

KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE FÖRDERUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS (VERKEHRSGESETZ)

BERICHT ZUR VERNEHMLASSUNG

STANS, 01. JULI 2008

1	Ausgangslage	4
1.1	Gewährleistung eines sicheren Bahnbetriebes	4
1.2	Kanton übernimmt die Rolle des Bundes	4
2	Beitragsmodell	5
2.1	Bisherige Praxis	5
2.2	Neue Gesetzesgrundlage	5
3	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	7
4	Auswirkungen der Vorlage	10
4.1	Auf den Kanton	10
4.2	Auf die zb	11
4.3	Auf die Gemeinden	11
4.4	Auf die Privaten	11

1 Ausgangslage

1.1 Gewährleistung eines sicheren Bahnbetriebes

Im Rahmen des Eidgenössischen Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) schuf der Bund die Rechtsgrundlage für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen. Ziel des Bundes war es, einen störungsfreien und sicheren Bahnbetrieb zu gewährleisten. Der Vollzug zur Umsetzung dieser Zielsetzung war in der Verkehrstrennungsverordnung festgelegt. Die finanziellen Beiträge wurden jeweils im Budget des Bundes eingestellt. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 waren dann die Kantone bereit, einen Sparbeitrag von 500 Mio. Franken an die Sanierung des Bundeshaushalts zu leisten. 100 Mio. Franken entfielen dabei auf den Verkehrsbereich, wovon 63 Millionen die Sanierung von Bahnübergängen und Massnahmen zur Verkehrstrennung betrafen. Das Sparziel des Bundes wurde dadurch erreicht, dass der Jahreskredit in diesem Bereich auf 12 Mio. Franken plafoniert wurde. Dieser Betrag diente in der Folge nur noch der gezielten Sanierung der gefährlichsten Niveauübergänge in der Schweiz.

1.2 Kanton übernimmt die Rolle des Bundes

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen zum Stabilisierungsprogramm 1998 (Runder Tisch) wurde vereinbart, dass die Kantone künftig die Finanzierung der Aufhebung und Sicherung von Bahnübergängen flächendeckend zu übernehmen hätten. Der Direktor des Bundesamtes für Verkehr (BAV) bekräftigte deshalb in einem Schreiben vom 5. November 2001 gegenüber den Kantonen die Haltung des Bundes, wonach die Kantone ihre Aufgabe und Verantwortung wahrzunehmen hätten, welche sie mit der Zustimmung zum Stabilisierungsprogramm 1998 im Bereich der Verkehrstrennung ausdrücklich übernommen hätten.

In der Folge wurden 5 parlamentarische Vorstösse zur Reaktivierung der Verkehrstrennungsverordnung eingereicht. In der Frühlingssession 2002 überwies der Nationalrat mit ganz klaren Abstimmungsresultaten diese Vorstösse an den Bundesrat. Der Bundesrat lehnte die Begehren der Vorstösse aber ab und hob die Verkehrstrennungsverordnung definitiv auf.

Um auch künftig einen störungsfreien und sicheren Bahnbetrieb zu gewährleisten, müssen die Kantone die Rolle des Bundes bei der Finanzierung der Übergänge übernehmen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Aufgabe ist den einzelnen Kantonen überlassen. Sie hängt auch von den kantonsspezifischen Situationen bezüglich Bahnübergängen ab. Im Kanton Nidwalden besteht bezüglich der Linie Hergiswil-Engelberg ein Handlungsbedarf. Diese Linie wird von der zb, Zentralbahn AG, als konzessionierte Transportunternehmung (KTU) betrieben. Abgeltungen und Investitionsbeiträge werden vom Bund und den Kantonen geleistet. Aus diesem Grund soll das kantonale Verkehrsgesetz entsprechend angepasst werden. Die vorliegende Teilrevision beschränkt sich lediglich auf finanzielle Beiträge des Kantons an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen.

2 Beitragsmodell

2.1 Bisherige Praxis

Um im Bereich der Bahnübergänge eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen, wird im Verkehrsgesetz festgelegt, wie der Kanton künftig einen Teil jener Beiträge übernimmt, die bis anhin der Bund aufgrund der Verkehrstrennungsverordnung zu übernehmen hatte. Gemäss Verkehrstrennungsverordnung leistete der Bund Beiträge an die anrechenbaren Kosten für die Aufhebung und Sicherung von Bahnübergängen, welche auf die Finanzkraft der beteiligten Kantone abgestützt war.

In der Vergangenheit übernahm der Bund 50-75 Prozent der anrechenbaren Investitionen (Bruttokosten) sowie der Unterhaltskosten-Abgeltung für 25 Jahre. Von den restlichen Kosten übernahm jeweils die Bahn 25 Prozent und die Strasse (=Kanton) 75 Prozent, wobei der Kanton davon wieder 50 Prozent bei der Standortgemeinde einforderte. Dies ergab bei einer Bundesbeteiligung von durchschnittlich 66 Prozent einen Anteil des Kantons an den Investitionen von rund 13 Prozent (bezogen auf die Gesamtkosten).

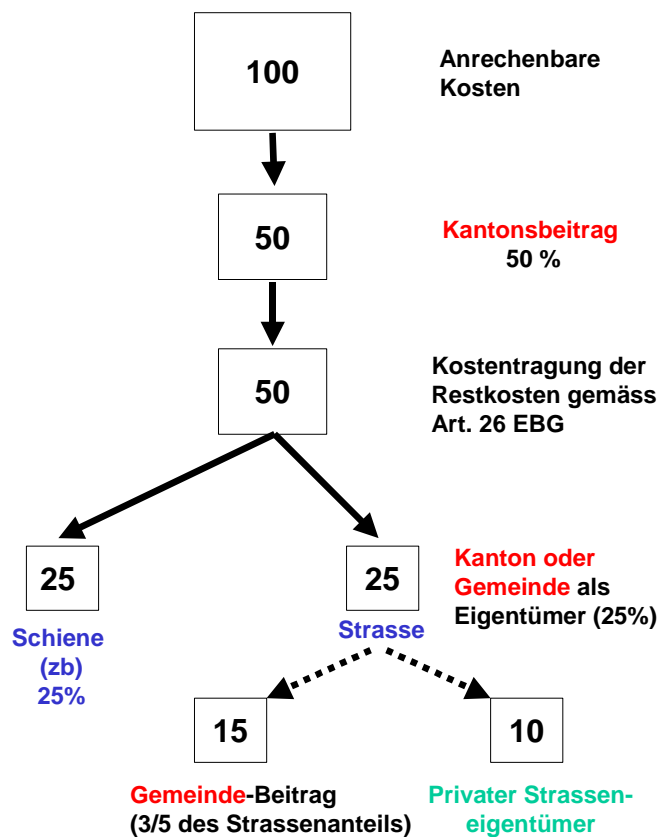
Nachdem sich der Bund aus der Finanzierung der Bahnübergänge zurückgezogen hatte, wurde der Kostenteiler Strasse zu Schiene beibehalten. So wurden 25 Prozent der Kosten von der Bahn und 75 Prozent je hälftig von Kanton und Gemeinde (Strasse) finanziert. Der Kantonsanteil an den Bruttokosten betrug somit 37,5 Prozent.

2.2 Neue Gesetzesgrundlage

Gestützt auf obige Ausführungen soll nun im Verkehrsgesetz ein 2-stufiges Verfahren für die Beiträge an die Sanierung von Bahnübergängen eingeführt werden. In einem ersten Schritt beteiligt sich der Kanton mit 50 Prozent an den anrechenbaren Bruttokosten. Die restlichen 50 Prozent sind dann unter den Strassen- und Schieneeneigentümern aufzuteilen. Diese Vorgabe entspringt den Vorschriften über die Bundesbeiträge im Eisenbahngesetz (Art. 25 bis 29). Art. 26 Abs. 2 des EBG hält fest, dass bei der Sicherung von Bahnübergängen die Bahnunternehmung und Strasseneigentümer die Kosten aller Änderungen der Bahn- und Strassenanlagen in dem Verhältnis zu tragen haben, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt. Diese Regel hat bei der Finanzierung von Bahnübergängen in Nidwalden ebenfalls Anwendung zu finden. Bei Privatstrassen leisten jedoch die Gemeinden einen Beitrag an den Anteil der Strasse.

Das zweistufige Finanzierungsmodell sieht folgendermassen aus:

Finanzierungsmodell für die Kosten bei Bahnübergang-Sanierungen



An die anrechenbaren Bruttokosten leistet der Kanton einen Vorabbeitrag von 50 Prozent. Erfolgt die Kostentragung gemäss Art. 26 EBG (Änderung bestehender Kreuzungen zwischen öffentlichen Strassen und Bahnen), so werden die Restkosten in der Regel je zur Hälfte auf die Bahn und den Träger der Strassenbaulast gemäss Strassengesetz aufgeteilt. Bei Privatstrassen leistet die Gemeinde einen zusätzlichen Beitrag zu Gunsten des Anteils der Strasse von drei Fünfteln an die Restkosten der Strasse. Der private Strasseneigentümer hat somit zwei Fünftel der Strassenkosten oder 10 Prozent der gesamten anrechenbaren Kosten zu tragen. Eine Beteiligung der Strasseneigentümer ist gestützt auf die Bestimmungen des EBG gegeben. Damit wird auch ein Anreiz geschaffen, um zwischen Schiene und Strasse eine ökonomische und tragfähige Lösung zu finden, wobei beide Seiten im Sinne des Ganzen agieren können.

Die anrechenbaren Kosten setzen sich aus den Bau- und Planungskosten sowie den Unterhaltskosten zusammen. Die Beiträge an den zukünftigen Unterhalt werden gemäss dem konkreten Aufwand des jeweiligen Bahnübergangs zum Voraus abgegolten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress zum Verkehrsgesetz wird formell angepasst und die Abkürzung EBG für das Eisenbahngesetz eingeführt.

III. INVESTITIONSHILFE

A. Darlehen und Finanzhilfen gemäss Eisenbahngesetz

Das Eisenbahngesetz regelt in den Artikeln 56 und 57 die Gewährung von Darlehen und Finanzhilfen für technische Verbesserungen sowie für die Umstellung des Betriebes. Diese Bestimmungen werden in den Artikeln 20-28 des kantonalen Verkehrsgesetzes umgesetzt.

Art. 28 Kostentragung

Am Grundsatz, dass der Kanton in der Regel die auf den Kanton entfallenden Leistungen alleine trägt, wird festgehalten. Bei den örtlich bedingten Bauvorhaben wird die Kostenbeteiligung durch die Gemeinden eingeschränkt und die betroffenen Bauvorhaben abschliessend aufgezählt. So ist die Standortgemeinde neu nicht mehr bei allen örtlich bedingten Bauvorhaben zu einer Kostenbeteiligung verpflichtet, sondern nur noch bei Stationsneubauten sowie bei Unter- und Überführungen.

Stationsneubauten umfassen dabei den Neu- oder Umbau von Haltestellen oder Bahnhöfen. Darin enthalten sind die Neugestaltung der Station (Zugang, Warteraum, Informationsmittel, Perrons, Geleiserneuerung) oder die Sanierung bestehender Anlagen.

Die Darlehen und Finanzhilfen sind zur Deckung der Kosten der Bahn bestimmt. Im Zuge der Sanierung einer Bahnstrecke können neue Unter- oder Überführungen erforderlich werden oder es werden gleichzeitig zu sanierende Bahnübergänge in das Projekt einbezogen. In diesen Fällen ist zuerst nach den Bestimmungen des Eisenbahngesetzes der Bahnanteil zu ermitteln. Die Leistungen gestützt auf Art. 56 EBG bzw. Art. 28 des kant. Verkehrsgesetzes beziehen sich in der Folge immer nur auf den ermittelten Bahnanteil. Den Strassenanteil hat der Träger der Strassenbaulast zu tragen.

Der Bund erbringt gestützt auf Art. 56 EBG für die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen keine Leistungen mehr. Art. 28 des Verkehrsgesetzes stellt somit keine genügende gesetzliche Grundlage mehr dar für die Beiträge des Kantons an die Sanierung der Bahnübergänge. Die neuen gesetzlichen Grundlagen dafür werden in den Art. 31a-31e geschaffen.

B. Weitere Investitionsbeiträge

Art. 28a Beiträge gemäss Behindertengleichstellungsgesetz

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) bestimmt, dass bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens nach 20 Jahren nach dessen Inkrafttreten behindertengerecht sein müssen. Kommunikationssysteme und Billetausgabe müssen spätestens zehn Jahre nach dessen Inkrafttreten behindertengerecht angeboten werden (Art. 22).

Das Gesetz trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Gemäss Art. 23 des Behindertengleichstellungsgesetzes haben der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs Finanzhilfen für die Massnahmen nach Art. 22 auszurichten. Der neue Art. 28a nimmt diese Verpflichtung für den Kanton und die Gemeinden auf. Für die Gemeinden ist dies insoweit von Bedeutung, als diese nach kantonalem Recht für Investitionen im öffentlichen Verkehr Kosten zu tragen haben, insbesondere im Bereich der Buslinien.

C. Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen

Der Bundesrat hat 2003 die bisherigen Bestimmungen zu den Bahnübergängen aufgehoben und die Sicherung und Signalisation von Bahnübergängen in den Art. 37-37f der Eisenbahnverordnung (EBV; SR 742.141.1) neu geregelt. Bahnübergänge sind definiert als höhengleiche Kreuzungen von Bahngleisen auf unabhängigem Bahnkörper mit Strassen oder Wegen. Art. 37f EBV schreibt vor: „Bahnübergänge, die dieser Verordnung nicht entsprechen, sind aufzuheben oder bis spätestens 31. Dezember 2014 anzupassen.“ Die Bestimmungen dieses Kapitels behalten jedoch ihre Gültigkeit über dieses Datum hinaus, da kontinuierlicher Sanierungsbedarf der Bahnübergänge besteht.

Art. 31a Kantonsbeitrag

Der Kanton gewährt nur Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung bestehender Bahnübergänge. Bei neuen Bahngleisen oder neuen Strassen gehen die ganzen Kosten für einen Bahnübergang zu Lasten des neuen Verkehrsweges (vgl. Art. 25 und 28 EBG).

Der Kanton leistet vorab einen Beitrag von 50 Prozent der anrechenbaren Bau- und Unterhaltskosten. Der Kostenteiler zwischen Strasse und Bahn gemäss Art. 26 EBG erfolgt für die Restkosten.

Der Kanton leistet nur Beiträge, wenn die Massnahmen in einem Sanierungsprogramm enthalten sind und der Landrat einen entsprechenden Rahmenkredit beschlossen hat.

Bei einzelnen Bahnübergängen ist eine Aufhebung ohne Ersatzerschliessung möglich, da bereits andere Zufahrtswege zu den betroffenen Grundstücken bestehen. In diesen Fällen soll der Kanton eine Entschädigung von 3'000 Franken je aufgehobenen Bahnübergang leisten können. Diese Entschädigung ist nicht Bestandteil der anrechenbaren Kosten. Ist eine Ersatzerschliessung erforderlich, für welche an die anrechenbaren Kosten Beiträge geleistet werden, so entfällt die Entschädigung.

Art. 31b Sanierungsprogramm

Die Federführung für das Sanierungsprogramm liegt bei der Volkswirtschaftsdirektion. Dieses kann sie jedoch nur in enger Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen und den Gemeinden erstellen. Der Landrat beschliesst gleichzeitig mit der Genehmigung des Sanierungsprogramms den erforderlichen Rahmenkredit. Er ist dabei nicht an seine verfassungsmässigen Finanzkompetenzen gebunden.

Art. 31c Anrechenbare Kosten

Grundsätzlich werden jene Kosten angerechnet, die mit der Massnahme in direktem Zusammenhang stehen. Bei der Aufhebung eines Bahnübergangs kann jener Teil der Kosten für die Verlegung einer Strasse angerechnet werden, die sich direkt aus der Verlegung ergeben. Verbesserungen der Strasse werden nicht angerechnet.

Im Sinne von Art. 27 EBG werden auch die Kosten für besondere Massnahmen, die auf Begehren Beteiligter getroffen werden und für das Vorhaben nicht unbedingt notwendig sind, nicht angerechnet.

Zu den anrechenbaren Kosten einer Sanierung gehören neben den Bau- und Planungskosten auch die künftigen Unterhaltskosten, welche dieser Bahnübergang konkret verursacht. Für den Unterhalt wird nicht mehr ein pauschaler Prozentsatz der Baukosten festgelegt. Der erforderliche Unterhalt ist je nach Ausgestaltung des Bahnübergangs sehr unterschiedlich.

Der Entscheid im Einzelfall über die anrechenbaren Kosten obliegt der Volkswirtschaftsdirektion.

Art. 31d Aufteilung der Restkosten

Die anrechenbaren Kosten werden nach Abzug des Kantonsbeitrages grundsätzlich nach den Bestimmungen des EBG aufgeteilt. Diese sieht eine Aufteilung der Kosten in dem Verhältnis zwischen Bahn- und Strassenanlage vor, als die Entwicklung des Verkehrs auf ihren Anlagen sie bedingt (Art. 26 EBG). Dies würde für jeden Bahnübergang eine Analyse der Verkehrsentwicklung auf Bahn und Strasse bedingen. Gestützt darauf wäre jeweils ein individueller Kostenteiler festzulegen. Zur Vereinfachung sahen die im Jahr 2003 aufgehobenen Verordnungen des Bundesrates eine feste Aufteilung der Kosten zwischen Bahn und Strasse vor. Das Verkehrsgesetz sieht wieder einen festen Kostenteiler je zur Hälfte vor, welcher in der Regel anzuwenden ist. Entspricht der gesetzliche Teiler offensichtlich nicht den tatsächlichen Verhältnissen oder gehen bundesrechtliche Bestimmungen vor, kann davon abgewichen werden.

Verschiedene Bahnübergänge betreffen Privatstrassen, wobei diese nur einzelnen Personen dienen. Hier wäre die volle Übernahme des Strassenanteils durch die Träger der Strassenbaulast unverhältnismässig. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass die Gemeinde einen Beitrag zu Gunsten des Anteils der Strasse zu leisten hat. Die Gemeinde trägt drei Fünftel des Anteils der Strasse an den Restkosten. Bei einer ordentlichen Aufteilung der Restkosten von je zur Hälfte gemäss Art. 31d Abs. 2 hat die Gemeinde 15 Prozent der anrechenbaren Kosten zu tragen. Die Träger der Strassenbaulast müssen damit in der Regel 10 Prozent der anrechenbaren Kosten finanzieren.

Sind bei der Sanierung von Bahnübergängen Radwege betroffen, ist diese besondere Situation zu berücksichtigen. Bei Radwegen auf öffentlichen Strassen privater Eigentümer oder auf Privatstrassen werden die verbleibenden Kosten des Trägers der Strassenbaulast von der Öffentlichkeit anteilmässig mitgetragen (Art. 76 Strassen-gesetz). Der Kostenanteil der Öffentlichkeit bemisst sich dabei nach dem Kostenteiler für den baulichen Unterhalt im jeweiligen Wegerechtsvertrag.

Art. 31e Projektierung

Die Projektierung ist von allen Beteiligten gemeinsam vorzunehmen. Es ist die Absicht des Gesetzgebers, dass Bahnübergänge nach Möglichkeit aufzuheben sind, sofern die notwendigen Erschliessungen mit verhältnismässigem Aufwand anderweitig sichergestellt werden können. Bahnübergänge stellen immer ein potentielles Risiko dar. Die Verkehrstrennung ist langfristig eine kostengünstige Lösung. Auch mit der Zusammenlegung von Bahnübergängen können die Investitionen vermindert werden und sie ermöglicht weniger Bahnübergänge mit besseren Sicherheitseinrichtungen auszugestalten.

IV. VOLLZUG UND SCHLUSSBESTIMMUNG

Art. 32 Vollzug

Gestützt auf Art. 64 der Kantonsverfassung wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Der Vollzug des Verkehrsgesetzes obliegt grundsätzlich der Volkswirtschaftsdirektion.

Der bisherige Absatz 2 wird aufgehoben. Die Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen den Verkehrsunternehmen sowie dem Kanton und den Gemeinden hatte vor allem ihre Bedeutung für die Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebotes. Mit der Aufgabenteilung von 1998 tragen die Gemeinden aber keine Kosten mehr für das Verkehrsangebot, welches vom Kanton bestellt wird.

4 Auswirkungen der Vorlage

4.1 Auf den Kanton

Mit der Teilrevision des Verkehrsgesetzes nimmt die finanzielle Belastung des Kantons zu. Dies weil der Kanton bei der Sanierung von Bahnübergängen die bisherige Aufgabe des Bundes vollumfänglich übernimmt. Es gibt auf der Strecke Hergiswil-Engelberg über 50 kleinere oder grössere Bahnübergänge, welche den aktuellen Sicherheitsstandards angepasst oder geschlossen werden müssen. Die ZB hat diese Bahnübergänge einer Risikoanalyse unterzogen und klassiert. So sollen verschiedene Bahnübergänge saniert oder automatisiert werden, während einige zu schliessen sind. Die ZB hat die Kosten für das Sanierungsprogramm der Bahnübergänge bis 2014 (Frist des Bundes) auf dem Gebiet des Kantons Nidwalden mit insgesamt rund 7 Mio. Franken ermittelt. Diese Angaben wurden per Ende 2007 auf Stufe Vorprojekt (+/- 20%) berechnet. Es ergeben sich für die einzelnen Akteure beim Sanierungsprogramm folgende Belastungen:

Eigentümer	Bruttokosten	Vorabbeitrag Kanton	Restkosten Schiene	Restkosten Strasse
		50%	25%	25%
Kanton	188'400	94'200	47'100	47'100
Gemeinden	927'800	463'900	231'950	231'950
Private	5'896'300	2'948'150	1'474'075	1'474'075
Total ¹⁾	7'012'500	3'506'250	1'753'125	1'753'125

Angaben in CHF

¹⁾ Angaben ZB per Ende 2007

Die Aufteilung der Bruttokosten beruht auf einer Analyse der zu sanierenden Bahnübergänge.

Für die Vorleistung (Art. 31a Abs. 2) des Kantons sind für die Jahre 2008-2014 3,5 Mio. Franken einzusetzen. Für die Sanierung eines Bahnüberganges mit einer Kantonsstrasse sind Fr. 47'000.- aufzubringen. Insgesamt ergeben sich so für den Kanton gut 3,5 Mio. Franken.

Übersicht der Finanzierung durch alle beteiligten Akteure

Kostenträger	Betrag in CHF		Anzahl Übergänge
Kanton	3'550'000	(51%)	1
Gemeinden	1'115'000	(16%)	6
Private	590'000	(8%)	50
zb (Schiene)	1'750'000	(25%)	
Total	<u>7'005'000</u>		<u>57</u>

Annahme: Kanton und Gemeinden leisten an Private die maximal höchsten Beiträge (Art. 31d Abs. 3).

4.2 Auf die zb

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass der Anteil der Schiene 25 Prozent der anrechenbaren Kosten beträgt. Im Rahmen des absehbaren Sanierungsprogramms der Bahnübergänge im Umfang der rund 7 Mio. Franken hat die zb somit 1,75 Mio. Franken zu übernehmen. Diese Summe wird durch Abschreibungsmittel der Unternehmen und Darlehen von Bund und Kantonen (Rahmenkredit zur Finanzierung von Investitionen der zb) bestritten.

4.3 Auf die Gemeinden

Dort wo bei der Sanierung von Bahnübergängen Gemeindestrassen betroffen sind (6 Übergänge), haben sich die Gemeinden finanziell zu beteiligen. Betroffen sind dabei die Gemeinden Stans, Oberdorf, Dallenwil und Wolfenschiessen. Dort wo die Gemeinden selber Strasseneigentümer sind, haben sie sich mit Fr. 233'000.- zu beteiligen. Die Gemeinden beteiligen sich an den Restkosten der Privaten mit Fr. 880'000.-. Insgesamt werden die Gemeinden somit mit maximal Fr. 1'115'000 belastet.

4.4 Auf die Privaten

Dort wo weder eine Kantons- noch eine Gemeindestrasse die Schienen kreuzt, sind private Strasseneigentümer betroffen (50 Übergänge). Gemäss Art. 31d Abs. 3 übernehmen die Gemeinden drei Fünftel der anrechenbaren Strassen-Restkosten (10%) Die Privaten haben somit noch Fr. 590'000.- zu tragen.

Stans, 01. Juli 2008

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Dr. Leo Odermatt

Landschreiber

Josef Baumgartner