnahmen von Gemeinden, Planungsregionen, kantonalen Stellen, Verkehrsunternehmen, Interessengruppen und Privatpersonen ein. Ein Teil der Stellungnahmen wurde aufgenommen und die Programme entsprechend angepasst. Der andere Teil konnte wegen fehlender Sachdienlichkeit oder wegen Widerspruchs zu kantonalen Zielsetzungen nicht berücksichtigt werden.

2.5 Einreichung der Agglomerationsprogramme der 4. Generation

Die zuständigen Exekutiven der am Agglomerationsprogramm beteiligten Akteure (Gemeinden, Planungsregionen und Dritte, sofern diese Massnahmenträger sind) müssen dem Programm vor der Einreichung zugestimmt haben. Zudem müssen sich alle Massnahmenträger im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung ihrer Massnahmen verpflichtet haben. Dies bedeutet, dass sie ihre Massnahmen bis zur Bau- und Finanzierungsreife vorantreiben, wobei die Entscheide der gesetzlich

zuständigen Entscheidungsträger vorbehalten bleiben. Der Exekutivbeschluss gilt damit als verbindliche Absichtserklärung. Die erwähnten Akteure wurden im Januar 2021 eingeladen, ihre Exekutivbeschlüsse zu fassen. Diese liegen bis auf einen Beschluss bereits vor. Der Regierungsrat des Kantons Aargau wird das Agglomerationsprogramm Limmattal der 4. Generation voraussichtlich Ende Mai 2021 beschliessen und das Departement Bau, Verkehr und Umwelt beauftragen, das Programm in Koordination mit dem Kanton Zürich einzureichen.

Mit vorliegendem Beschluss stimmt der Regierungsrat den drei Agglomerationsprogrammen des Kantons Zürich (Agglomerationsprogramm Zürcher Oberland, Limmattal, Stadt Zürich – Glattal) samt Rahmenbericht und Publikumsfassung zu, übernimmt die Trägerschaft und bekräftigt seine Absicht zur Weiterverfolgung der in seiner Verantwortung liegenden Massnahmen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, dem Bund die Agglomerationsprogramme des Kantons Zürich samt begleitenden Dokumente bis zum 15. Juni 2021 einzureichen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Den drei Agglomerationsprogrammen des Kantons Zürich der 4. Generation (Zürcher Oberland, Limmattal, Stadt Zürich – Glattal) wird zugestimmt und deren Trägerschaft übernommen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Bund die drei Agglomerationsprogramme des Kantons Zürich der 4. Generation (Agglomerationsprogramm Zürcher Oberland, Limmattal, Stadt Zürich – Glattal sowie den Rahmenbericht und die Publikumsfassung) bis zum 15. Juni 2021 einzureichen.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, die Umsetzung der Massnahmen der 4. Generation mit den Massnahmenträgern zu koordinieren.

IV. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen.

V. Dieser Beschluss ist durch die Volkswirtschaftsdirektion den regionalen Planungsverbänden sowie den betroffenen Städten und Gemeinden des Kantons Zürich mitzuteilen.

VI. Mitteilung an das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, den Regierungsrat des Kantons Aargau, 5001 Aarau, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli