

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
von Ralf Margreiter, Zürich, Esther Hildebrand,
Illnau-Effretikon, und Natalie Vieli-Platzer, Zürich,
betreffend Standesinitiative zur Schaffung
der rechtlichen Grundlagen für die Einführung von
Road Pricing**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 3. Juli 2007,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative, KR-Nr. 120/2005, Ralf Margreiter, Zürich, Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Robert Brunner, Peter Anderegg, Gerhard Fischer, Willy Germann, Benno Scherrer Moser, Priska Seiler Graf, Sabine Ziegler:

In Zustimmung zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 120/2005 reicht der Kanton Zürich bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein, mit der eine Änderung der rechtlichen Grundlagen verlangt wird, welche es im Bund und in den Kantonen ermöglicht, Road Pricing als Element einer ökologischen Verkehrspolitik und marktwirtschaftlicher Verkehrssteuerung einzuführen.

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Ruedi Menzi, Rüti (Präsident); Peter Anderegg, Dübendorf; Antoine Berger, Kilchberg; Robert Brunner, Steinmaur; Gerhard Fischer, Bäretswil; Willy Germann, Winterthur; Lorenz Habicher, Zürich; Hanspeter Haug, Weiningen; Ernst Meyer, Andelfingen; Martin Mossdorf, Bülach; Luzius Rüegg, Zürich; Benno Scherrer Moser, Uster; Priska Seiler Graf, Kloten; Gabriela Winkler, Oberglatt; Sabine Ziegler, Zürich; Sekretärin: Dr. Franziska Gasser.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 3. Juli 2007

Im Namen der Kommission
für Energie, Verkehr und Umwelt

Der Präsident:
Ruedi Menzi

Die Sekretärin:
Dr. Franziska Gasser

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 31. Oktober 2005 unterstützte der Kantonsrat die von Ralf Margreiter, Zürich, Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, am 25. April 2005 eingereichte Parlamentarische Initiative mit 75 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 4. Dezember 2006)

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat die Vorberatung der Parlamentarischen Initiative «KR-Nr. 120/2005 Parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Road Pricing», welche vom Kantonsrat am 31. Oktober 2005 mit fünfundsiebzig Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 14. November 2006 abgeschlossen. Der Erstinitiant nahm das Recht auf Anhörung wahr (§ 68 a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

Die Mehrheit der mitberichtenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) empfiehlt mit Schreiben vom 1. November 2006, die

PI definitiv zu unterstützen. Die mitberichtende Kommission hält allerdings fest, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu beurteilen sei, welche konkreten (positiven oder negativen) volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Einführung eines Gebührenmodells (z.B. Road Pricing) hätte, da keine Angaben zur Ausgestaltung eines konkreten Modells vorliegen.

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt mit 7 zu 6 Stimmen (13 Anwesende), die Parlamentarische Initiative «KR-Nr. 120/2005 Parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Road Pricing» abzulehnen.

Die Mehrheit lehnt die Initiative aus verschiedenen Gründen ab: Ein Teil könnte sich ein Roadpricing allenfalls im Rahmen einer Totalrevision der Motorfahrzeugsteuer vorstellen. Dann wäre auch der Zeitpunkt gegeben, die rechtlichen Grundlagen so zu verändern, dass ein solches Instrument eingeführt werden kann. Ein Teil der Mehrheit macht vor allem auch geltend, dass sie das Instrument «Standesinitiative» in diesem Fall für ungeeignet erachtet, da in den eidgenössischen Räten bereits Bestrebungen in die geforderte Richtung im Gange sind.

Die Minderheit sieht im Roadpricing ein geeignetes, marktwirtschaftliches Instrument zur Verkehrslenkung und möchte mit der Änderung der rechtlichen Grundlagen erreichen, dass das Instrument zumindest grundsätzlich angewendet werden kann; über die Art der konkreten Ausgestaltung eines Roadpricing sei damit noch nichts gesagt. Die Minderheit findet es richtig, dass der Kanton Zürich eine entsprechende Standesinitiative einreicht, da er von den negativen Auswirkungen des starken MiV-Aufkommens auf beschränktem Strassenraum stark betroffen sei.

3. Stellungnahme des Regierungsrates (vom 18. April 2007)

In Anwendung von §28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen Ihrer Kommission zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 120/2005 wie folgt Stellung:

Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 120/2005 zielt darauf ab, dass der Kanton Zürich gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) eine Standesinitiative einreicht, mit der eine Änderung der rechtlichen Grundlagen verlangt wird, die es im Bund und in den Kantonen ermöglicht, Road Pricing als Element einer ökologischen

Verkehrspolitik und marktwirtschaftlicher Verkehrssteuerung einzuführen.

Gemäss der Begründung verfolgt die Initiative damit Ziele der Verursachergerechtigkeit, der Verbesserung der Lebens- und Verkehrsqualität, der Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs. Weiter soll der Verbrauch von Treibstoffen mit Zöllen und Lenkungsabgaben gesteuert werden.

Der Begriff «Road Pricing» steht für die Benützung von Strassen gegen Entgelt (Strassenbenützungsgeld). Road Pricing enthält Elemente der Verkehrsfinanzierung und der Nachfragebeeinflussung; die konkrete Ausgestaltung kann dabei sehr vielfältig sein. Bekanntestes Beispiel für Road Pricing in Europa ist das Strassengebührsystem in London, wo für die Benützung der Strassen im Stadtzentrum eine Tagespauschale erhoben wird.

Als Massnahme der Verkehrsfinanzierung bezweckt Road Pricing, die Kosten für den Verkehr verursachergerecht auf die Verkehrsteilnehmenden abzuwälzen. Dies kann an einzelnen Stellen geschehen, indem z. B. ein Strassenbauwerk über Gebühren finanziert wird, die für dessen Benutzung zu entrichten sind. Die verursachergerechte Belastung kann aber auch dadurch erfolgen, dass nach dem Mass der Benutzung der Strassen insgesamt Gebühren erhoben werden, um die Kosten für Unterhalt und Betrieb sowie allenfalls auch für gezielte Kapazitätserweiterungen zu decken.

Als Massnahme der Nachfragebeeinflussung geht es darum, durch eine gezielte Verteuerung bestimmter Fahrten deren Wegfall, eine Zusammenlegung mit anderen Fahrten, eine zeitliche Verschiebung, eine Veränderung der Route oder die Wahl eines andern Verkehrsmittels zu bewirken. Dadurch lässt sich die Nachfrage nach Fahrten dämpfen. Ziele sind die Vermeidung von Stausituationen auf den Strassen, eine Verminderung der Umweltbelastung oder eine Verbesserung des Modal-Splits (Anteil der mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegten Fahrten).

Der Regierungsrat hat mit dem Gesamtverkehrskonzept vom 13. September 2006 die Strategien für den Gesamtverkehr und die einzelnen Verkehrsträger festgelegt. Handlungsbedarf besteht sowohl hinsichtlich Verkehrsfinanzierung wie auch Verkehrssteuerung. Mit der Einführung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, vgl. ABI 2006, 60) dürfte insbesondere wegen der neuen Rechnungslegungsvorschriften (IPSAS) die Fondsförderung sowohl für den öffentlichen Verkehr als auch für die Strasse kurz- und mittelfristig gesichert sein. Das heutige Strassenfinanzierungssystem befriedigt jedoch nicht, da es keine Anpassung von Höhe und Struktur der Einnahmen ermöglicht. Daher wird der mittelfristige Ersatz des heutigen

starrten Systems der Motorfahrzeugabgaben durch ein verursachergerechteres, das heisst dynamisches und leistungsabhängiges System geprüft.

Die im Gesamtverkehrskonzept skizzierten Infrastrukturvorhaben (motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr sowie Fuss- und Veloverkehr) werden einen Beitrag an die Verbesserung der Verkehrs-, Lebens- und Standortqualität im Kanton leisten. Gleichzeitig kann das integrierte Verkehrsmanagement (IVM) mithelfen, den Verkehr zu steuern und stellenweise die Staugefahr zu mildern.

Das Verkehrsbeeinflussungssystem auf Autobahnen und die regionale Verkehrssteuerung können zwar die Strassenkapazitäten vorübergehend erhöhen und den zeitlichen Druck für einen Ausbau mildern. Sie wirken aber vor allem an einzelnen Stellen und haben längerfristig nur einen beschränkten Einfluss auf die Verkehrsnachfrage. Damit die im Gesamtverkehrskonzept aufgeführten Wirkungsziele erreicht werden können, werden zusätzliche Instrumente zur Verkehrssteuerung eingesetzt werden müssen. Dabei stellt Road Pricing lediglich eine von verschiedenen Handlungsoptionen dar, um die längerfristige Verkehrsfinanzierung sicherzustellen und/oder die Verkehrslenkung beeinflussen zu können.

Seitens des Kantons wurden die Entwicklungen zu Road Pricing seit Längerem verfolgt, und es liegen auch verschiedene Grundlagen dazu vor. Gemäss dem Expertenbericht «Grundlagen für Vorgehensentscheide in Sachen Road Pricing Zürich» könnte Road Pricing die Chance bieten, mit einem marktwirtschaftlichen Ansatz einen spürbaren Beitrag sowohl zur Verkehrsfinanzierung wie auch zur Verkehrsbeeinflussung zu leisten. Je nach Zielsetzung, Strassentyp und Einnahmenverwendung sind unterschiedliche Einsatzformen und Ausgestaltungen möglich. Road Pricing kann problemorientiert eingesetzt und erweitert werden und ist somit in der Lage, zur Verringerung der Verkehrsprobleme beizutragen. Die Risiken von Road Pricing liegen vor allem im Vollzugsbereich und bei der Akzeptanz. Ein umfassendes Road Pricing, das sowohl Hochleistungsstrassen als auch Hauptstrassen einbezieht, führt vor allem in der Einführungsphase zu einem grossen vollzugsseitigen Aufwand. Mit der Einführung von europäischen Standardisierungen könnte dieser Aufwand in Zukunft abnehmen. Im Weiteren kann Road Pricing negative Auswirkungen auf die Raumordnung haben, wenn es nur auf Stadtgebiete beschränkt würde und nicht in ein flankierendes Instrumentarium eingebettet wird. Die Akzeptanz von Road Pricing hängt sehr stark vom konkreten Einsatz des Instrumentes und den Rahmenbedingungen ab. Je mehr das Road Pricing den Verkehrsteilnehmenden einen Nutzen bringt (z. B. bessere Verkehrsqualität), desto höher dürfte die Akzeptanz sein. Obwohl im

Ausland positive Erfahrungen mit der Lenkungswirkung von Road Pricing gemacht worden sind (z. B. London, Stockholm), sind die Experten der Meinung, dass die Lenkungswirkung im Kanton Zürich gemäss heutigem Kenntnisstand schwer vorauszusagen ist.

Wir raten deshalb ausdrücklich davon ab, Modelle aus ausländischen Metropolen ohne Weiteres auf die Verhältnisse in der Schweiz zu übertragen. In Städten wie London oder Stockholm, wo bereits ein Road Pricing eingeführt und positiv darüber berichtet wurde, handelt es sich um Grossstädte mit einem Vielfachen an Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeitsplätzen und Personenfahrten gegenüber den Agglomerationen in der Schweiz. Beim Modell London ist der Rückgang des Verkehrs auch mit Umsatzeinbussen für Gewerbetreibende verbunden, was viele Geschäfte in Existenzprobleme führt. Ausserdem sind fast ein Drittel der Gesamteinnahmen Strafzahlungen für – versehentlich oder absichtlich – unterlassene Zahlungen, was überhaupt erst einen rentablen Betrieb des Systems ermöglicht. In Stockholm gründen die Verkehrsprobleme darauf, dass der Ausbau des öffentlichen Verkehrs während Jahrzehnten vernachlässigt wurde, was zu einem übermässigen Wachstum des Strassenverkehrs führte, das nun mit Road-Pricing-Massnahmen eingedämmt werden soll. Ausländische Modelle sind deshalb nicht als Lösungen, sondern als Fallstudien für die Grundlagenarbeiten zu behandeln.

Auch der Bund hat sich dem Thema Road Pricing angenommen und am 16. März 2007 den Bericht des Bundesrates zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz veröffentlicht. Geprüft wurde in diesem Bericht insbesondere auch die Thematik der rechtlichen Grundlagen für ein Road Pricing, die Gegenstand der vorliegenden Parlamentarischen Initiative ist.

Gemäss Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei. Das Parlament kann Ausnahmen bewilligen. Als bisher einzigem Beispiel ist dies beim Strassentunnel durch den Grossen St. Bernhard der Fall. Bedeutsamer sind hingegen zwei besondere Anwendungen von Road Pricing, die gestützt auf Sondernormen eingeführt worden sind. Es handelt sich um die Nationalstrassenabgabe («Autobahnvignette») und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die Nationalstrassenabgabe besteht aus einer pauschalen Jahresgebühr für die Benützung der Nationalstrassen; die LSVA bemisst sich nach zurückgelegter Distanz, zulässigem Gewicht und Emissionen von Fahrzeugen mit mehr als 3,5 Tonnen Gewicht. Letztere hat neben der Finanzierungs- auch eine Lenkungs-funktion, indem eine Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene angestrebt wird.

Der Bundesrat sieht Road Pricing in einem mittel- bis langfristigen Realisierungshorizont als zukunftssträchtigen und interessanten Ansatz, insbesondere als einen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten und Agglomerationen. Allerdings würde die Zulassung von Road Pricing in diesen Gebieten die Bewilligungskompetenz des Parlaments überschreiten. Strassenbenützungsgebühren in dieser Form setzen – wie bei der Einführung der LSVA und der Autobahnvignette – eine Verfassungsänderung voraus. Für die Einführung eines Versuchsbetriebs wäre mindestens eine Grundlage in Form eines befristeten Bundesgesetzes zu schaffen. Neben der bereits erwähnten Änderung der Bundesverfassung müssten im Hinblick auf eine endgültige Einführung in weiteren Schritten auch das Strassenverkehrsgesetz des Bundes ergänzt und auf kantonaler Ebene formelle Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Aus finanzpolitischer Sicht ist wesentlich, dass die Erträge des Road Pricing nicht in die Staatskasse fliessen. Dies kann erreicht werden, indem die Erträge an die Bevölkerung rückerstattet werden oder durch eine entsprechende Verringerung oder Aufhebung bereits bestehender Strassenverkehrsabgaben (z.B. Motorfahrzeugsteuern) ausgeglichen werden. Der Bund kommt in seinem Bericht ebenfalls zu diesem Schluss, sieht sich aber mit der Problematik konfrontiert, dass die Regelung der Motorfahrzeugsteuern in den Kompetenzbereich der Kantone fällt und diesbezügliche Eingriffe in die kantonalen Kompetenzen ebenfalls eine Verfassungsänderung erfordern.

Der erwähnte Bericht «Grundlagen für Vorgehensentscheide in Sachen Road Pricing Zürich» kommt zum Schluss, dass ein konkreter Entscheid für oder gegen Road Pricing im jetzigen Zeitpunkt weder nötig noch möglich ist. Wenn der Handlungsspielraum für eine allfällige spätere Einführung erhalten bleiben soll, müssen jedoch frühzeitig und ohne Präjudiz entsprechende Abklärungen eingeleitet werden. Anhand konkreter Modellvarianten sind die Chancen und Risiken sowie die Vor- und Nachteile des Road Pricing gegeneinander abzuwägen. Road Pricing ist somit im Rahmen einer Gesamtschau mit den andern zur Verfügung stehenden Lösungsansätzen zu untersuchen und zu beurteilen. Dabei sind positive wie negative volkswirtschaftliche und raumplanerische Auswirkungen vertieft zu prüfen. Der Regierungsrat wird diese Vertiefungsarbeiten weiter vorantreiben und damit dem Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 über die Teilrevision des kantonalen Richtplans (Verkehrsplan, Vorlage 4222a) nachkommen, in dessen Rahmen er beauftragt wird, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern Verkehrssteuerungselemente wie die mittelfristige Einführung von Road Pricing zu entwickeln.

Diese Ausführungen zeigen, dass sowohl beim Bund als auch beim Kanton verschiedene Grundlagenarbeiten im Gang sind und auch bereits Ergebnisse betreffend Road Pricing vorliegen. Die Einführung von Road Pricing stellt eine mittel- bis langfristige Option dar und erfordert noch vertiefte Abklärungen. Die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen ist derzeit nicht angezeigt, da noch keine ausreichenden Erkenntnisse für die mögliche Ausgestaltung eines Road Pricing vorliegen. Wir sind deshalb der Meinung, dass von der Einreichung einer Standesinitiative zur Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Einführung von Road Pricing abzusehen ist. Zudem ist die Einreichung einer Standesinitiative nicht das geeignete Instrument, um den Bund zum Handeln aufzufordern. Wie bereits dargelegt sind die zuständigen Stellen für die Thematik bereits sensibilisiert und erarbeiten derzeit die für eine politische Entscheidung notwendigen fachlichen Grundlagen. Sollte eine versuchsweise oder endgültige Einführung von Road Pricing mittelfristig ins Auge gefasst werden, wird der Bund die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen hierfür erarbeiten und die Kantone sowie weitere betroffene und interessierte Kreise im Rahmen einer Vernehmlassung anhören. In Übereinstimmung mit der Mehrheit der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt stellen wir Ihnen deshalb den Antrag, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat von der Stellungnahme der Regierung vom 18. April 2007 Kenntnis genommen.

Die Mehrheit der Kommission hält an der im Kommissionsbericht vom 4. Dezember 2006 eingebrachten Argumentation fest. Sie sieht sich in ihrer Haltung durch die ausführliche und letztlich ebenfalls ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates bestätigt. Sie empfiehlt dem Kantonsrat folglich die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 120/2005.

Die Minderheit beruft sich ihrerseits auf die im Kommissionsbericht vom 4. Dezember 2006 vorgebrachten Argumente. Sie verweist darauf, dass sich eine Mehrheit des Kantonsrats im Beschluss zur Teilrevision des Verkehrsrichtplans vom 26. März 2007 grundsätzlich positiv zur Möglichkeit einer mittelfristigen Einführung von Roadpricing geäußert hat. Sie empfiehlt deshalb die Annahme der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 120/2005, die dasselbe Ziel verfolgt.