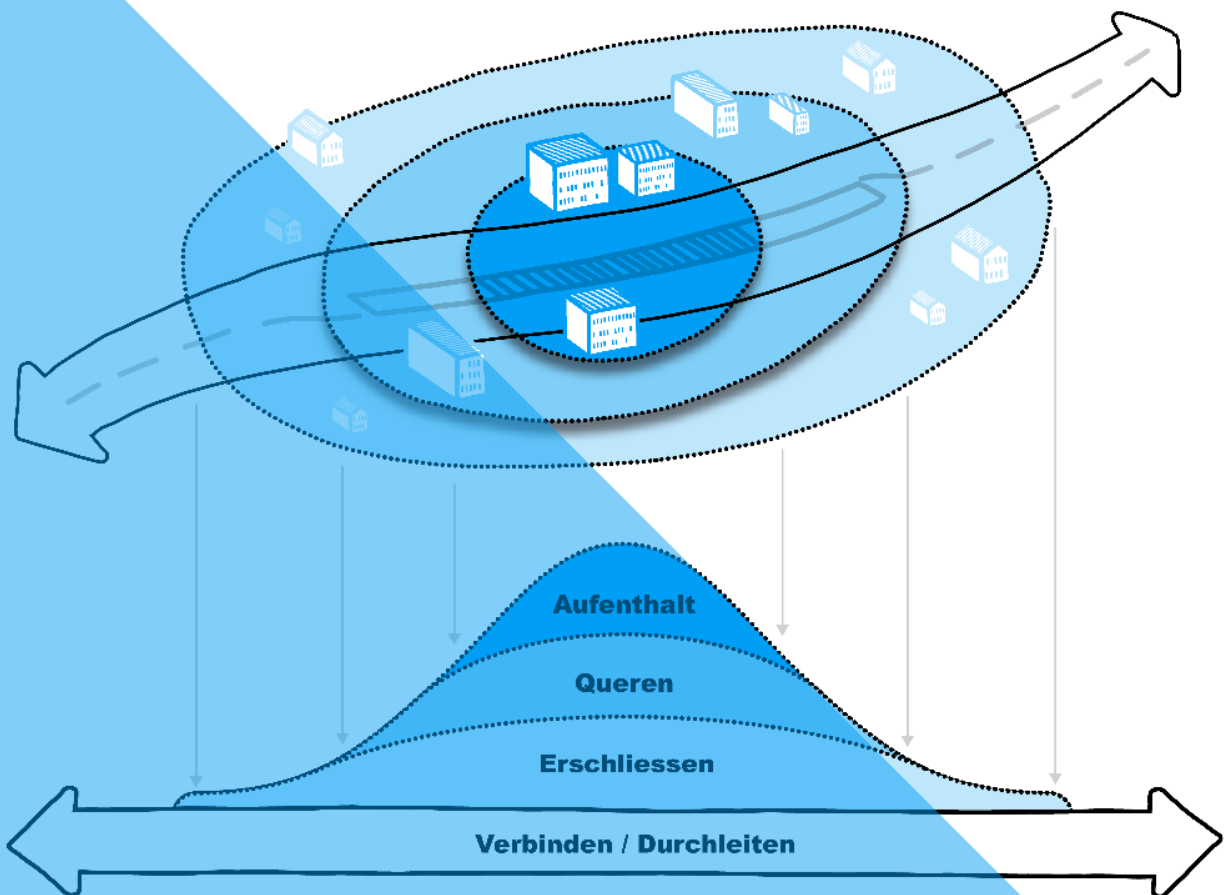




Kanton Zürich
Baudirektion
Tiefbauamt

Staatsstrassen der Zukunft

Ein gemeinsamer Prozess für Kanton und Gemeinden
15. Juli 2022





Auftraggeber

Kanton Zürich
Baudirektion, Tiefbauamt
Walcheplatz 2
8090 Zürich

Verfasserin

metron

Metron Zürich AG
Schifflande 26
8001 Zürich
T 044 250 42 50
info@metron.ch
www.metron.ch

Lukas Fischer, dipl. Ing. FH in Raumplanung
Ruedi Häfliger, dipl. Bauing. FH, Verkehrsingenieur SVI
Eleonore Jacobi Wolter, Dr. oec. HSG LL.M./SVI
Dario Zallot, BSc FHO in Raumplanung FSU

Beteiligte

Felix Muff, Tiefbauamt des Kantons Zürich (TBA) Kt. Zürich, Kantonsingenieur
Martin Pola, TBA Kt. Zürich, stv. Kantonsingenieur
Bruno Christen, TBA Kt. Zürich, Projektieren und Realisieren
Gerhard Schmid, TBA Kt. Zürich, Stab, Recht
David Döring, TBA Kt. Zürich, Stab, Prozessmanagement und Koordination
Rupert Lieb, TBA Kt. Zürich, Stab, Prozessmanagement und Koordination
Markus Traber, Amt für Mobilität Kt. Zürich
Markus Zimmermann, Kantonspolizei Kt. Zürich, Verkehrstechnische Abteilung
Arnd König, Amt für Mobilität Kt. Zürich
Ute Sakmann, Amt für Raumentwicklung Kt. Zürich
Marco Pezzatti, Amt für Landschaft und Natur Kt. Zürich
Frank Stenger, TBA Kt. Zürich, Stab, Planen und Steuern
Raffael Nösberger, TBA Kt. Zürich, Stab, Planen und Steuern
Daniele Pierdomenico, TBA Kt. Zürich, Strasseninspektorat
Marco Hirzel, Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich (GPV)
Rita Newnam, Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung (RZU)
Daniel Baldenweg, Planungskommission Region Zürcher Oberland (RZO)



Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Baudirektors	4
Einleitung	5
Die Rolle der Staatsstrasse heute und in der Zukunft	6
Grundsätze	6
Eine grosse Vielfalt an Räumen	7
Gemeinsamer Planungsprozess	9
Prozessbeteiligte	9
Die Rolle des kantonalen Tiefbauamts	10
Die Rolle der Standortgemeinde	12
Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Tiefbauamt und der Standortgemeinde	12
Rolle und Mitwirkung Dritter	13
Phasen des Planungsprozesses	15
Strategische Planung	16
Projektentwicklung	17
Kontinuität über die Planungsphasen	18
Interessenabwägung	19
Ausgangslage	19
Grundsätze	19
Kostenteilung	20
Die Standards – weiterführende Informationen	21



Vorwort des Baudirektors

Von der «verkehrsorientierten» zur «siedlungsorientierten» Planung

Mit dem Boom des Automobils in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurden Strassen mit dem Ziel gebaut, den Autoverkehr aufzunehmen. Heute verstehen wir insbesondere die Strassen in Ortszentren aber auch als öffentlichen Raum und somit als Teil der Siedlung. Der Bau von Strassen wird dadurch komplexer. Denn es sind nicht mehr nur die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs zu berücksichtigen, sondern auch diejenigen der Anrainer*innen und der lokalen Bevölkerung. Diese unterschiedlichen Bedürfnisse stehen oft im Widerspruch zueinander. Zur Problemlösung braucht es daher Kreativität, Dialog und Kompromissbereitschaft.

Die neuen Standards sind Ausdruck von diesem Wandel von der «verkehrsorientierten» zur «siedlungsorientierten» Planung. Konkret heisst dies, dass nicht nur der Strassenraum als Fläche für den motorisierten Privatverkehr betrachtet wird, sondern der gesamte Raum von Fassade zu Fassade. Damit verbunden ist die Aufwertung des öffentlichen Raums. Der öffentliche Raum soll seine ursprüngliche Funktion bewahren, nämlich die eines Begegnungsraums. Und zu diesem zählt der Strassenraum.

Den Strassenraum nur im Hinblick auf seine Autogerechtigkeit zu gestalten, wie in den 70ern, war verhältnismässig einfach. Viel anspruchsvoller ist es, alle Anspruchsgruppen einzubeziehen: Fahrzeugführende, Radfahrerinnen und Fussgänger, öffentliche Verkehrsmittel, Anwohnerinnen, Geschäfte und Gewerbetreibende. Sie alle haben ihre eigenen Anforderungen, auch einander widersprechende, was ein Konfliktpotenzial birgt. Trotzdem, die Zeiten der Dominanz im Strassenverkehr sind vorbei. Heute geht es um Koexistenz.

Strassenraumplanung ist mehr als die Aneinanderreihung von Normen. Um Lösungen unter Berücksichtigung unterschiedlichster Interessen zu finden, braucht es eine flexible Herangehensweise. Bei der Gestaltung soll der Begrünung und dem Setzen von Bäumen im Strassenraum besondere Beachtung geschenkt werden. Denn diese helfen, im Sommer die Hitze zu reduzieren, Lärm zu streuen und den Strassenraum angenehmer zu gestalten. Die Gemeinden und Städte vor Ort sollen über die gesamte Projektdauer einbezogen werden.

Wie in diesem anspruchsvollen Umfeld sowohl innerorts wie ausserorts die Anspruchsgruppen einbezogen und die Projekte realisiert werden, das ist der wesentliche Inhalt der «Standards für Staatsstrassen».

Martin Neukom
Regierungsrat, Baudirektor Kanton Zürich



Einleitung

Die Standards für Staatsstrassen richten sich in erster Linie an das kantonale Tiefbauamt. Sie legen einheitliche Grundsätze für den Bau, die Gestaltung und die Materialisierung von Staatsstrassen sowie die Prinzipien zur Teilung der Kosten fest.

Im Bewusstsein um deren Bedeutung auf lokaler Ebene in den Gemeinden will das Tiefbauamt mit diesem Dokument die Grundsätze für interessierte Kreise, insbesondere für die Gemeinden des Kantons Zürich, transparent darlegen, um eine bestmögliche Umsetzung der Prinzipien und Ideen, die hinter den Standards stehen, zu gewährleisten. Ziel ist, allfällige Konflikte zwischen den Beteiligten durch den beschriebenen transparenten Prozess mit einem frühen Einbezug von vornherein zu vermeiden. Die Standards beruhen auf dem Regierungsratsbeschluss Nr. 1185 vom 2. Dezember 2020 «Standards für Staatsstrassen».

Mit der Unterzeichnung des Dokuments «Staatsstrassen der Zukunft» werden auch die Dokumente «Gestaltung Staatsstrassen» und «Kostenteiler Staatsstrassen» genehmigt. Damit sind die Standards für Staatsstrassen gemäss RRB 1185/2020 festgesetzt. Weitere Informationen zur Gliederung der Standards für Staatsstrassen finden sich am Ende des vorliegenden Dokuments.

Die Rolle der Staatsstrasse heute und in der Zukunft

Grundsätze

- Staatsstrassen bilden, zusammen mit Nationalstrassen, die Basis des Zürcher Strassennetzes. Sie stellen die übergeordnete Erreichbarkeit sicher. In Siedlungsräumen übernehmen sie zudem Funktionen der lokalen Erschliessung.
- Das Strassengesetz (StrG) priorisiert die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs und berücksichtigt die übrigen Verkehrsteilnehmenden angemessen.
- Die Flächen im Siedlungs- und Landschaftsraum sind begrenzt. Die vielfältigen Anforderungen an den Strassenraum machen effiziente und zielorientierte Lösungen notwendig. An den Strassenraum bestehen insbesondere folgende Anforderungen: gestalterische Qualität, Aufenthaltsqualität, genügend Raum für unterschiedliche Verkehrsteilnehmende, Berücksichtigung des Lokalklimas, Leistungsfähigkeit, Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden und Dritter, möglichst geringe Lärm- und Schadstoffemissionen, Wirtschaftlichkeit, Robustheit der Infrastruktur, Anforderungen des Strassenunterhalts.
- Die Strassen werden gut in den Siedlungs- und Landschaftsraum eingebettet und entsprechend gestaltet.
- Besondere Beachtung gilt dem Bedürfnis nach einer siedlungsverträglichen Abwicklung des Verkehrs in Ortszentren.
- Strassenräume werden ortsspezifisch betrachtet, sind Mittel zum Zweck und unterscheiden sich aufgrund ihrer siedlungs- und verkehrsplanerischen Anforderungen.
- Der Geltungsbereich der Standards für Staatsstrassen erstreckt sich auf alle Siedlungs- und Landschaftsräume (Ausnahme Städte Zürich und Winterthur).
- Das Tiefbauamt orientiert sich an seinem Regelwerk. Kann durch eine begründete Abweichung eine bessere Gesamtsituation erreicht werden, kann diese im Prozess diskutiert werden.
- Das Temporegime wird in die Überlegungen einbezogen. Tempoänderungen werden geprüft und gegebenenfalls umgesetzt.

Eine grosse Vielfalt an Räumen

Raumtypen

Die Strassenabschnitte von Staatsstrassen werden gemäss dem Dokument «Gestaltung Staatsstrassen» vier unterschiedlichen Raumtypen zugewiesen. Die Abschnittbildung erfolgt, basierend auf einer Verkehrs- und Siedlungsanalyse, gemäss folgenden Kriterien:

- **Siedlung (inklusive Raum zwischen den Siedlungen):**
Kontext: innerhalb/ausserhalb Baugebiet
Für innerorts:
Umfeldnutzungen: Nutzungsstruktur der an den Strassenraum angrenzenden Siedlung
Zentrumsfunktion: Erdgeschossnutzungen, Aufenthalt und Freiraum
- **Verkehr:**
Verkehrliche Grundfunktion: durchleiten – sammeln – bündeln
Erschliessungsfunktion: unterschiedliche Intensität und Komplexität
Querungsbedürfnis Fussverkehr: ausnahmsweise – punktuell – flächig

Je dichter und heterogener die Siedlungsstruktur und -nutzung, desto vielseitiger sind auch die Anforderungen an die Verkehrsflächen und deren Umfeld. Die Standards für Staatsstrassen beziehen sich auf alle vier Raumtypen (vgl. Abbildung 1), mit Fokus auf den Raumtypen 3 und 4. Streusiedlungen und neu entstehende Zentren an den Siedlungsändern sind Spezialfälle. Sie werden zwischen den Typen 1 und 2 eingeordnet.

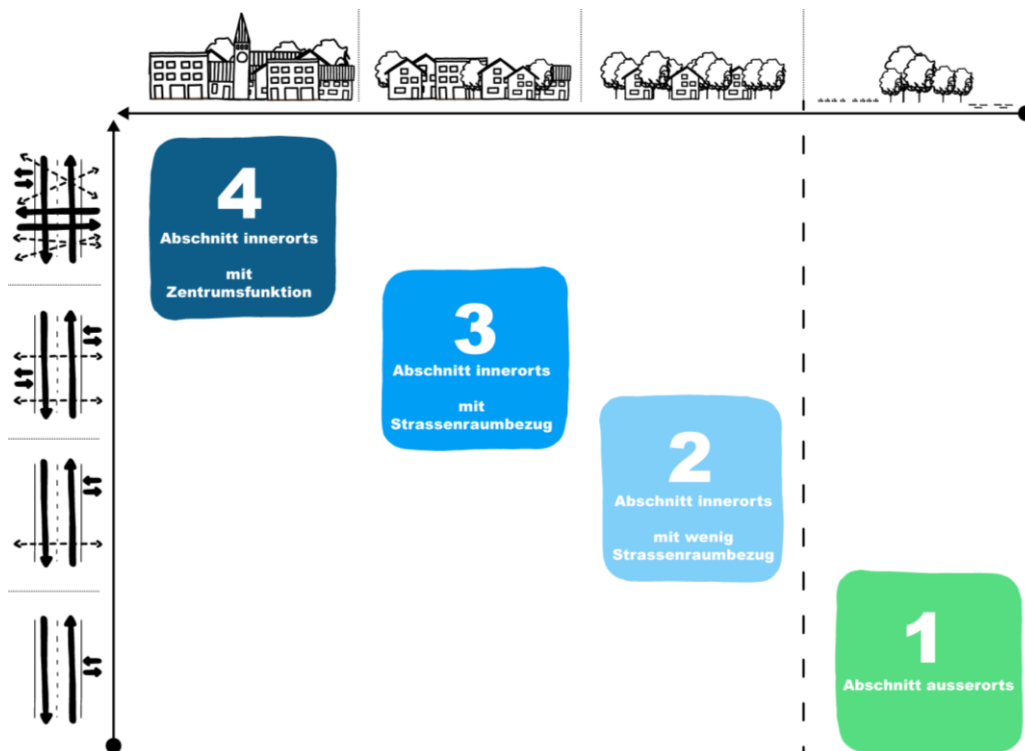


Abbildung 1 Systematik Raumtypen in Bezug zu Siedlung und Verkehrsfunktion

Betrachtung von Fassade zu Fassade

Strassenräume werden unter Berücksichtigung der Bestimmungen zu dem ihnen zugewiesenen Raumtyp grundsätzlich aus dem Ort und der Situation heraus entwickelt. Die Betrachtung sowie die Lösungsfindung erfolgen von Gebäudefassade zu Gebäudefassade unter Einbezug der dortigen Nutzungen und der verkehrlichen Anforderungen. Der direkte Einflussbereich des Kantons beschränkt sich auf die Strassenparzelle. Dennoch werden umfassende Lösungen angestrebt, die auch über die Strassenparzelle hinausgehen können. Der Einbezug der privaten Vorzonen ist standardmässig vorgesehen, erfolgt im konkreten Fall aber in Abhängigkeit vom Entscheid der jeweiligen Eigentümerschaft. Dabei wird der Grundsatz des häuslicherischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln beachtet. Bei Bedarf wird dazu ein Prozess mit den verschiedenen Parteien angestossen und, wo zielführend, mit weiteren Planungsinstrumenten abgestimmt (z. B. Sondernutzungsplan) oder vertraglich vereinbart (z. B. Vertrag, Grundbucheintrag). Dieser Prozess zielt nicht darauf ab, die privaten Vorzonen umzugestalten, sondern darauf, mit der Strassengestaltung auf die Vorzonen zu reagieren.

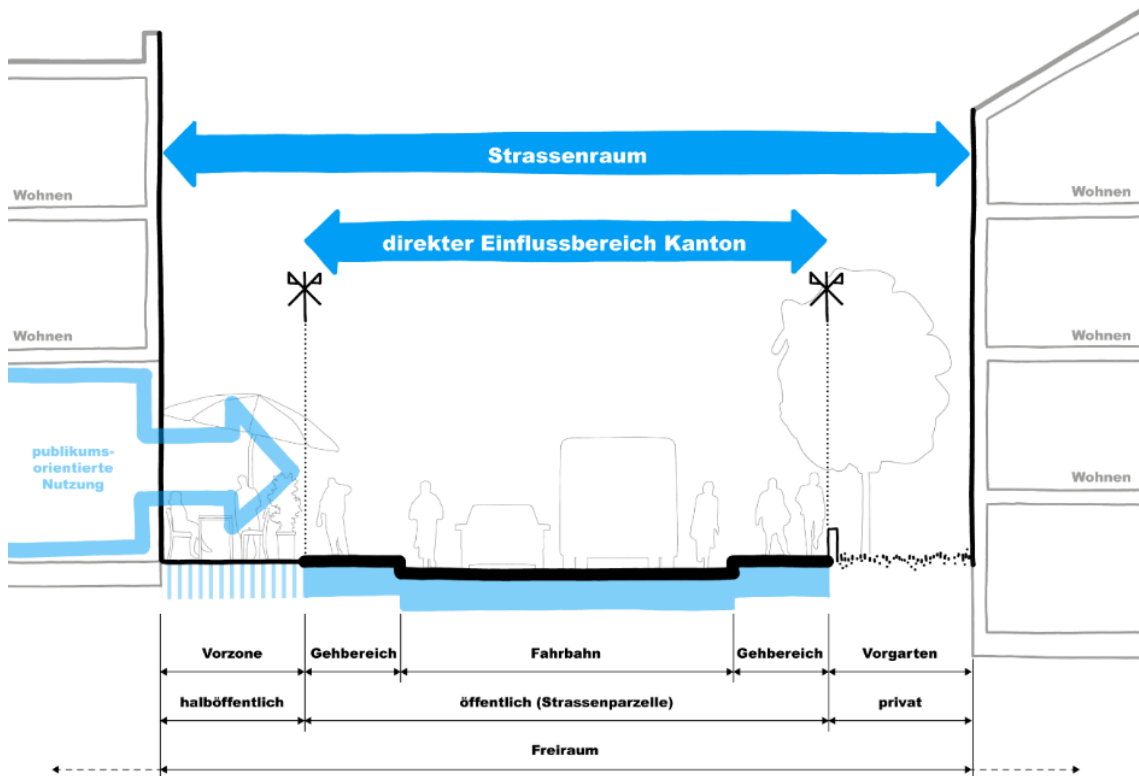
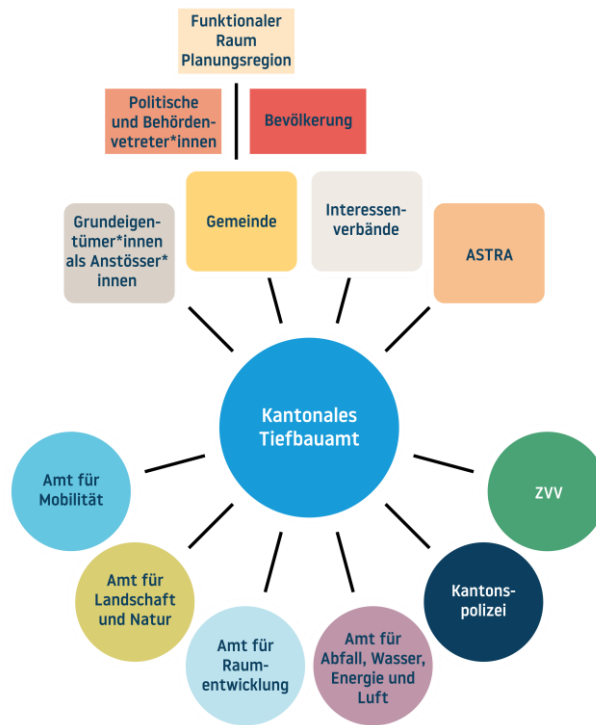


Abbildung 2 Bestandteile Strassenraum

Gemeinsamer Planungsprozess

Prozessbeteiligte

Verschiedene Beteiligte sind im Planungs- und Projektierungsprozess stufenweise eingebunden. Beteiligt sind in erster Linie der Kanton und die Standortgemeinde, aber auch Anstösser*innen und Interessenverbände.



Beteiligte

Kantonale Verwaltung	Tiefbauamt (TBA)	
	In Koordination mit	– Amt für Mobilität (AFM)
		– Amt für Landschaft und Natur (ALN)
		– Amt für Raumentwicklung (ARE)
		– Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)
		– Kantonspolizei
		– Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)
Standortgemeinde	Verwaltung	
	Politische Vertreter*innen	
	Bevölkerung	
Grundeigentümer*innen als Anstösser*innen		
Funktionaler Raum	Behördenvertreter*innen	
Planungsregion	Behördenvertreter*innen	
Interessenverbände		
Bundesamt für Strassen (ASTRA)		

Abbildung 3 Beteiligte im Planungs- und Projektierungsprozess

Die Rolle des kantonalen Tiefbauamts

Das Tiefbauamt des Kantons Zürich (TBA) ist in vier Abteilungen organisiert (vgl. Abbildung 4). Das Strasseninspektorat hat das Staatsstrassennetz in vier Strassenregionen aufgeteilt (vgl. Abbildung 5). Eine Strassenregion umfasst bis zu 40 Gemeinden. Erste Ansprechperson für die Gemeinden ist die Leitung der jeweiligen Strassenregion, die im Strasseninspektorat angesiedelt ist und die Rolle der Strasseneigentümerin innehat. Die Leitung wird unterstützt durch einen Vertreter oder eine Vertreterin der Baupolizei (Baubewilligungen an Staatsstrassen).

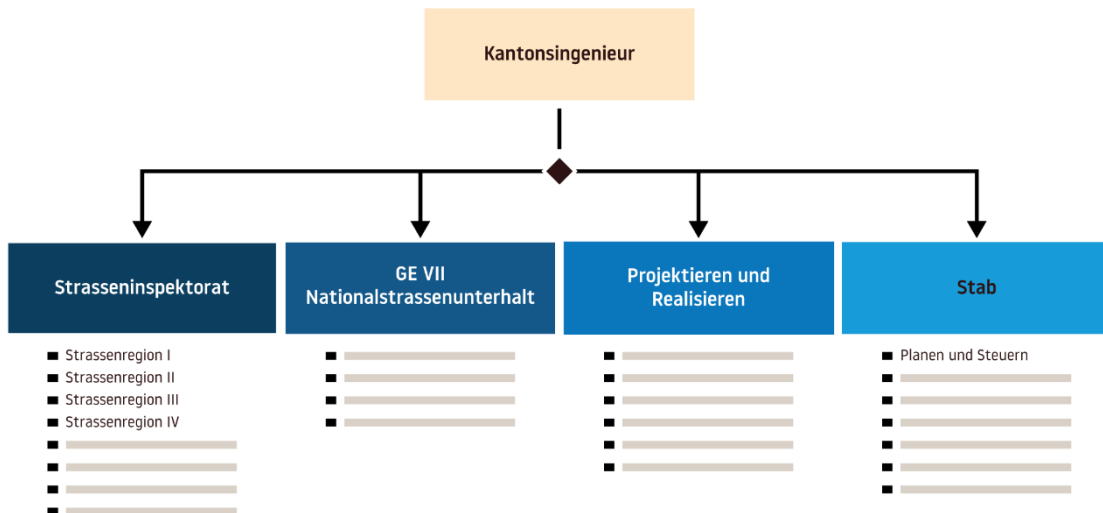


Abbildung 4 Organigramm TBA

Die Strassenregionen stimmen sich untereinander und mit den weiteren beteiligten Mitarbeitenden des TBA laufend ab. Dadurch spricht das TBA eine Sprache mit einer Stimme. Folgende Aufgaben werden von den einzelnen Beteiligten im Tiefbauamt übernommen:

- Die Leitungen der Strassenregionen tragen die gesamtheitliche Verantwortung für das Strassennetz. Sie sind die ersten Ansprechpersonen für alle Belange der Gemeinden bezüglich kantonalen Strassen, Wander- und Radwegen unterhalb der Richtplanebene ab Phase 2 (Vorstudien) gemäss SIA-Norm 112. Sie stehen in engem Austausch mit der Projektentwicklung.
- Die regional zuständige Person aus der Projektentwicklung im Stab des TBA (Planen und Steuern, P+S) übernimmt eine führende Rolle im Entwicklungs- und Projektierungsprozess, sobald es zu einer Projektabklärung und weiteren Schritten kommt. Insbesondere obliegt ihr die Erstellung von Vorstudien. Bei einem konkreten Vorhaben wird sie damit projektbezogen auf dieser Stufe zur zentralen Ansprechperson für die Gemeinde. Die Projektentwicklung prüft zudem regelmässig die strategischen Instrumente hinsichtlich auszulösender baulicher Vorhaben.
- Abgeschlossene Vorstudien werden von der Projektentwicklung zur weiteren Ausarbeitung und Umsetzung an die Abteilung Projektieren und Realisieren (P+R) weitergegeben. Die Projektleitung ist für das entsprechende Projekt auf dieser Stufe Ansprechperson für die Gemeinde.
- Andere kantonale Verwaltungsstellen werden vom TBA nach Bedarf und zu geeigneten Zeitpunkten beigezogen.

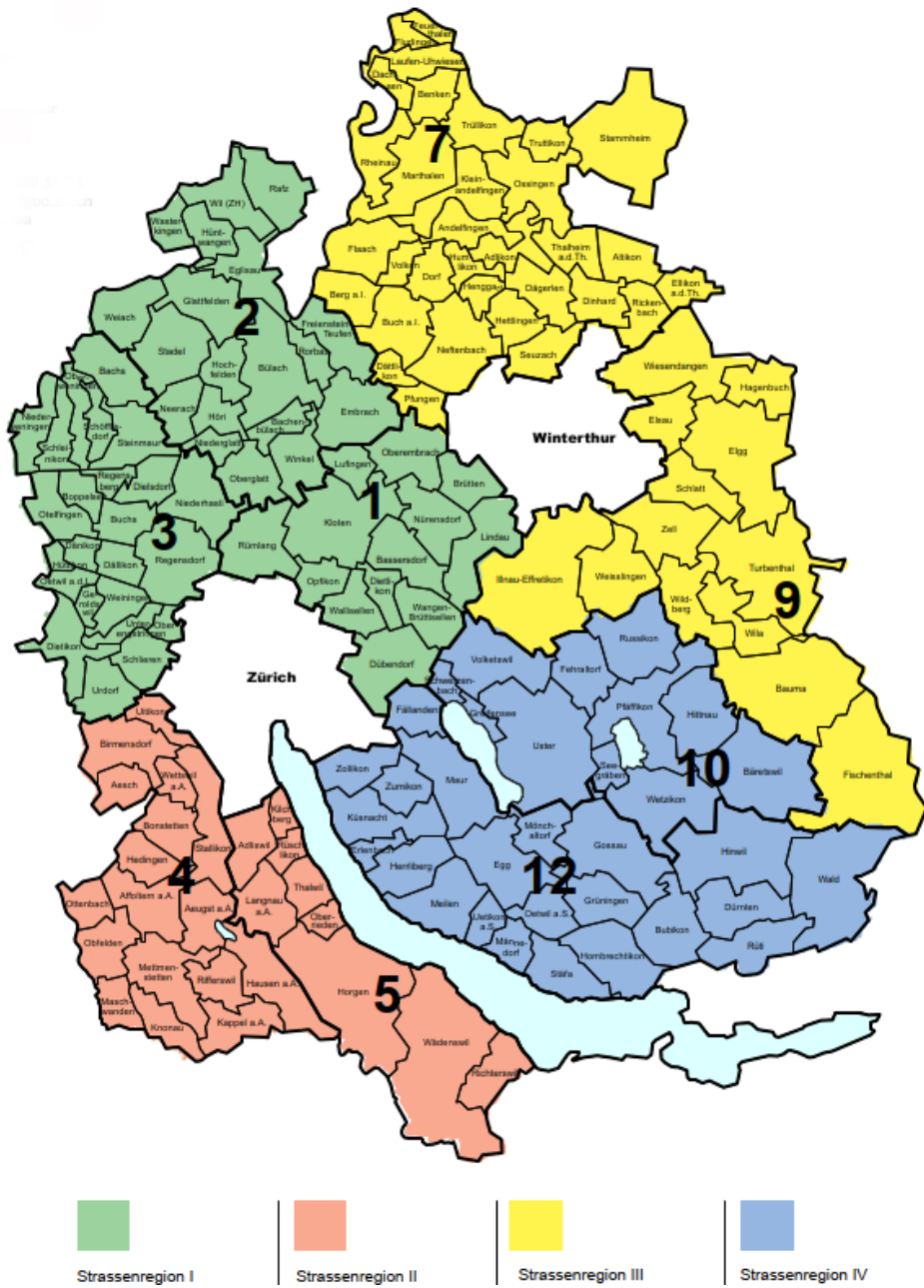


Abbildung 5 Strassenregionen



Die Rolle der Standortgemeinde

- Sie ist Trägerin der verkehrlichen und gestalterischen Gemeindeinteressen.
- Sie gewährleistet die gemeindeinterne Abstimmung der Interessen (Politik, Werke, Anwohnende) und informiert das kantonale Tiefbauamt darüber.
- Sieht die Standortgemeinde Bedarf für eine gemeinsame Planung, wird sie von sich aus aktiv und informiert das Tiefbauamt, um ein gemeinsames Vorgehen zu definieren.

Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Tiefbauamt und der Standortgemeinde

Ein regelmässiger Austausch zwischen TBA und Gemeinden

- Der Austausch findet in Intervallen statt, die gemeinsam festgelegt werden. Die Häufigkeit richtet sich nach der Zahl und der Komplexität der verkehrlichen und gestalterischen Anliegen. Bei zwingenden Abhängigkeiten findet der Austausch gegebenenfalls auch mit mehreren Gemeinden zusammen statt.
- Seitens TBA nehmen die zuständige Leitung der Strassenregion sowie die zuständige Person aus der Projektentwicklung an diesem Austausch teil.
- Wird aus einem solchen Austausch Bedarf für bauliche Vorhaben deutlich, wird das weitere Vorgehen zwischen TBA und Gemeinde abgestimmt.
- Die Gemeinden bestimmen ihre Vertretung selbst (z. B. Abteilung, Ressortvorstand, regionale Vertretung).

Das Vorgehen gemeinsam bestimmen

- Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche gemeinsame Planung sind ein strukturierter Planungsprozess und eine gemeinsame Haltung zum Strassenraum.
- Ein klares und breites Lagebild als Ausgangspunkt (u. a. Verkehr, Siedlung, Raumentwicklung, Sanierungsbedarf) ermöglicht die Wahl des richtigen Prozesses (Ablauf nach StrG § 12 bis 17 oder vertiefter Planungsbedarf, vgl. Abbildung 6).
- Die Entscheidung über das Vorgehen trifft das Tiefbauamt in Abstimmung mit der Standortgemeinde. Nach Bedarf können Dritte, z. B. ÖV-Betreiber, Anstösser*innen oder themenspezifische Interessenverbände, in den Entscheid einbezogen werden.
- Besteht kein vertiefter Planungsbedarf, kommt der Ablauf gemäss kantonalem Strassengesetz (StrG § 12 bis 17) zur Anwendung. Der Ablauf kann ggf. in der Mitarbeit, d. h. über das rechtlich Zwingende hinaus, erweitert werden. Eine allfällige Erweiterung wird im Dialog festgelegt, sie erfolgt ohne rechtliche Vorgaben.



- Bei baulichen Vorhaben mit hoher Komplexität und grossem Handlungsspielraum ist ein Ablauf ausschliesslich nach StrG § 12 bis 17 nicht zielführend. In diesem Fall wird eine zusätzliche Planungsphase ausgelöst. Folgende Kernpunkte werden durch das TBA und die Standortgemeinde festgelegt:
 - a) Instrumente: Leitbilder Strassenraum, begleitete Studienaufträge, Vorstudien
 - b) Partizipation: Art des Einbezugs der Anspruchsgruppen
 - c) Betrachtungs- und Bearbeitungsperimeter
- Alle Gemeinden werden vom Tiefbauamt grundsätzlich gleichbehandelt.

Rolle und Mitwirkung Dritter

Dritte werden nach Bedarf zu geeigneten Zeitpunkten und in dem Thema angemessener Häufigkeit beigezogen. Je nach Planungsphase liegt dies in der Verantwortung der Gemeinden oder des TBA.

Möglich sind verschiedene Formen der Partizipation wie Kooperation, Konsultation oder Information (Quelle: SVI, Partizipation in Verkehrsprojekten, Handbuch, Oktober 2014). Deren Eignung hängt von der Aufgabenstellung und der Situation vor Ort ab. Neben den Möglichkeiten nach Strassengesetz bestehen folgende Optionen zur Partizipation und Mitwirkung:

- Einbezug einzelner Anspruchsgruppen oder Personenkreise
- Workshopverfahren mit mehreren Anspruchsgruppen
- Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung
- Unterschiedliche Häufigkeit des Einbezugs, je nach Bedarf
- Information der Standortgemeinde als Basis für wichtige kommunale Entscheidungen (z. B. Finanzierungsbeitrag)

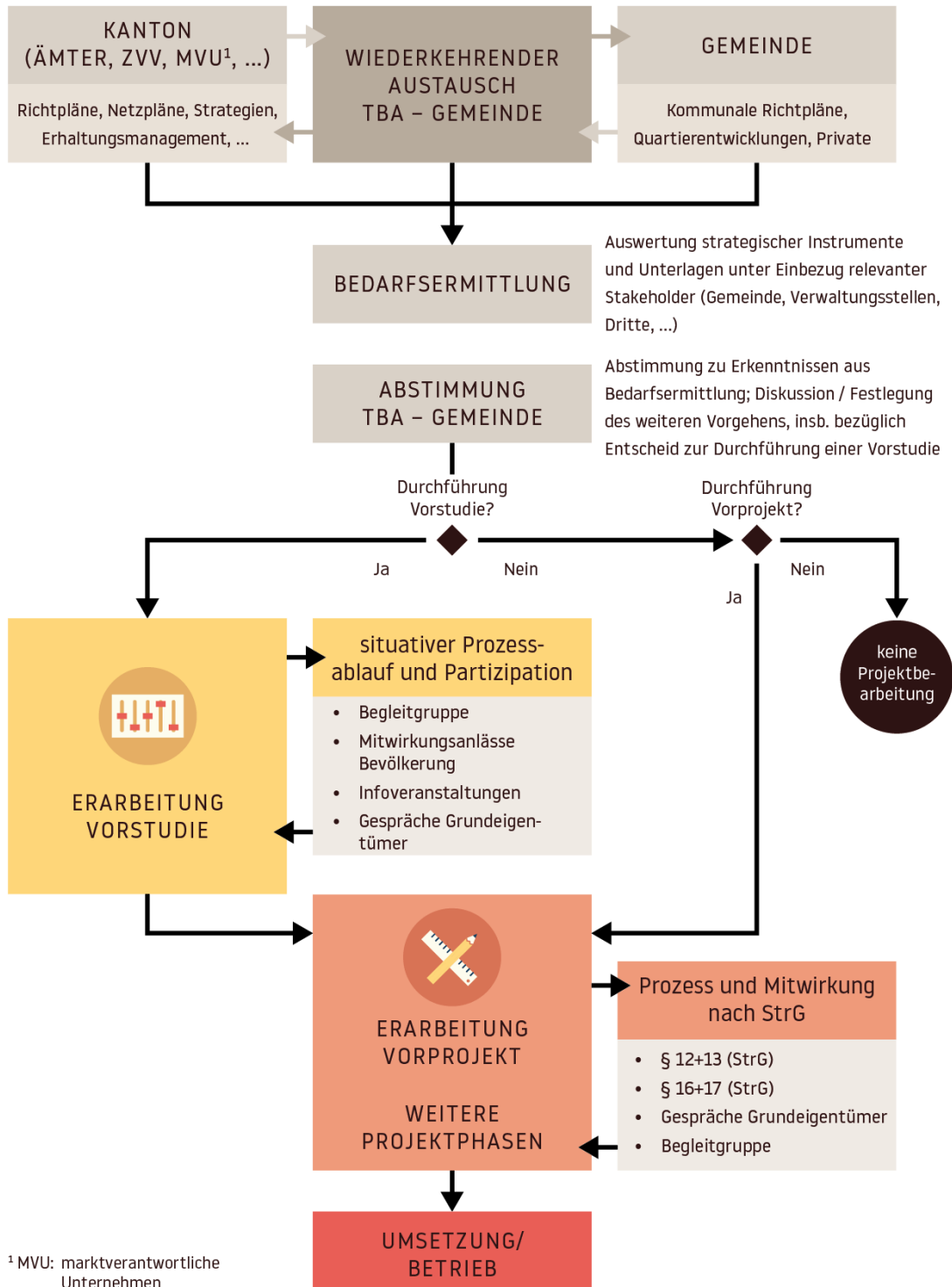


Abbildung 6 Prozessabläufe und Beteiligung

Phasen des Planungsprozesses

Die grundlegenden Weichen für bauliche Vorhaben werden in den frühen Phasen des Planungsprozesses gestellt. Für die Gemeinden ist die Aufnahme ihrer Anliegen in diesen frühen Phasen von zentraler Bedeutung. Daher werden diese Phasen – die Strategische Planung und die Projektentwicklung – nachfolgend ausführlicher beschrieben.

Phase	Arbeitsschritt	Lead	Zuständigkeit Ansprechpartner*innen Kanton
STRATEGISCHE PLANUNG	regionaler Richtplan	Planungsregion	Amt für Raumentwicklung (ARE)
	kommunaler Richtplan	Gemeinde	
	regionales Gesamtverkehrskonzept	AFM	Amt für Mobilität (AFM)
	überkommunale Konzepte	Gemeinde / AFM	
	komunales Gesamtverkehrskonzept	Gemeinde	
	Leitbilder	Gemeinde (TBA / AFM)	Tiefbauamt Strassenregion Stab (TBA Stab)
Erhaltungsmanagement	TBA		
PROJEKT- ENTWICK- LUNG	Bedarfsermittlung	TBA	Tiefbauamt Projektieren und Realisieren (TBA P+R)
	Vorstudien	TBA	
PROJEKTIERUNG UND REALISIERUNG	Vorprojekt	TBA	Tiefbauamt Strassenregion (TBA SR)
	Bauprojekt	TBA	
	Ausführungsprojekt	TBA	
	Ausführung	TBA	
INSTAND- STELLUNG	Instandstellung	TBA	Tiefbauamt Strassenregion (TBA SR)
BETRIEB	Inbetriebnahme	TBA	Tiefbauamt Strassenregion und Kantonspolizei (TBA SR / Kapo)
	Betrieb Anlage	TBA	

Abbildung 7 Planungsschritte, Instrumente und Zuständigkeiten

Studienaufträge können als Ideenstudien (für konzeptionelle Entscheide), als Projektstudien (zur Lösung komplexer Aufgaben, deren Ergebnis zur Realisierung vorgesehen ist) oder als Gesamtleistungsstudien (zur Definition der Aufgabenstellung) in verschiedenen Phasen durchgeführt werden. Im Strassenraum überwiegt die Projektstudie. Die SIA-Ordnung legt mögliche Verfahrensarten fest.

Ziel des Studienauftrags ist, zu einer gemeinsamen Formulierung der Probleme, Ziele und Aufgaben sowie zu einem breiten Fächer an Ideen zu gelangen und die Lösungen im Dialogverfahren zwischen Beurteilungsgremium und den Teilnehmenden zu entwickeln. Es wird kein substanzieller Folgeauftrag in Aussicht gestellt. Die Zusammenfassung dient als Grundlage für eine folgende Vorstudie zur Vertiefung. Es besteht die Möglichkeit zur Verankerung der Ergebnisse in verschiedenen Planungsinstrumenten.

Strategische Planung

Abbildung 7 zeigt die möglichen Elemente und Arbeitsschritte der Phase der Strategischen Planung. Ein Anstoss für die Auslösung der nachfolgenden Phase der Projektentwicklung kann den diversen Instrumenten der Strategischen Planung entstammen. Die Zuständigkeiten liegen bei verschiedenen Institutionen auf den Ebenen Kanton, Region und Gemeinde.

Erhaltungszyklen als Taktgeber

Die Länge der Erhaltungszyklen beträgt in Abhängigkeit von der Fahrbahnkategorie und von der aktuellen Verkehrsbelastung heute rund 20 bis 25 Jahre. Das bedeutet, dass die Durchführung ergänzender oberflächlicher baulicher Massnahmen (z. B. Deckschichtersatz) in diesen zeitlichen Abständen möglich ist. Die Durchführung tiefgreifender baulicher Massnahmen (z. B. Oberbauerneuerung) ist dagegen nur alle 40 bis 50 Jahre angezeigt. Ausnahmen von dieser Regel sind nur bei einem starken übergeordneten Interesse möglich, etwa im Fall eines grossen Sicherheitsdefizits, eines neuen strategischen Auslösers oder neuer Vorgaben (vgl. Abbildung 8, Phase Strategische Planung). In solchen Fällen ist eine Abstimmung zwischen Strasseneigentümer und Standortgemeinde zwingend, der Entscheid liegt beim Strasseneigentümer. Es kommt also nicht automatisch zu einer Strassenumgestaltung.

Das Leitbild Strassenraum als Instrument

Ein wichtiges Instrument der Gemeinden für die Strategische Planung ist das Leitbild Strassenraum. Stehen etwa Zentrumsentwicklungen an, kann dies als Möglichkeit genutzt werden, auch den Strassenraum aufzuwerten und seine Aufenthalts- und Nutzungsqualität zu erhöhen. Auch bei unterschiedlichen Zeithorizonten für die Siedlungs- und Strassenplanung kann das Leitbild Strassenraum das passende Instrument zur Abstimmung und zur Definition eines gemeinsamen Gesamtkonzepts sein. Das Leitbild bringt mit übergeordneten Aussagen (z. B. Leitsätzen, Konzeptplänen) die gemeinsame Haltung zum Ausdruck und stellt die erwünschte Entwicklung dar. Häufig wird es in einem Workshopverfahren mit Vertretung der Behörden und der Bevölkerung entwickelt. Leitbilder zum Strassenraum sowie weitere kommunale Planungen werden in das kantonale Projekt einbezogen, insoweit sie dem Kanton bei Projektbeginn zur Verfügung gestellt werden. Die Verbindlichkeit des Leitbilds für das Tiefbauamt hängt von der Flughöhe des Leitbilds und vom Einbezug der kantonalen Stellen in den Prozess ab. Grundsätzlich ist der Einbezug kantonalen Stellen sinnvoll. Im Tiefbauamt nimmt die Strassenregion das Bedürfnis nach einem Leitbild Strassenraum auf, die Sektion Planen und Steuern berät die Gemeinden hinsichtlich des Vorgehens und bringt sich in den Leitbildprozess ein.

Projektentwicklung

Das TBA wertet die strategischen Instrumente und Unterlagen regelmässig aus und prüft die Notwendigkeit einer weitergehenden Ausarbeitung verkehrlicher und gestalterischer Anliegen. Je nach Kontext werden die Gemeinden eng in diese Betrachtungen einbezogen.

Die Ermittlung des Bedarfs der Standortgemeinden erfolgt in enger Zusammenarbeit des TBA mit den Gemeinden. Das Vorgehen ist im Schema in Abbildung 6 detailliert dargestellt. Mit Abschluss der Bedarfsermittlung wird deutlich, ob die Anliegen von Kanton und Gemeinde weiterverfolgt und ob mittels einer Vorstudie Lösungsansätze entwickelt werden sollen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bauliche Massnahmen an den Fahrbahnen im Sinne eines haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Finanzmitteln zeitlich auf den Zustand der Fahrbahnen auszurichten sind (siehe «Erhaltungszyklen als Taktgeber»).

Die Vorstudie bildet die zweite Phase gemäss Leistungsmodell SIA im Anschluss an die Strategische Planung. Die Durchführung von Vorstudien ist der Regelfall. Nur in Ausnahmefällen können Vorhaben direkt in die Projektierung gegeben werden. In den Vorstudien werden die Zielsetzung und das Projekt definiert und dessen Machbarkeit geprüft. Vorstudien beziehen alle wesentlichen Faktoren ein und haben einen weiten Blickwinkel (Siedlung, Umwelt, Verkehr). Bei umfassenden Aufgabenstellungen erfolgen Vorstudien häufig in Form eines Betriebs- und Gestaltungskonzepts.

Zuständig für die Erarbeitung von Vorstudien sind die Mitarbeitenden der Projektentwicklung des TBA. Sie sind dafür verantwortlich, dass sämtliche relevanten Themen aufgenommen und phasengerecht bearbeitet werden. Dazu ziehen sie nach Bedarf und zum geeigneten Zeitpunkt Verwaltungsstellen und externe Beteiligte bei. Mit den Vertreter*innen der Standortgemeinden stehen sie stets in engem Austausch. Der konkrete Einbezug der Gemeinde sowie weiterer Verwaltungs- und externer Stellen richtet sich nach dem Kontext.

In der Projektentwicklung sind die Mitarbeitenden des TBA bestrebt, breit abgestützte Lösungen herbeizuführen. Die Projektentwickler*innen leiten die Projekte und werden bei der Ausarbeitung in der Regel durch Planungsbüros unterstützt. Gibt es grössere Unstimmigkeiten zwischen Gemeinden und dem Kanton, so kann ein von einer unabhängigen und professionellen Person geführtes Verfahren (Planungsprozess mit Mediation) eine mögliche Lösung sein.

Vorstudien erfolgen stets nach folgendem Vorgehen:

- ⇒ Situationsanalyse
- ⇒ Zielformulierung mittels Zielsystem (in Anlehnung an die Standards Nachhaltigkeit Tiefbau, genehmigt mit RRB 652/2017, sowie an VSS 40 303 bzw. an den Würfel der Strassenraumgestaltung, vgl. Gestaltung Staatsstrassen)
- ⇒ Variantenentwicklung
- ⇒ Variantenbeurteilung
- ⇒ Entscheid für Bestvariante
- ⇒ Ausarbeitung Bestvariante
- ⇒ Einholung von Stellungnahmen relevanter verwaltungsinterner und externer Stellen
- ⇒ Dokumentation und Kommunikation

Abgeschlossene Vorstudien werden zur weiteren Ausarbeitung (Phase «Projektierung und Realisierung» an die Abteilung Projektieren und Realisieren des TBA übergeben.

Kontinuität über die Planungsphasen

Für eine effiziente und zielgerichtete Ausarbeitung baulicher Vorhaben über alle Phasen des Planungsprozesses hinweg müssen vor allem zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Bearbeitung in den einzelnen Phasen muss in adäquater (phasengerechter) Detaillierung erfolgen. Am Beginn des Planungsprozesses stehen die grundsätzlichen Festlegungen zu einem baulichen Vorhaben. Zentral sind hierbei in den Vorstudien die Situationsanalyse und die Zielformulierung. In diesen beiden Schritten werden unter anderem relevante Randbedingungen und die mit einem Vorhaben zu verfolgenden Ziele definiert. Mit Durchlaufen der einzelnen Phasen gehen die zu behandelnden Fragestellungen immer mehr ins Detail. Dementsprechend nimmt der Detaillierungsgrad der Planung mit jeder Phase zu.
- Die Festlegungen und Resultate jeder Phase sind in der nachfolgenden Phase zwingend als Ausgangsgrößen zu übernehmen und weiter auszuarbeiten. Ergibt die Ausarbeitung eines baulichen Vorhabens in einer Phase neue Erkenntnisse, welche die Umsetzung der auszuarbeitenden Variante stark in Frage stellen oder sogar verunmöglichen, oder ändern sich übergeordnete Vorgaben, so ist der Umgang damit mit allen relevanten Beteiligten abzustimmen.

Die Situationsanalyse und die Zielformulierung in den Vorstudien sind also nicht nur die wesentliche Grundlage für die Ausarbeitung der Vorstudien selbst, sondern sind auch zentrale Vorgaben für die nachfolgenden Phasen der Projektierung und der Realisierung. Sie bilden eine solide Basis für die Entwicklung und die Bewertung von Lösungsvarianten und tragen zu einer guten Verständigung sowie zur Lösungsfindung in Konfliktfällen bei.

Um sicherzustellen, dass die Ziele über alle Phasen hinweg verfolgt werden und bereits erarbeitete Inhalte die Grundlage der Weiterbearbeitung bilden, kann in ausgewählten Fällen ein Letter of Intent (LOI) erstellt werden. Grundsätzlich wird zwischen den Beteiligten Verbindlichkeit und somit Verlässlichkeit auf Vertrauensbasis erwartet.

Die Phasenübergänge im TBA werden gut und vorausschauend geregelt. Das TBA sorgt für personelle Kontinuität und bestimmt eine Ansprechperson für die Standortgemeinde. Es erarbeitet zudem über alle Phasen hinweg eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation.

Interessenabwägung

Ausgangslage

Eine Interessenabwägung findet bei Differenzen zwischen inhaltlichen Positionen der Projektbeteiligten oder dem Auftreten neuer Anforderungen statt.

Grundsätze

Die Interessenabwägung zeigt unterschiedliche Interessen transparent auf. Aus Sicht des Gesamtprozesses ist es sinnvoll, Interessenabwägungen frühzeitig vorzunehmen. Allerdings setzen diese ein gewisses Planungsniveau voraus. Ziel der Interessenabwägung ist eine einvernehmliche Lösung. Die Moderation erfolgt bei Strassenvorhaben durch die Projektentwickler*innen im TBA. Im Sinne der juristischen Belastbarkeit kann bei Bedarf der Rechtsdienst des TBA beigezogen werden.

Die Notwendigkeit einer Interessenabwägung kann sich zu verschiedenen Zeitpunkten im gesamten Prozess ergeben. Inhaltlich steht sie im Bezug zum Zielsystem (vgl. Phase Projektentwicklung), das ein weites Feld von Interessen berücksichtigt, so etwa auch die Interessen von Grundeigentümer*innen und der Wohnbevölkerung einer Gemeinde. Die Interessenabwägung ist ein Prozess mit festgelegten, einander bedingenden Schritten:



Abbildung 8 Prozessschritte Interessenabwägung, Kt. Zürich, BD: Abwägungsmethodik

Zwingende Voraussetzung für die Interessenabwägung ist die frühzeitige und vollständige Ermittlung aller das Vorhaben betreffenden Interessen. Im Kern des Prozesses stehen Feedbackschlaufen zwischen dem Bewerten, dem Abwägen und dem Optimieren. Von den Beteiligten wird erwartet, dass sie zu Prozessbeginn ihren Spielraum aufzeigen und ihre Anforderungen begründen. Der Prozess zielt auf ein optimiertes, regelkonformes Projekt. Seine Dokumentation hat fortlaufend zu erfolgen.



Lässt sich keine einvernehmliche Lösung finden, sieht das weitere Vorgehen folgendermassen aus:

- ⇒ Formell ist die Strasseneigentümerin gemäss Strassengesetz befugt, ein Projekt festzusetzen.
- ⇒ Dies ist jedoch nur für Ausnahmefälle vorgesehen.
- ⇒ In diesen Ausnahmefällen liegt der finale Entscheid beim Baudirektor als Vertretung der Strasseneigentümerin. Betroffenen und Beteiligten steht weiterhin die Möglichkeit eines Rechtsmittelverfahrens offen.

Kostenteilung

Bei der Aufteilung der Kosten eines Projekts auf die verschiedenen Beteiligten sind eine einheitliche Auslegung, eine rechtsgleiche Behandlung gleicher Sachverhalte und eine Legitimation durch die Abstützung auf eine gesetzliche Grundlage aus Sicht des Kantons zentral. Dies soll durch möglichst einfache, nachvollziehbare und transparente Regelungen gewährleistet werden.

Der «Kostenteiler Staatsstrassen» (KTS) zeigt gestützt auf das Strassengesetz des Kantons Zürich Grundsätze zur Teilung der Kosten eines Projekts auf.

Der KTS gilt für den Strassenraum im Bereich von Staatsstrassen inner- und ausserorts sowie für separate kantonale Radwege auf Staatsstrassen und kommt typischerweise im Bereich von Schnittstellen der kantonalen Infrastrukturen zu weiteren Beteiligten zur Anwendung.

Es werden nur diejenigen Projektelemente behandelt, die in der Festlegungshoheit des Kantons liegen. Daraus ergibt sich auch der Kreis der Beteiligten für den KTS, konkret neben dem Kanton die Gemeinden des Kantons Zürich (exkl. der Städte Zürich und Winterthur) sowie untergeordnet Private.

Der KTS regelt die Teilung der Kosten für alle Lebensphasen, also vom Bau über den Betrieb bis zum Unterhalt.

Aus dem Strassengesetz leiten sich drei Prinzipien ab: das Territorialprinzip, das Verursacherprinzip und das Bestellerprinzip. Ausgehend von einem vorgängig entwickelten Projekt werden die für den KTS relevanten Kosten nach diesen Prinzipien auf die Beteiligten aufgeteilt. Die eigentliche Abrechnung erfolgt erst mit Abschluss des Projekts gemäss den effektiven Kosten auf der Basis des finalen Kostenteilers.

Die Standards – weiterführende Informationen

Die Standards ersetzen den bisher gültigen «Leitfaden für die Projektierung, Ausbaustandard für Staatsstrassen» vom November 2008, revidiert im März 2010, und diverse Vereinbarungen zum Kostenteiler. Sie umfassen übergeordnete und technische Aspekte und gehen damit über die Normalien hinaus, indem sie auch den Prozessaspekt bei internen und externen Abläufen einbeziehen.

Die erste Ebene legt auf Grundlage des Strassengesetzes die Rahmenbedingungen für die Staatsstrassen fest. Hierzu gehören inhaltlich die Grundzüge der Gestaltung und der Materialisierung in Form des Dokuments «Gestaltung Staatsstrassen», die Grundsätze für den Einbezug der Gemeinden und Dritter sowie zur Interessenabwägung und der Kostenteiler. Die Inhalte von Ebene 1, rot umrandet in Abbildung 9, werden von der Baudirektion festgesetzt und mindestens einmal pro Legislatur überprüft und aktualisiert.

Die Dokumente der Ebenen 2 und 3 werden vom TBA verabschiedet und bewirtschaftet. Wo nötig oder sinnvoll, werden bei der Erstellung der Dokumente andere externe oder kantonsinterne Stellen beigezogen. Die Dokumente der Ebenen 2 und 3 dürfen dem Sinn und dem Inhalt der Dokumente der Ebene 1 nicht widersprechen.

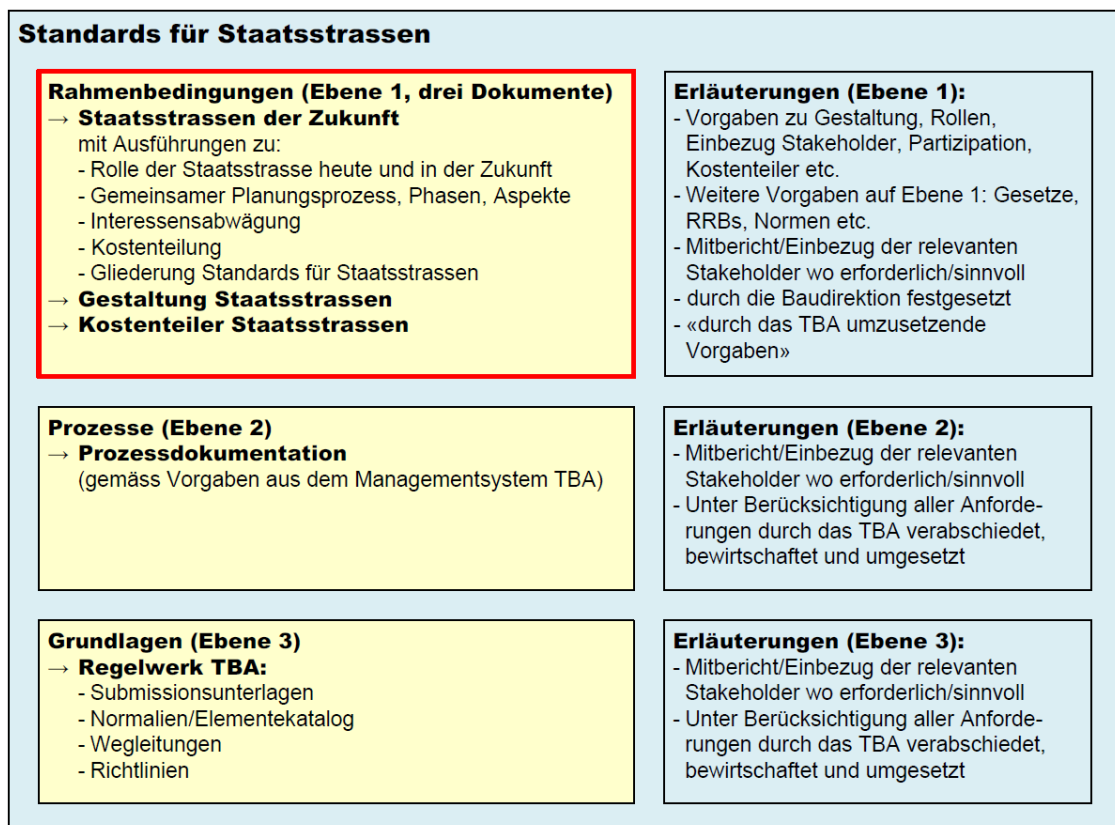


Abbildung 9 Standards für den Strassenbau

Weitere Informationen finden sich auf [Dokumente Tiefbau | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#).