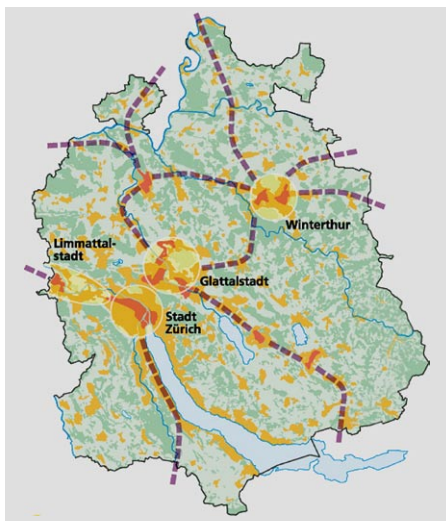




Auftrag des Regierungsrates zur Ausarbeitung von regionalen Verkehrskonzepten

Grundlagen für die Entwicklung von Agglomerationsprogrammen



Das Hauptanliegen der Agglomerationspolitik von Bund und Kanton Zürich ist die Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Umwelt. Der kantonale Richtplan strebt eine konzentrierte, auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtete Siedlungsentwicklung an, ebenso die Agglomerationspolitik des Bundes. Im Zentrum der kantonalen Verkehrspolitik steht die Leitidee, mit einem guten Mobilitätsangebot einen wesentlichen Beitrag an die Standortattraktivität des Lebens- und Wirtschaftsraumes Zürich zu leisten und dauerhafte Fortschritte für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu erzielen. Mit regionalen Verkehrskonzepten sollen die fachlichen Grundlagen bereit gestellt werden, um diese politischen Vorgaben zu erfüllen.

Auftrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Zürich erteilte der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion am 16. April 2003 den Auftrag, regionale Verkehrskonzepte (rGVK's) als Grundlagen für die Entwicklung von Agglomerationsprogrammen zu erarbeiten (RRB 528/2003). Gemäss Auftrag ist in einem ersten Schritt eine Agglomerationsstrategie zu entwickeln. Bis Ende 2005 sind, auf der Strategie aufbauend, mit den Raumordnungs- und Umweltschutzziele abgestimmte regionale Verkehrskonzepte mit Realisierungs- und Finanzplänen für die prioritären Massnahmen vorzulegen, mit dem Ziel, ab 2006 mit Unterstützung des Bundes mit der Umsetzung zu beginnen.

Inhalt der regionalen Verkehrskonzepte

Mit dem Projekt «Regionale Verkehrskonzepte» sollen gebietsweise und im Überblick über sämtliche untersuch-

ten Gebiete folgende Ergebnisse hervorgebracht werden:

- > Zusammenfassung der bestehenden regionalen Ziele der Raumordnung, der Verkehrsrichtplanung und des Umweltschutzes
- > Abschätzung der künftigen Entwicklung der Verkehrsnachfrage und Analyse der heutigen und der künftigen Zustände auf den Verkehrsnetzen im Referenzfall
- > Überprüfung und Aktualisierung der regionalen Zielsysteme auf Grund der neuen Anforderungen der Gesamtverkehrskonzeption, der Sachplanung und der Agglomerationspolitik des Bundes sowie allenfalls aktualisierter raumordnungspolitischer Vorgaben in Abstimmung mit den regionalen Planungsträgern
- > Darstellung des Handlungsbedarfs, der Handlungsmöglichkeiten und der wichtigsten Projekte
- > Zusammenfassung und Dokumentation der erzielten Ergebnisse

mit den für das ganze Kantonsgebiet geltenden Zielen und Stossrichtungen und ihrer regionalen Differenzierung

- > Entwicklung von Verkehrskonzepten, bestehend aus den Bestandteilen öffentlicher Verkehr, Strassennetz mit Begleitmassnahmen zur Strategie Hochleistungsstrassen, Langsamverkehr, Parkierung und Integriertes Verkehrsmanagement. Neben baulichen, gestalterischen und betrieblichen Massnahmen sind auch «weiche» Massnahmen im Bereich Mobilitätsberatung, Verkehrsinformation usw. zu prüfen
- > Evaluation der Verkehrskonzepte auf Grund der festgelegten Zielsysteme
- > Umsetzungsplanung für die ausgewählten Massnahmen im Rahmen koordinierter Realisierungs- und Finanzpläne
- > Überzeugende Dokumentation der Projektergebnisse

Untersuchungsgebiete für regionale Verkehrskonzepte

Für die Erarbeitung von regionalen Verkehrskonzepten stehen Regionen mit hohen Verkehrsbelastungen im Vordergrund. Dies sind namentlich die beiden Städte Zürich und Winterthur sowie die Regionen Glattal und Limmattal (Abb. 1). Heute und auch in Zukunft bildet die Stadt Zürich das Zentrum des Wirtschaftsraums Zürich. Dies kommt durch die Stärke der radial darauf ausgerichteten Verkehrsbeziehungen deutlich zum Ausdruck. Ebenfalls bedeutend – wenn auch mit kleinerem Umfang – sind die Beziehungen von und nach Winterthur, Glattal und Limmattal (Abb. 2).

In den vier Regionen wohnen gegenwärtig und zukünftig etwa 55 bis 60% der Zürcher Bevölkerung; zudem arbeiten hier rund 75% aller Beschäftigten. In diesen Gebieten mit grosser Anziehungskraft liegen noch grosse Siedlungsentwicklungspotenziale; gleichzeitig sind hier aber auch die grössten Verkehrsprobleme mit den damit verbundenen negativen Umweltauswirkungen zu erwarten.

Kantonale Vorgaben gemäss Gesamtverkehrskonzeption

Mit den Zielen und Grundsätzen für die Gesamtverkehrskonzeption des Kantons Zürich hat der Regierungsrat im Januar 2002 die Vorgaben für die Steuerung und weitere



Abb. 1: Prioritäre Untersuchungsgebiete für regionale Verkehrskonzepte

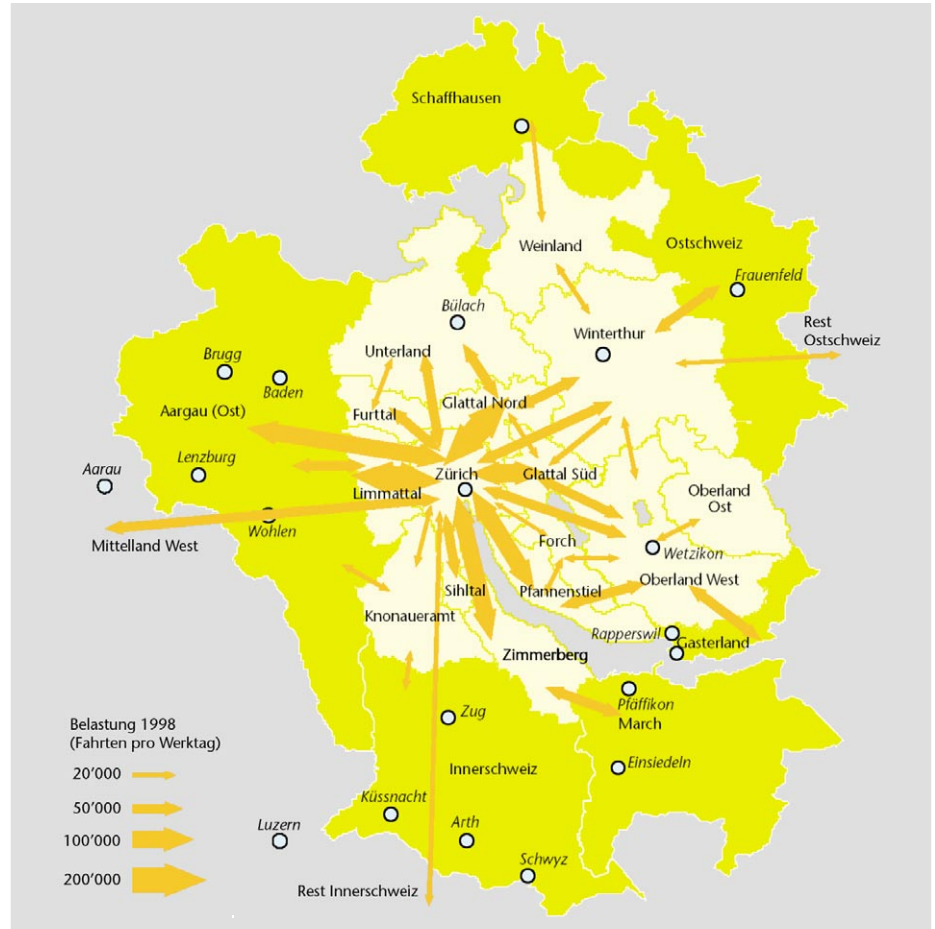


Abb. 2: Verkehrsbeziehungen im Wirtschaftsraum Zürich 1998

Entwicklung des Gesamtverkehrssystems bestimmt, die im Sinne einer wirkungsorientierten Staats- und Verwaltungsführung umgesetzt werden sollen. Der Kantonsrat hat diese Vorgaben am 18. November 2002 zur Kenntnis genommen. Folgende Wirkungsziele werden mit der Gesamtverkehrskonzeption angestrebt:

Wirkungsziele gemäss GVK

- Erhöhung der Verkehrsqualität
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Verbesserung der Siedlungs- und der Landschaftsqualität
- Verbesserung der Umweltqualität
- Gewährleistung einer Grundversorgung

Agglomerationspolitik im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption

Der Regierungsrat hat in den Zielen und Grundsätzen für die Gesamtverkehrskonzeption darauf hingewiesen,

dass es als Ergänzung zu den Strategien für die übergeordneten Verkehrsnetze regionaler Verkehrskonzepte bedarf. Damit sollen die Massnahmen für die Entwicklung der untergeordneten Verkehrsnetze gebietsweise zusammengefasst werden.

Übereinstimmung mit den Zielen des Bundes

Die Stossrichtungen des Bundes im Rahmen seiner Agglomerationspolitik und seiner Sachplanung für Strasse und Schiene decken sich in ihrer Zielsetzung und in methodischer Hinsicht weitgehend mit der kantonalen Gesamtverkehrskonzeption sowie mit dem kantonalen Richtplan. Die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen werden somit aller Voraussicht nach erfüllt werden können. Die übergeordneten Ziele und Festlegungen sind aber noch auf regionaler Stufe zu konkretisieren. Festzuhalten bleibt, dass der Hand-

lungsbedarf auf kantonaler Ebene unabhängig von der Anreizpolitik des Bundes besteht. Entsprechende Planungen sind denn auch bereits eingeleitet worden und haben – wie die Gesamtverkehrsvorlage für die Glattalbahn und die Strassenausbauten im mittleren Glattal als wichtiges Beispiel zeigt – bereits konkrete Massnahmen hervorgebracht.

Agglomerationspolitik des Bundes

Der Bundesrat hat am 19. Dezember 2001 den Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» verabschiedet. Er will sich in diesem Bereich verstärkt engagieren und mit dem Instrument des Agglomerationsprogramms zur Lösung verschiedener Probleme aus Sozialpolitik, Kulturpolitik und Raumordnung beitragen. Ein zentraler Stellenwert wird der Förderung des Agglomerationsverkehrs eingeräumt. In der Voraussicht, dass ohne Investitionen sowohl in übergeordnete Verkehrsinfrastrukturen als auch in lokale Verkehrsnetze starke Verkehrsüberlastungen in vielen Städten und Agglomerationen zu erwarten sind, stellt der Bund eine entsprechende Mitfinanzierung in Aussicht. Er macht diese aber im Sinne einer Programmfinanzierung von einer integrierten Planung in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Umwelt abhängig.

Nach der Ablehnung des Gegenvorschlags zur AVANTI-Initiative in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 bestehen offene Fragen hinsichtlich Zeitpunkt und Umfang der Bundesbeiträge. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass die Kantone und Gemeinden weiterhin die Hauptlast für den Agglomerationsverkehr auf den untergeordneten Verkehrsnetzen (Hauptstrassen, Bus- und Tramlinien) tragen müssen.

Vorgaben des Bundes

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat per Juni 2004 die Anforderungen bestimmt, denen Agglomerationsprogramme genügen müssen,

um Bundesbeiträge erhalten zu können. Folgende Vorgaben sind zu beachten:

Grundanforderungen des Bundes an die Agglomerationsprogramme:

- Partizipation gewährleistet
- Trägerschaft untersucht und bestimmt
- Analyse von Ist-Zustand und zukünftigem Zustand unter Einbezug von Siedlungsentwicklung, motorisiertem Individualverkehr, öffentlichem Verkehr, Fuss- und Veloverkehr
- Alle Massnahmenbereiche untersucht
- Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt
- Umsetzung und Controlling sind gesichert

Erfüllt ein Agglomerationsprogramm die Grundvoraussetzungen, so soll anschliessend vertieft dessen Wirksamkeit überprüft werden. Dazu dienen folgende Bewertungskriterien:

Wirksamkeitskriterien des Bundes für die Beurteilung von Agglomerationsprogrammen:

- Qualität der Verkehrssysteme verbessert
- Siedlungsentwicklung nach innen gefördert
- Verkehrssicherheit erhöht
- Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert
- Investitions- und Betriebskosten beurteilt

Vorgaben gemäss kantonalem Richtplan

Der kantonale Richtplan ist die demokratisch festgelegte Grundlage für die räumliche Entwicklung des Kantons Zürich für die nächsten 15 bis 25 Jahre. Die in ihm vorgegebene Siedlungsstruktur sowie dessen Leitlinien sind somit auch für die darauf aufbauenden, nachgelagerten regionalen Verkehrskonzepte bzw. für die Agglomerationsprogramme massgebend.

Die im kantonalen Richtplan 1995 bezeichneten elf Zentrumsgebiete

(Abb. 3) unterstützen die gewünschte räumliche Entwicklung des Kantons Zürich. Sie dienen u.a. der Sicherstellung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich, sollen aber nicht zu einer zusätzlichen Beeinträchtigung der freien Landschaft und der Umwelt führen. Die Zentrumsgebiete sind auf eine langfristige Entwicklung ausgerichtet und umfassen sowohl bestehende Siedlungsschwerpunkte als auch Gebiete mit hohem Veränderungspotenzial.

Die laufende und auch in Zukunft absehbare Siedlungsentwicklung im mittleren Glattal und im Limmattal, aber auch in den Entwicklungsgebieten von Zürich Nord und West sowie in Oberwinterthur, lässt neue städtische Gebiete entstehen. Diese Stadtlandschaften im Glattal und im Limmattal weisen kein übergeordnetes Zentrum mehr auf, sondern erstrecken sich polyzentrisch über das Gebiet mehrerer Gemeinden und bilden insgesamt die eng vernetzte Metropole Grossraum Zürich. Die Steuerung und Entwicklung dieser dynamischen Stadtlandschaften stellen eine neue Herausforderung für die Raumplanung aller Stufen dar. Dabei ist eine städtebauliche Qualität sicherzustellen, die der gewandelten Bedeutung dieser Räume und deren wesentlich angehobener Dichte angemessen ist, und es ist die Versorgung mit den erforderlichen Infrastrukturen zu gewährleisten.

Angesichts des weiterhin andauernden Bodenverbrauchs ist die Siedlungsentwicklung nach innen wichtiger denn je. Dispers angelegte Siedlungsstrukturen sind nicht nur aus Gründen des Kulturlandschutzes problematisch. Bau, Betrieb und Unterhalt der erforderlichen Infrastrukturanlagen belasten auch in erheblichem Mass den Finanzhaushalt der öffentlichen Hand. Bei der Siedlungsentwicklung nach innen kommt zudem der Aufgabe der Erneuerung der bestehenden Bausubstanz ein zentraler Stellenwert zu.

Leitlinien gemäss Richtplan 1995

- Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherstellen und verbessern
- Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr ausrichten
- Zusammenhängende naturnahe Räume schonen und aktiv fördern

Organisation

Der Bund legt in seiner Agglomerationspolitik zu Recht grosses Gewicht auf die Organisation der horizontalen und der vertikalen Zusammenarbeit. Gesucht ist bei der Zusammenarbeit mit den Regionen jedoch nicht (oder zumindest nicht kurzfristig) eine auf Dauer angelegte Organisationsform. Erforderlich ist vielmehr eine schlanke und wirkungsvolle, gleichzeitig aber gut vernetzte Organisation auf Zeit. Obschon die künftigen Agglomerationsprogramme auch zahlreiche Gesichtspunkte umfassen können, die in die regionale oder kommunale Zuständigkeit fallen (z.B. städtebauliche Entwicklung, Standortmarketing, Wirtschaftsförderung, Energieplanung usw.), muss die Federführung für die Verkehrsplanung aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeiten gemäss Strassengesetz und Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr auf kantonalen Stufe angesiedelt werden. Auf kantonalen Ebene obliegt die Aufsicht über die verkehrsplanerischen Arbeiten dem Verkehrsausschuss des Regierungsrates und der Amtschef-Konferenz Verkehr. Die verkehrsträgerspezifische Planung erfolgt federführend durch die zuständigen kantonalen Stellen: Tiefbauamt und Verkehrspolizei für die strassenseitigen Massnahmen, Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) und marktverantwortliche Verkehrsunternehmen für die Massnahmen im öffentlichen Verkehr. Dem Amt für Verkehr obliegt die Federführung für die Zusammenstellung der Grundlegenden, die Entwicklung übergeordneter Zielsysteme und Strategien und die gesamtverkehrliche Evaluation der Verkehrskonzepte.

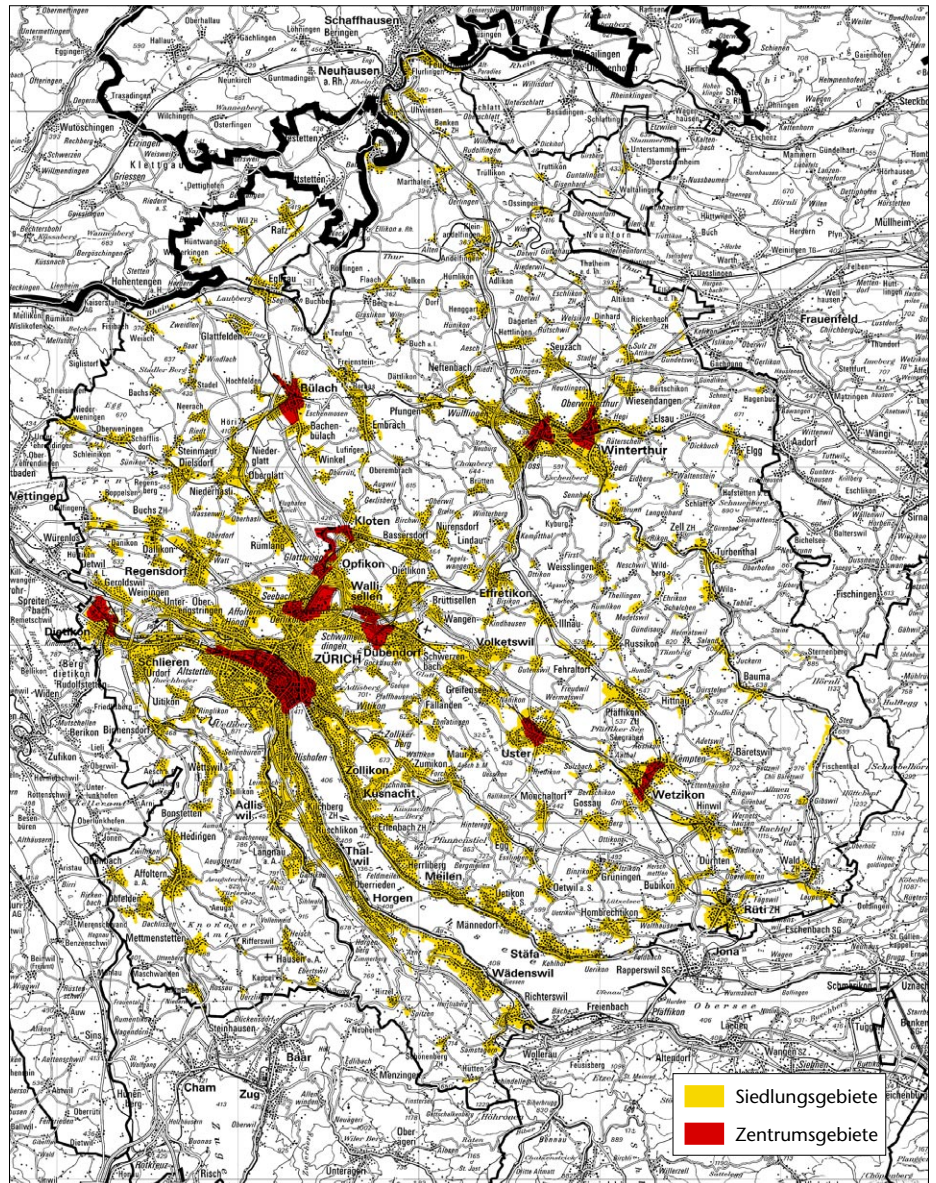


Abb. 3: Siedlungsgebiete und Zentrumsgebiete gemäss kantonalem Richtplan 1995

Zur Koordination mit den regionalen und kommunalen Planungsträgern sind gebietsweise geeignete Plattformen zu bilden. Entsprechende Strukturen sind z.B. im Limmattal mit der Plattform Aargau – Zürich (PAZ) bereits erfolgreich eingerichtet worden; im Glattal ist im Rahmen des Modellvorhabens von „glow.das Glattal“ eine Projektorganisation an der Arbeit. Soweit die Regionen die Kantonsgrenzen überschreiten, koordinieren die kantonalen Ämter die Zusammenarbeit. Besonders zu berücksichtigen ist die Zuständigkeitsordnung in den Städten Zürich und

Winterthur, die gemäss Strassengesetz auch für die Planung von Strassen mit überkommunaler Bedeutung zuständig sind.

Herausgeberin :

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich
 Amt für Verkehr
 Schaffhauserstrasse 418
 Postfach
 8090 Zürich
 Tel. 01 306 50 80
 Fax 01 306 50 95
 afv@vd.zh.ch
 www.afv.zh.ch