

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Oktober 2004

1638. Gesamtverkehrskonzeption; Strategie des Kantons Zürich für den Agglomerationsverkehr

1. Projektauftrag

Auftrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Zürich erteilte der Volkswirtschafts-
direktion und der Baudirektion am 16. April 2003 den Auftrag, bis Ende
2005 regionale Verkehrskonzepte als Grundlage für die Entwicklung
von Agglomerationsprogrammen auszuarbeiten (RRB Nr. 528/2003).
Als Zwischenschritt ist dem Regierungsrat bis Ende 2003 eine Strategie
«Agglomerationsverkehr» zur Genehmigung vorzulegen.

In räumlicher Hinsicht stehen Regionen mit hohen Verkehrsbelas-
tungen, vor allem die beiden Städte Zürich und Winterthur sowie die
Regionen Glattal und Limmattal, im Vordergrund. Für die Erschliessung
des Flughafens ist ein besonderes Teilprojekt vorzusehen, das die ganze
Flughafenregion, insbesondere den Raum Bülach, berücksichtigt. Diese
Arbeiten sind mit der anstehenden Revision des kantonalen Richtplans
in der Flughafenregion abzustimmen.

Die Projektaufsicht obliegt dem Verkehrsausschuss des Regierung-
rates und der Amtschef-Konferenz Verkehr. Die Projektleitung liegt
beim Amt für Verkehr (AFV) in Zusammenarbeit mit dem Amt für
Raumordnung und Vermessung (ARV). Die Projektorganisation stellt
den Einbezug von Tiefbauamt, Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) und
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) sowie der regionalen
Planungsträger sicher. Die verkehrsträgerspezifische Planung erfolgt
federführend durch die zuständigen kantonalen Stellen: Tiefbauamt
und Verkehrspolizei für die strassenseitigen Massnahmen, ZVV und
marktverantwortliche Verkehrsunternehmen für die Massnahmen im
öffentlichen Verkehr. Dem AFV obliegt die Federführung für die
Zusammenstellung der Grundlagendaten, das Messen der Erreichung
der übergeordneten verkehrspolitischen Ziele, das Entwickeln von
Vorschlägen für Steuerungsmassnahmen und die gesamtverkehrliche
Evaluation der Verkehrskonzepte. Das ARV analysiert die räumliche
Entwicklung und sorgt für die Koordination und Umsetzung der
raumordnungspolitischen Ziele, die Umweltschutzfachstellen für die
systematische Berücksichtigung der Umweltschutzziele. Die Ämter
bezeichnen die für die einzelnen Aufgaben zuständigen Personen und
stellen sicher, dass die Aktivitäten soweit nötig mit den anderen Pla-
nungsstellen auf kantonaler und regionaler Stufe abgestimmt werden.

Das Projekt soll als wichtigste Ergebnisse eine einheitliche Dokumentation der Ziele und Grundsätze der Agglomerationspolitik des Kantons Zürich im Bereich Verkehr – Siedlung – Umwelt sowie konkrete Realisierungs- und Finanzierungsprogramme für die prioritären Massnahmen hervorbringen. Damit sollen die Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden, Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Massnahmen im Gesamtzusammenhang zu beurteilen. Die vorliegende Strategie definiert im Sinne einer Strategie «Agglomerationsverkehr» die übergeordneten Ziele und Stossrichtungen.

Funktion/Stellenwert der vorliegenden Strategie und der regionalen Verkehrskonzepte

Die Strategie Agglomerationsverkehr und die behördenverbindlichen Vorgaben der Richtpläne kantonaler und regionaler Stufe bilden den Rahmen für die regionalen Verkehrskonzepte, die gemäss Auftrag vom 16. April 2003 in Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsträgern spätestens bis Ende 2005 auszuarbeiten sind. Diese Planungsgrundlagen werden den Schlussstein der Gesamtverkehrskonzeption bilden. Die Finanzierung der sich aus den Verkehrskonzepten ergebenden Bauprogramme ist zwar aus heutiger Sicht nur zum Teil gesichert. Die Konzepte dienen aber dazu, die knappen finanziellen Mittel koordiniert, gezielt und nach Prioritäten geordnet einzusetzen. Sie dienen auch als Grundlage für die Entwicklung und Begründung von Finanzierungskonzepten.

Die regionalen Verkehrskonzepte haben zudem einen grossen Stellenwert im Rahmen der Strategie Hochleistungsstrassen bzw. für die Festlegung des Nationalstrassennetzes, weil sie die Funktionsweise und die zu beseitigenden Schwachstellen der regionalen Verkehrsnetze gesamthaft sichtbar machen. Die Beurteilung der Massnahmen auf dem Netz der Hochleistungsstrassen wird dadurch wesentlich verbessert. Dieser Abstimmungsbedarf wird auch in der Sachplanung des Bundes betont. Die regionalen Verkehrskonzepte sind somit nach Möglichkeit inhaltlich und zeitlich mit den laufenden Planungs- und Projektierungsarbeiten zur Strategie Hochleistungsstrassen und zur Sachplanung Verkehr des Bundes zu koordinieren. Auf diese Weise können Nutzen und Kosten der regionalen Verkehrskonzepte mit und ohne die das betreffende Gebiet beeinflussenden Massnahmen bei den Hochleistungsstrassen ausgewiesen werden. Diese Grundlagen sind für die politische Entscheidungsfindung von zentraler Bedeutung.

Die regionalen Verkehrskonzepte werden im Rahmen von Projektorganisationen entwickelt. Die Leitung und Koordination obliegt wie bisher einer Gesamtprojektleitung unter Leitung des AFV, in der das ARV, das AWEL, das Tiefbauamt, der ZVV und die Projektleiter der

vier Agglomerationsräume vertreten sind. Für die regionale Abstützung und die Koordination mit den kommunalen Vorhaben ist eine sehr enge Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Planungsträgern anzustreben. Die Zusammenarbeit ist in allen vier betroffenen Agglomerationsräumen in Form von Projektorganisationen entweder schon gut eingerichtet oder im Aufbau begriffen. Die Projektorganisation regelt die Zusammenarbeit und die Kommunikationsabläufe, ohne die gesetzlichen Zuständigkeiten der Beteiligten in Frage zu stellen.

Der Regierungsrat hat sich mit den Legislatorschwerpunkten 2003–2007 zum Ziel gesetzt, die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton, Regionen und Gemeinden im Interesse einer breit abgestützten, wirksamen Agglomerationspolitik aktiv zu fördern, unter anderem durch Aufbau bzw. Ausbau geeigneter Organisationsformen für den Dialog und die Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und -regionen sowie regionalen und kommunalen Institutionen. Zu prüfen sind ferner neue Trägerschaftsformen für den Bau, Betrieb und Unterhalt des Strassennetzes in Agglomerationsräumen. Der Auftrag für die organisatorischen Grundlagenarbeiten im Bereich der Agglomerationspolitik wird dem Regierungsrat mit separatem Antrag zum Beschluss vorgelegt.

2. Rahmenbedingungen

Agglomerationspolitik des Bundes

Der Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» vom 19. Dezember 2001 definiert die Ziele und Stossrichtungen der Agglomerationspolitik auf nationaler Ebene. In der Voraussicht, dass ohne Investitionen sowohl in übergeordnete Verkehrsinfrastrukturen als auch in lokale Verkehrsnetze in vielen Städten und Agglomerationen starke Verkehrsüberlastungen zu erwarten sind, stellt der Bund seine Mitfinanzierung in Aussicht, macht diese aber von einer abgestimmten Planung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Umwelt abhängig. Die vorgesehenen Beurteilungskriterien für die betreffenden Agglomerationsprogramme stimmen grundsätzlich mit den kantonalen raumordnungs- und verkehrspolitischen Zielen überein:

- Verbesserung der Qualität des Verkehrssystems
- Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs.

Nach der Ablehnung des Gegenvorschlags zur AVANTI-Initiative in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 bestehen offene Fragen in Bezug auf das Beitragssystem des Bundes. Im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) werden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für die Mitfinanzierung des

Agglomerationsverkehrs vorbereitet. Nach heutigem Kenntnisstand dürften die Bundesbeiträge unter diesem Titel jedoch nur rund einen Zehntel des mit dem Gegenvorschlag zur AVANTI-Initiative vorgesehenen Beitragsvolumens von 300 bis 350 Mio. Franken pro Jahr ausmachen. Vorderhand ist somit davon auszugehen, dass die Kantone und Gemeinden weiterhin die Hauptlast für den Agglomerationsverkehr auf den untergeordneten Verkehrsnetzen (Hauptstrassen, Bus- und Tramlinien) tragen müssen. Vorbehalten bleibt die agglomerationspolitisch ebenfalls sehr wichtige Aufgabenteilung im Bereich Nationalstrassen und Eisenbahnnetz, die im Rahmen des NFA bzw. der Bahnreform 2 wichtige Änderungen erfahren dürfte.

Raumordnungspolitische Vorgaben

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein zentrales Ziel der nationalen und kantonalen Raumordnungspolitik. Die entsprechenden Vorgaben sind im kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 definiert und sind von vorrangiger Bedeutung: Das Siedlungsgebiet und die Siedlungsstruktur, die Zentrumsgebiete von kantonalen Bedeutung und die Leitlinien für die räumliche Entwicklung gelten als verpflichtender Rahmen für die Planung und Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung vor allem auch im Agglomerationsbereich. Die Schlussfolgerungen im Raumplanungsbericht 2001 des Regierungsrates präzisieren diese Vorgaben zusätzlich. Mit der vorgesehenen Teilrevision des kantonalen Teilrichtplans Verkehr wird eine weitere Konkretisierung vor allem auch der Strategie im Bereich Siedlungsentwicklung der Agglomerationen angestrebt. Agglomerationspolitisch besonders bedeutsam sind in der Revision vorgesehene Vorgaben, die zum Ziel haben, verkehr-intensive Nutzungen an Standorten mit bereits bestehendem, attraktivem Angebot des öffentlichen Verkehrs anzusiedeln.

3. Situationsanalyse

Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung

Die Einwohner- und Beschäftigtenentwicklung der letzten Jahre sowie die auf der Grundlage des bestehenden Siedlungsgebiets gemäss Richtplan 1995 errechnete Einwohner- und Beschäftigtenprognose zeigen, dass eine starke Entwicklung in Zürich, Winterthur sowie im Glattal stattfinden wird; im Limmattal besteht auf Grund der starken Beschäftigtenentwicklung der letzten Jahre ein planerischer Nachholbedarf, wobei die grenzüberschreitende Entwicklung zu berücksichtigen ist. Gegenwärtig und zukünftig werden in den genannten vier Regionen zwischen 55% und 60% der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons wohnen und rund 75% aller Arbeitsplätze liegen. Die Erschliessung dieser städtischen Regionen ist deshalb zu verbessern,

und es sind höhere Wohnanteile zu fördern. Ausserhalb der genannten Regionen kann das Zürcher Oberland auf Grund der absehbaren Einwohnerentwicklung noch eine wachsende Bedeutung erhalten.

Trotz der zentralen Zielsetzung der Raumordnungspolitik, die Siedlungsentwicklung zu konzentrieren, ist nach wie vor eine starke Wanderungsbewegung in ländliche Gebiete festzustellen. Die Ursachen sind vielfältig: einerseits knappes, verhältnismässig teures Wohnraumangebot und teilweise beeinträchtigte Wohnqualität in den Städten, andererseits attraktive, kostengünstige und gut erreichbare Alternativen auf dem Land. Ein Motor dieser Entwicklung ist das in den letzten Jahrzehnten stark verbesserte Verkehrsangebot. Die Verkehrspolitik der letzten 20 Jahre war – mit Erfolg – darauf ausgerichtet, den Verkehr zwischen Stadt und Land auf den öffentlichen Verkehr umzulenken. Für die Bevölkerung auf dem Land bildet die S-Bahn vor allem im Berufsverkehr eine gute Alternative zum Auto, weil die Erreichbarkeit zentral gelegener Gebiete mit dem Auto in den Hauptverkehrszeiten eingeschränkt ist. Trotzdem weist die Landbevölkerung einen deutlich höheren Hang zum Auto auf als die Stadtbevölkerung, was sich im folgenden Vergleich ausdrückt: Der Motorfahrzeugbesitz ist auf dem Land mit knapp 50 Personenwagen pro 100 Einwohner deutlich höher als bei der Stadtbevölkerung mit 40 Einheiten. Auch die täglich mit dem Auto zurückgelegte Strecke ist bei der Landbevölkerung mit durchschnittlich 33 km mehr als doppelt so hoch wie bei der Stadtbevölkerung mit rund 16 km.

In den letzten Jahren ist indessen auch ein Gegentrend «Zurück in die Stadt» festzustellen. Seit 1999 ist zum Beispiel in der Stadt Zürich wieder eine Zunahme der Bevölkerung zu verzeichnen. Ein urbanes Wohnumfeld mit einem hochklassigen, dichten Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln hat für bestimmte Bevölkerungsgruppen ebenfalls hohe Anziehungskraft.

Verkehrsbeziehungen und -ströme

Die wichtigsten grossräumigen Verkehrsbeziehungen im Wirtschaftsraum Zürich sind stark von der Siedlungsstruktur geprägt. Die grössten Verkehrsströme sind auf die Stadt Zürich gerichtet. Die Stadt hat vor allem mit dem Glattal und dem Limmattal sowie mit den beiden Seeufern intensive Verkehrsbeziehungen. Grosse Verkehrsströme sind auch zwischen der Stadt und dem Kanton Aargau sowie ins Zürcher Oberland vorhanden. Auch die Region Winterthur und Umgebung weist, analog zur Stadt Zürich, eine Sogwirkung aus allen Richtungen auf. Das Glattal ist, obwohl bedeutsame Beziehungen auch zu den übrigen Nachbarregionen vorhanden sind, sehr stark auf die Stadt Zürich ausgerichtet. Das Limmattal weist vor allem starke Beziehungen zur Stadt Zürich und in den Kanton Aargau auf.

Verkehrsanteile des öffentlichen und des privaten Verkehrs

Ein Vergleich der Verkehrsanteile des öffentlichen Verkehrs und des motorisierten Individualverkehrs (so genannter «bimodaler Modalsplit») ergibt ein Verhältnis von ungefähr 30% zu 70% im gesamten Kanton Zürich (Basis 1998). Bezogen auf die Verkehrsleistungen (Personenkilometer) ist der Anteil des öffentlichen Verkehrs höher. Gut die Hälfte der Verkehrsleistungen im öffentlichen Verkehr wird von der S-Bahn erbracht, ein Viertel im übrigen Bahnverkehr und das restliche Viertel von Bus (20%) und Tram (7%). Da der Modalsplit von der Siedlungsstruktur und vom Angebot des öffentlichen Verkehrs abhängig ist, sind die regionalen Unterschiede gross, wobei er in ländlichen Regionen deutlich tiefer ist als in den Städten. Während die Stadt Zürich einen Modalsplit von über 40% aufweist, sinkt dieser mit grösserem Abstand von der Stadt bis unter 20% im Weinland und im Oberland.

Belastung der Verkehrsträger

Auch wenn die Bedeutung des Freizeit- und Einkaufsverkehrs wächst, ist vor allem die morgendliche Spitzenbelastung immer noch wesentlich durch den Arbeits- und Ausbildungspendlerverkehr bestimmt. Die Spitzenbelastungen treten auf den kapazitätskritischen Strecken zu den Arbeitsplatzgebieten der Städte Zürich und Winterthur und den Regionen Glattal und Limmattal auf. Durch die S-Bahn und das integrierte Angebot im Zürcher Verkehrsverbund sind die zentralen Gebiete auch in den Hauptverkehrszeiten gut erreichbar und mit dem ganzen Kantonsgebiet vernetzt. Die Situation wird aber durch das wachsende Aufkommen sowohl im öffentlichen Verkehr als auch im Individualverkehr zunehmend kritisch. Die Zuverlässigkeit des öffentlichen Verkehrs wird in den Hauptverkehrszeiten zusehends durch überlastete Bahnachsen sowie strassenseitige Behinderungen beeinträchtigt. Für einen funktionierenden Wirtschaftsraum wird es in Zukunft immer wichtiger werden, dass die Erreichbarkeit der Ziele in den dichten Gebieten für den Arbeitspendler-, Einkaufs- und Freizeitverkehr auch bei steigendem Verkehrsaufkommen siedlungs- und umweltgerecht gewährleistet werden kann.

Bauzonenreserven

Im Kanton Zürich bieten die rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen noch Platz für 104 Mio. m² Geschossflächen (Stand 2000). Dabei entfallen 70 Mio. m² auf «innere Reserven», das heisst Flächenreserven in den bereits überbauten, aber nicht voll ausgenutzten Bauzonen. Rund 33% der Gesamtreserven liegen in Wohnzonen, 28% in Mischzonen und 39% können in Arbeitszonen lokalisiert werden. Rund 17% oder 18,1 Mio. m² der heutigen Geschossflächenreserven liegen in einem Zentrumsgebiet, was dort eine Zunahme von rund 60 000 Einwohnerin-

nen und Einwohnern sowie 200 000 Beschäftigten ermöglicht. Mit den Nutzungsreserven ist die absehbare Flächennachfrage der kommenden Generation für Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeitaktivitäten abgedeckt.

4. Stossrichtungen der Strategie Agglomerationsverkehr

Die Erschliessungs- und Verbindungsfunktionen des Verkehrs bilden einerseits eine unerlässliche Voraussetzung für die angestrebte Raumentwicklung, stehen aber andererseits – soweit sie zur Zersiedelung beitragen oder Siedlung und Landschaft mit Immissionen belasten – in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen der Raumordnung. Diese Zielkonflikte müssen im Rahmen der Agglomerationspolitik bestmöglich ausgeglichen werden. Das erste strategische Ziel im Legislaturschwerpunkt Infrastrukturpolitik des Regierungsrates für die Periode 2003 bis 2007 fasst dieses Anliegen wie folgt zusammen: «Die Erreichbarkeit innerhalb des Wirtschaftsraums Zürich und die Vernetzung mit anderen Wirtschaftsräumen durch leistungsfähige, raum- und umweltverträgliche Verkehrssysteme sicherstellen.» Der Bericht «Verkehrspolitische Ziele und Grundsätze für die Gesamtverkehrskonzeption des Kantons Zürich» vom Dezember 2001 (nachstehend «Bericht Ziele und Grundsätze für die Gesamtverkehrskonzeption») zeigt die entsprechenden Stossrichtungen auf, die für die Agglomerationspolitik weiter zu differenzieren sind.

Der Verkehrspolitik stehen dafür folgende Instrumente zur Verfügung:

- Integriertes Verkehrsmanagement im Sinne einer auf Optimierungsziele ausgerichteten betrieblichen Steuerung der Verkehrsnetze;
- Verkehrsinformation und Mobilitätsberatung;
- Angebots- und Infrastrukturpolitik für den öffentlichen Verkehr;
- Infrastrukturpolitik für den motorisierten Individualverkehr;
- Angebotspolitik für den Langsamverkehr (Velo und Fussgänger) und kombinierte Mobilität, verbunden mit der Gestaltung öffentlicher Räume;
- Finanzierungs- und Preispolitik;
- Parkraumpolitik.

Integriertes Verkehrsmanagement

Der Regierungsrat hat das Gesamtkonzept und die Handlungsgrundsätze für das Integrierte Verkehrsmanagement (IVM) am 18. Juli 2001 beschlossen (RRB Nr. 1092/2001). Zentrales Ziel des IVM ist die gebietsweise Steigerung der intermodalen Gesamtleistung, gemessen mit dem Indikator Personen/Stunde. Wegen seiner spezifischen Leistungsfähigkeit geniesst der öffentliche Verkehr – im Rahmen der Verhältnis-

mässigkeit – grundsätzlich Priorität. Während die Stadt Zürich über ein ausgereiftes Steuerungssystem von internationalem Ruf verfügt, besteht vor allem im Glattal, im Limmattal sowie in Winterthur, z.T. aber auch im übrigen Kantonsgebiet, erheblicher Handlungsbedarf. Der Verkehrsverbund hat im Herbst 2003 die Einführung eines modernen Leitsystems beschlossen, mit dem die Betriebssteuerung des öffentlichen Verkehrs und die Kundeninformation verbundweit auf den Stand der Stadt Zürich gehoben und weiter verbessert werden kann.

Ebenfalls von hoher agglomerationspolitischer Bedeutung sind die Handlungsgrundsätze für die Verbesserung des Verkehrsflusses des motorisierten Individualverkehrs, einerseits weil sie das Ziel verfolgen, dessen verkehrliche Funktionen auch in dicht besiedelten Räumen sicher und zuverlässig zu gewährleisten, andererseits aber auch, weil die Verkehrslenkung und -steuerung auf die Siedlungsstruktur Rücksicht zu nehmen hat. Herauszustreichen ist deshalb der Handlungsgrundsatz, dass die Zuflusssteuerung auf die Hochleistungsstrassen einerseits mit den Nachbarkantonen, andererseits mit der regionalen Verkehrssteuerung (RVS) zu koordinieren ist. Die Strassenkapazitäten sollen fair aufgeteilt werden. Es ist zu verhindern, dass der Verkehr im engeren Agglomerationsbereich in die empfindlichen Siedlungsgebiete verdrängt wird. Auf der Grundlage von Netzstrategien müssen die Funktionen und Kapazitäten der Strassennetze in den verschiedenen Regionen für den Regelbetrieb und für ausserordentliche Lagen definiert und angebotsorientiert gesteuert werden.

Der Regierungsrat hat die Schwerpunkte und die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung des IVM-Gesamtkonzeptes am 14. Januar 2004 beschlossen (RRB Nr. 49/2004). Der gesamte Investitionsbedarf für die IVM-Massnahmen wird auf rund 100 Mio. Franken geschätzt (verteilt über zehn Jahre). Angesicht seiner verhältnismässig schnellen Wirkung und seiner hohen Effizienz ist das IVM klar als agglomerationspolitischer Schwerpunkt zu definieren.

Verkehrsinformation und Mobilitätsberatung

Hohe Dringlichkeit besteht in Bezug auf die Verbesserung der Verkehrsinformation. Das neue ZVV-Leitsystem und die rasante Entwicklung der Verkehrstelematik eröffnen grosse Handlungsfelder. Moderne Verkehrsinformation unterstützt die optimale Planung und kurzfristige Disposition der Verkehrsteilnehmenden. Sie kann – zum Nutzen der Verkehrsteilnehmenden und des Verkehrssystems selber – die Wahl der Verkehrsmittel, der Routen und des Zeitpunkts einer Fahrt beeinflussen. Die vorhandenen Plattformen der Mobilitätsberatung und die zahlreichen Bestrebungen zur Verbesserung müssen gebündelt und effizient ausgerichtet werden.

Angebots- und Infrastrukturpolitik für den öffentlichen Verkehr

Die Siedlungsentwicklung nach innen mit einer Konzentration auf zentrale und durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossene Lagen erzeugt verschiedene positive Wirkungen. Die Strukturentwicklung bei den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie den Beschäftigten der letzten Jahre lässt eine gewisse Trendwende in diese Richtung erkennen. Diese Stossrichtung nutzt Synergien zwischen verschiedenen Zielen der Raumordnung, der Verkehrsplanung und des Umweltschutzes. In diesem Kontext kommt dem öffentlichen Verkehr zentrale Bedeutung zu. Die Raumordnungspolitik orientiert sich einerseits an der bestehenden Schieneninfrastruktur, fordert aber andererseits die bessere Vernetzung und Erschliessung der Zentrums- und Entwicklungsgebiete nach dem Beispiel der Glattalbahn. Hier ist auch der agglomerationspolitische Schwerpunkt zu setzen. Ferner ist den nationalen Projekten NEAT, Bahn 2000 2. Etappe und Anschluss ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV) Beachtung zu schenken. Sie dienen einerseits der grossräumigen Vernetzung, bilden aber andererseits auch die Voraussetzung für die Beseitigung empfindlicher Engpässe im Bahnnetz innerhalb des Wirtschaftsraums Zürich.

Die grössten Kapazitätsengpässe auf dem Bahnnetz treten heute auf der Strecke zwischen Zürich und Winterthur auf. Die Behebung dieses Engpasses ist sowohl für Angebotsverbesserungen im Fernverkehr als auch auf der S-Bahn eine zentrale Voraussetzung. Abgesehen von dieser zentralen Schwachstelle trägt die 3. Teilergänzung der S-Bahn dem vordringlichen Handlungsbedarf Rechnung.

Im Bericht «Ziele und Grundsätze für die Gesamtverkehrskonzeption» wurde das Ziel definiert, mindestens die Hälfte des langfristigen Verkehrszuwachses auf den öffentlichen Verkehr zu verlagern. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Verkehrsanteil des öffentlichen Verkehrs, bezogen auf den ganzen Kanton, bis ins Jahr 2025 um zwei bis drei Prozentpunkte erhöht werden. Die dichten Agglomerationsräume, die einen grossen Binnen- und Zielverkehr aufweisen, sind besonders gut für den öffentlichen Verkehr geeignet. Sie müssen einen deutlich überproportionalen Beitrag zur Verlagerungspolitik leisten. Es sind Modalsplit-Ziele für die betreffenden Räume zu definieren.

Die Zentrums- und Entwicklungsgebiete weisen zum Teil bereits heute eine sehr hohe Erschliessungsqualität auf. Planungsgrundlagen und Projekte für weitere Entwicklungsschritte liegen in unterschiedlicher Konkretisierung vor:

- Beispielhaft ist die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im künftigen Einzugsgebiet der Glattalbahn, wo die Zentrumsgebiete teilweise direkt im Einzugsbereich der S-Bahn-Stationen

liegen, im Übrigen aber durch die Glattalbahn erschlossen, mit dem Bahnnetz verbunden und miteinander vernetzt werden. Die in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 gutgeheissene Kreditvorlage für die Glattalbahn ist auch deshalb beispielhaft, weil sie die Massnahmen für den Individualverkehr und den Langsamverkehr integral regelt. Für die Verlängerung der Glattalbahn bis Bassersdorf und einen allfälligen, längerfristigen Zusammenschluss zu einer Ringbahn Hardwald liegen bereits Planungsgrundlagen vor; die Trasseesicherung wird mit der aktuellen Revision des Verkehrsrichtplans vorgenommen. Zeitlich näher liegt die Erstellung verschiedener Verlängerungen städtischer Tramlinien in die Region Glattal.

- Die weit fortgeschrittenen Planungsarbeiten für die Trasseesicherung für eine Stadtbahn im Limmattal verfolgen die gleiche Stossrichtung wie im Glattal.
- Die Zentrumsgebiete der Stadt Zürich liegen zu einem wesentlichen Teil im direkten Einzugsbereich hervorragend bedienter S-Bahn-Stationen; die Feinerschliessung soll mit dem Busnetz und mit Ergänzungen des städtischen Tramnetzes erfolgen.
- Die überregionale Verbindung der Zentrumsgebiete in Uster und Wetzikon wird mit der 3. Teilergänzung der S-Bahn noch einmal deutlich verbessert; die Feinerschliessung ist mit Bussen sicherzustellen.
- Die 3. Teilergänzung umfasst auch die neue S-Bahn-Station Hegi in Winterthur und damit die direkte Erschliessung des Zentrumsgebietes Oberwinterthur / Grüze. Die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bus- und Trolleybuslinien ist im Rahmen des IVM systematisch zu überprüfen und nach den Handlungsgrundsätzen des IVM zu verbessern. Die Tatsache, dass der Pilotbetrieb für das neue ZVV-Leitsystem in Winterthur durchgeführt wird, unterstützt dieses Ziel.
- Trotz der 3. Teilergänzung der S-Bahn besteht auf verschiedenen S-Bahn-Verbindungen weiterhin Handlungsbedarf. Die Zeitspanne bis zur Inbetriebnahme der neuen Durchmesserlinie erscheint für entsprechende Angebotsanpassungen zu lang. Die im Raum stehende Verschiebung des Baubeginns für die Durchmesserlinie würde die Situation noch verschärfen. Im Rahmen der Agglomerationspolitik sind deshalb Massnahmen zu prüfen, um das S-Bahn-Angebot rechtzeitig zu verbessern.

Infrastrukturpolitik für den motorisierten Individualverkehr

Der Regierungsrat hat die Strategie Hochleistungsstrassen (HLS) 2025/2030 am 11. Dezember 2002 beschlossen (RRB Nr. 1955/2002). Von agglomerationspolitischer Bedeutung ist die zeitliche Prioritätensetzung bei der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der A1 auf verschiedenen Abschnitten zwischen dem Limmattal, dem Glattal und

Winterthur durch das IVM und mit gezielten Ausbausritten (z. B. Ausbau Nordumfahrung von Zürich). Die verfügbaren Mittel sind mit hoher Priorität hier einzusetzen.

Im Lichte der Ziele Richtpläne auf kantonaler und regionaler Ebene sowie unter Berücksichtigung der Gesamtverkehrskonzeption müssen für die langfristige, konkrete Weiterentwicklung des Autobahnnetzes (Netzergänzungen) teilweise noch vertiefere Abklärungen angestellt werden. Der Stadttunnel Brunau–Neugut in Zürich und die Südostumfahrung von Winterthur sind in ihrer Funktion in den jeweiligen Stadtnetzen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes noch genauer zu definieren und auszugestalten, um grösstmöglichen Nutzen für die Qualität des Gesamtverkehrs, der Siedlungsgebiete und der Umwelt zu entfalten. Das Gleiche gilt für die K 10 im Glattal.

Auf dem heutigen Stand weisen die Ergebnisse der in den vergangenen Jahren durchgeführten Zweckmässigkeitsbeurteilungen für die vier zentralen Elemente der HLS-Strategie bezüglich Umwelt- und Siedlungsqualität noch eher wenig Nutzen auf, weil die bewerteten Massnahmen nur die Hochleistungsstrassen selber betreffen. In den angelaufenen Planungsarbeiten sind nun auch in den untergeordneten Verkehrsnetzen Begleitmassnahmen zu entwickeln und in die Bewertung zu integrieren. Die regionalen Verkehrskonzepte sind ein geeignetes Mittel, um diese Planungen in einen sinnvollen Gesamtzusammenhang Verkehr-Siedlung-Umwelt zu stellen.

Die Strategie Hauptverkehrsstrassen (HVS) liegt – mit Ausnahme einer Prioritätenreihung für Ortsumfahrungen und von Netzstrategien für einzelne Regionen – noch nicht vor. Für die verschiedenen Agglomerationsräume sind Netzstrategien zu definieren, welche die Funktionen und Kapazitäten in einem Gesamtzusammenhang definieren. Diese Arbeiten dürfen nicht auf die verkehrlichen Funktionen beschränkt bleiben, sondern müssen sich – im Sinne der Agglomerationspolitik – in erster Linie auf die raumordnungspolitischen Vorgaben ausrichten. Damit wird auch eine Grundlage für das IVM geschaffen, und es kann sichtbar gemacht werden, in welchen Netzteilen welche infrastrukturellen oder gestalterischen Massnahmen nötig sind.

Angebotspolitik für den Langsamverkehr (Velo und Fussgänger) und kombinierte Mobilität, verbunden mit der Gestaltung öffentlicher Räume

Die Steigerung der Sicherheit und Attraktivität für den Langsamverkehr ist ein zentrales Anliegen der Gesamtverkehrs- und der Agglomerationspolitik. Der Langsamverkehr besitzt grosse wirtschaftliche, ökologische und gesundheitliche Vorteile. Für kurze Wege ist das Umsteigepotenzial gross. Attraktive Fuss- und Velowegverbindungen sind auch als Teil der mit dem öffentlichen Verkehr verbundenen Transport-

ketten wichtig. Damit solche Angebote genutzt werden, braucht es koordinierte Leistungen sowie gut zugängliche Haltestellen und Umsteigemöglichkeiten (z. B. Veloabstellplätze an Bahnhöfen).

Am 22. August 2001 stimmte der Regierungsrat der Strategie für die Verwirklichung der geplanten Radwege im Kanton Zürich «Radwegstrategie» (ohne Städte Zürich und Winterthur) in der Fassung vom 28. Mai 2001 zu und beauftragte die Baudirektion, in Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsgruppen die Festlegungen der Radwege bei der nächsten Revision der regionalen Richtpläne zu überprüfen. Entlang von Staatsstrassen mit kantonaler oder regionaler Bedeutung sind zurzeit rund 350 km Radwege als noch nicht gebaut festgelegt. Hinzu kommen rund 450 km geplante Radwege entlang von Strassen von kommunaler Bedeutung. Mit der Radwegstrategie besteht Klarheit über die Prioritäten zur Vervollständigung des kantonalen Radwegnetzes ausserhalb der beiden grossen Städte. Im Sinne der Agglomerationspolitik ist diese Grundlage in den dichten Agglomerationsräumen mit den kommunalen Vorhaben für den Velo- und Fussgängerverkehr zu vervollständigen, z. B. mit durchgehenden Velorouten.

Die Verkehrsräume bilden einen wesentlichen Bestandteil des Erscheinungsbildes der Stadt bzw. der Agglomeration. Bei allen Massnahmen ist auf eine hohe gestalterische Qualität zu achten, als wichtiger Beitrag zur Attraktivität, zur Sicherheit und zum Wohlbefinden. Mit sicheren Strassenquerungen und einer durchdachten Strassenraumgestaltung sind zudem den zu Fuss Gehenden konfliktarme, komfortable und attraktive Plätze und Wege zur Verfügung zu stellen und deren Durchlässigkeit zu fördern. Neben Verbesserungen von bestehenden Fussgängerräumen tragen auch neue Verbindungen zur Förderung des Fussgängerverkehrs bei, vor allem als Zugang für neue Haltestellen und dort, wo Zeitgewinne ermöglicht werden können.

Finanzierungs- und Preispolitik

Nach der Ablehnung des Gegenvorschlags zur AVANTI-Initiative in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 erhält ein eigenständiges Finanzierungssystem auf kantonaler und kommunaler Ebene wieder zusätzliches Gewicht. Das Beitragssystem des Bundes besitzt eine subsidiäre Funktion. Auf kantonaler Ebene besteht vor allem im Bereich der Strassenfinanzierung Handlungsbedarf.

Der Regierungsrat hat mit den Legislatorschwerpunkten 2003–2007 das Ziel definiert, Voraussetzungen für eine effiziente und langfristige Finanzierung von Betrieb und Unterhalt sowie der wichtigen Investitionen der Verkehrsträger zu schaffen. Kurzfristig umsetzbar sind Abgaben im Rahmen der Parkplatzbewirtschaftung, die vor allem in dichten Agglomerationsräumen vermehrt als Lenkungs- und Finanzierungsinstrument eingesetzt werden könnten. Langfristig sind jedoch die Grundlagen für neue Finanzierungssysteme zu schaffen.

Parkraumpolitik

Bestehende Instrumente der Parkraumpolitik stellen einerseits die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG) dar. Andererseits ist die Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatzbedarfs vom Oktober 1997 zu beachten. Für die Bewilligung von Parkierungsflächen sind im Rahmen der Revision des Planungs- und Baugesetzes einheitliche Vorschriften vorgesehen. Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans, Bereich Verkehr, ist sodann eine weitere Konkretisierung vorgesehen, die zum Ziel hat, verkehrsintensive Nutzungen an Standorten mit bereits bestehendem, attraktivem Angebot des öffentlichen Verkehrs anzusiedeln. Darüber hinaus sind für die Bewirtschaftung der Parkierungsanlagen in den Agglomerationsräumen Zürich, Winterthur, Limmattal und Glattal, zumindest für Neubauten und wesentliche Änderungen von verkehrsintensiven Einrichtungen, bei Bedarf auch unter Berücksichtigung der bestehenden Anlagen, gebietsweise Regelungen zur einheitlichen Parkplatzbewirtschaftung einzuführen. Koordiniert mit der regionalen Verkehrssteuerung muss das Parkplatz-Bewirtschaftungskonzept die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes im jeweiligen Gebiet gewährleisten.

5. Die Strategie Agglomerationsverkehr im Überblick

Die Strategie für den Agglomerationsverkehr orientiert sich, gestützt auf den kantonalen Richtplan, die Ziele und Grundsätze für die kantonale Gesamtverkehrskonzeption und die agglomerationspolitischen Ziele des Bundes, an folgenden Wirkungszielen:

- Verbesserung der Verkehrsqualität und -sicherheit;
- Verbesserung der Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie der Umweltbedingungen;
- Verbesserung des Zugangs sozial benachteiligter oder mobilitätsbehinderter Menschen zur Mobilität;
- Der öffentliche Verkehr übernimmt mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses. Der Anteil des Langsamverkehrs ist ebenfalls zu erhöhen.

Die Massnahmen im Agglomerationsverkehr sind an diesen Zielen zu messen. Sie werden zu folgenden Stossrichtungen gebündelt:

- Mit dem integrierten Verkehrsmanagement wird die intermodale Verkehrsleistung gebietsweise gesteigert, wobei der öffentliche Verkehr grundsätzlich Priorität besitzt. Die regionale Steuerung des motorisierten Individualverkehrs verbessert den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit, nimmt Rücksicht auf empfindliche Siedlungsgebiete und wird mit den Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf den Hochleistungsstrassen koordiniert.

- Eine verbesserte Verkehrsinformation und Mobilitätsberatung gibt den Verkehrsteilnehmenden Überblick über die Angebote aller Verkehrssysteme, die aktuelle Verkehrssituation und allfällige Behinderungen. Sie unterstützt die Selbstorganisation der Verkehrsteilnehmenden und fördert siedlungs- und umweltgerechtes Verkehrsverhalten.
- Die Angebots- und Infrastrukturpolitik im öffentlichen Verkehr zielt auf eine verbesserte Vernetzung und Erschliessung der Zentrums- und Entwicklungsgebiete ab. Nach der Entscheidung für die 3. Teilergänzung der S-Bahn sind als nächste Schritte die Beseitigung des Kapazitätsengpasses Zürich–Winterthur, die Verbesserung des S-Bahn-Angebots ins Unterland sowie Massnahmen auf den S-Bahnen S3 (beide Linienäste), S6 (Furttal), S7 (rechtes Seeufer) und S12 (beide Linienäste) zu prüfen. In Zürich und Winterthur, im Glattal und Limmattal sind die Massnahmen für die Raumsicherung für Tram-, Stadtbahn- und Bussysteme sowie die nötigen Projektierungs- und Realisierungsschritte termingerecht einzuleiten.
- Die im Rahmen der Strategie Hochleistungsstrassen (HLS) entstehenden Handlungsspielräume auf dem untergeordneten Netz werden so ausgenützt, dass für die Agglomerationsräume und deren Verkehrssysteme ein möglichst grosser Nutzen entsteht. Für die verschiedenen Agglomerationsräume sind Netzstrategien zu definieren, welche die Funktionen, Kapazitäten und den Betrieb des Strassennetzes im Gesamtzusammenhang der Agglomerationspolitik definieren.
- Unterstützt durch gute Gestaltung öffentlicher Räume fördern die Angebotspolitik für den Langsamverkehr (Velo und Fussgänger) und die kombinierte Mobilität die Attraktivität und Sicherheit dieser umweltschonenden Verkehrsarten.
- Die Finanzierungs- und Preispolitik hat, unterstützt durch Bundesbeiträge, eine effiziente und langfristige Finanzierung von Betrieb und Unterhalt sowie der wichtigen Investitionen der Verkehrsträger zum Ziel. Die Optionen zur marktorientierten Lenkung des Mobilitätsverhaltens werden weiter verfolgt.
- Die Parkraumpolitik soll die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes auch in dichten Siedlungsgebieten gewährleisten. Für die Bewirtschaftung der Parkieranlagen in den Agglomerationsräumen Zürich, Winterthur, Limmattal und Glattal sind daher – koordiniert mit der regionalen Verkehrssteuerung – gebietsweise Regelungen zur einheitlichen Parkplatzbewirtschaftung einzuführen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Von der Strategie für den Agglomerationsverkehr im Kanton
Zürich im Sinne der Erwägungen wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK, die Regierungen der Nachbarkantone, den
Gemeindepräsidentenverband und die regionalen Planungsverbände
des Kantons Zürich sowie an die Volkswirtschaftsdirektion, die Baudi-
rektio n und die Direktion für Soziales und Sicherheit.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi