

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. September 2022

1192. Finanzierung von Strassen mit Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr

A. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 117/2006 hat der Regierungsrat letztmals im Sinne einer Übergangslösung Grundsätze betreffend die Finanzierung der Strassen mit Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr geregelt. Dies geschah im Hinblick darauf, dass durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat, die Gesetzesgrundlagen des Kantons Zürich im Bereich der Verkehrsfinanzierung angepasst werden sollten. Der Regierungsrat hielt fest, dass die Finanzierung von Strassen mit Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen zu erfolgen habe. Der Strassenfonds finanziere somit neben den allgemeinen Aufgaben gemäss Strassengesetz auch Strasseninfrastruktur-Aufwendungen für den strassengebundenen öffentlichen Verkehr. Finanziert würden diese aus dem Anteil des Kantons Zürich an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, der vom Strassenfonds vereinnahmt werde. Die entsprechenden Aufwendungen für Projekte des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs wurden seither sowohl im Bauprogramm für Staatsstrassen gemäss § 8 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) als auch in der Strassenrechnung ausgewiesen. Der Beschluss regelte auch, dass die Fahrleitungseinrichtungen für Trolleybusse sowie Haltestelleneinrichtungen wie Billettausgabestellen, Fahrgastinformationen usw. weiterhin in der Verantwortung der Träger des öffentlichen Verkehrs liegen. Der öffentliche Verkehr sei zudem zuständig für die Finanzierung und den Bau der Schieneninfrastruktur im Strassenraum. Diese Pflicht umfasst den Gleiskörper (Unter- und Oberbau, Gleisanlagen mit Fahrbahn, Landerwerb, Entwässerungsanlagen) und die Fahrleitungen. Der Regierungsrat ging seinerzeit davon aus, dass diese Regelung bis zum Erlass einer neuen Gesetzesbestimmung als Übergangsregelung gelten sollte. Da jedoch bisher keine entsprechende Gesetzesrevision zustande kam, kommt in der Praxis nach wie vor der Kostenteiler gemäss RRB Nr. 117/2006 zur Anwendung.

Dieser Kostenteiler hat sich grundsätzlich bewährt. Die Nutzung der Strasseninfrastruktur hat in den letzten Jahren jedoch sowohl aufseiten Privatverkehr als auch durch den öffentlichen Verkehr zugenommen. Zudem sind neue Fragestellungen hinzugekommen, namentlich durch die strengeren Anforderungen an die Sicherheitsmassnahmen bei der Nutzung des Strassenraums durch Strassenbahnen. Es drängt sich daher eine Ergänzung und Präzisierung der bestehenden Regelung, gestützt auf die geltenden gesetzlichen Grundlagen, auf.

B. Rechtliche Grundlagen

Die bestehende Regelung entspringt dem Grundsatz der Gesamtverantwortung der Strasse, der in § 3 StrG verankert ist. Demnach gehören zur Strasse ausser den Flächen für den fliessenden und ruhenden öffentlichen und privaten Verkehr alle dem bestimmungsgemässen Gebrauch, der technischen Sicherung und dem Schutz der Umgebung dienenden Bauten und Einrichtungen. Gestützt auf diesen Grundsatz obliegt dem Strasseneigentümer auch die (Finanzierungs-)Verantwortung für gewisse Anlagen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr im Strassenraum. In einer nicht abschliessenden Aufzählung nennt § 3 StrG insbesondere auch Anlagen und Einrichtungen zur Verkehrsregelung als zur Strasse gehörende Bauten und Einrichtungen (lit. f). Der Begriff «Anlagen und Einrichtungen zur Verkehrsregelung» umfasst typischerweise auch Lichtsignalanlagen. Im Fall von Strassenbahnen sind aus Sicherheitsgründen teilweise zusätzliche Schranken erforderlich, die üblicherweise mit den Lichtsignalanlagen gekoppelt sind. Solche Schranken werden beim Neubau einer Strassenbahn jeweils mit den gesamten Investitionskosten aus dem Verkehrsfonds (öffentlicher Verkehr) finanziert, gehen aber anschliessend zusammen mit den übrigen Verkehrsregelungsanlagen ins Eigentum der Strasse über. Der Strasseneigentümer ist demnach für deren Betrieb und Unterhalt zuständig. Im Weiteren sind im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr im Strassenraum teilweise spezifische Einrichtungen zu dessen Bevorzugung erforderlich, die ebenfalls Teil der Verkehrsregelungsanlagen sind. Sämtliche genannten Anlagen und Einrichtungen sind gemäss dem in § 3 StrG verankerten Grundsatz der Gesamtverantwortung der Strasse grundsätzlich dem Eigentümer der Strasse zuzurechnen.

Bei Bauten und Einrichtungen an Kreuzungen mit Strassenbahnen – so namentlich bei Bahnschranken – sind bezüglich Kostentragung zudem die spezialgesetzlichen Bestimmungen von Art. 25 ff. des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) massgebend, welche die Kosten in erster Linie nach dem Verursacherprinzip der Bahn bzw. der Strasse zuordnen.

Gemäss Art. 27 EBG hat dabei in jedem Fall – d. h. auch bei einer primären Kostentragpflicht von Bahn oder Strasse – jede Partei in dem Umfang an die Kosten beizutragen, als ihr aus der Umgestaltung der Anlage Vorteile erwachsen (Vorteilsanrechnung). Der konkrete Umfang dieses Vorteils bzw. der Kostenbeteiligung muss jeweils fallbezogen beurteilt werden. In Anbetracht der zahlreichen Schnittpunkte zwischen Strasse und Bahn bei Strassenbahnprojekten erscheint es sinnvoll und zweckmässig, für die Kostentragung bei Kreuzungsanlagen – so namentlich bei Bahnschranken – pauschalierte Lösungen festzulegen, anstatt für jede Kreuzung eine individuelle Vereinbarung zu treffen. Dabei ist davon auszugehen, dass namentlich der durch die Schranken erzielte Sicherheitsgewinn einen Vorteil für beide Verkehrsträger darstellt, was eine hälftige Teilung der Kosten rechtfertigt.

In Bezug auf die Bahnschranken wird deshalb in Anlehnung an die Grundsätze von § 3 StrG und Art. 27 EBG vorgesehen, dass der öffentliche Verkehr die gesamten Kosten für deren Bau und Ersatz übernimmt. Die Beschaffung von Schranken erfolgt dabei in Absprache mit der Baudirektion (Tiefbauamt). Dem Strasseneigentümer werden hingegen die Kosten für Betrieb und Unterhalt belastet. Dies entspricht gerechnet auf die Lebensdauer etwa einer je hälftigen Kostentragung durch Bahn und Strasse. Mit diesem pragmatischen Vorgehen werden schwierige und langwierige Verhandlungen im Einzelfall vermieden. Insbesondere müssen die jeweiligen Vorteile nicht gesondert nach Investitionen und Betriebs-/Unterhaltskosten aufgeschlüsselt werden.

C. Finanzierung von Strassen mit Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr

Sämtliche Flächen und Einrichtungen für den fliessenden und ruhenden öffentlichen Verkehr im Strassenraum (inbegriffen Strassenbahnen), einschliesslich aller Elemente gemäss § 3 StrG, sind durch den Träger der jeweiligen Strasse zu finanzieren. Zu diesen Elementen gehören namentlich auch:

- Einrichtungen zur Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum einschliesslich der dazugehörenden Signale, Lichtsignale, Markierungen und Verkehrsbeschränkungen (Verkehrsanordnungen),
- Betriebs- und Unterhaltskosten von Bahnschranken für Strassenbahnen.

In der Verantwortung und im Eigentum der Träger des öffentlichen Verkehrs liegen im Gegenzug insbesondere die folgenden Einrichtungen auf und entlang von Strassen:

- Gleiskörper, namentlich Unterbeton oder Schwellen und Schienen, sowie Anlagen zu deren Entwässerung,
- Oberbeton und Deckbelag, soweit diese ausschliesslich für die Strassenbahn zur Verfügung stehen,
- Fahrleitungen und deren Aufhängung,
- Erstellung und Ersatz von Bahnschranken,
- Haltestelleneinrichtungen, insbesondere Vorrichtungen zur Fahrgastinformation und Verkaufsgeräte,
- Bau, Betrieb und Unterhalt von Kunstbauten, die ausschliesslich dem öffentlichen Schienenverkehr dienen.

Ebenfalls in der Verantwortung der Träger des öffentlichen Verkehrs ist die Wiederherstellung bereits vorhandener Strassenfunktionen, wenn sie auf den Bau einer neuen Strassenbahn zurückzuführen ist (§ 37 StrG).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzierung von Strassen mit Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr erfolgt gemäss den Erwägungen in Kapitel C.

II. Dieser Beschluss ersetzt RRB Nr. 117/2006.

III. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli