

Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2024

KR-Nr. 61a/2021

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 61/2021
betreffend Thesaurierender Fonds für Uferwege**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2024,

beschliesst:

I. Auf die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 61/2021 betreffend Thesaurierender Fonds für Uferwege vorgelegte Änderung des Strassengesetzes wird nicht eingetreten.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 61/2021 erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. August 2022 folgende von Kantonsrat Tobias Mani, Wädenswil, und Mitunterzeichnenden am 8. März 2021 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird um Bericht und Antrag gebeten, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen thesaurierenden Fonds für Uferwege zu schaffen. Ziel soll sein, dass die jährlich budgetierten Mittel (mindestens 6 Mio. Franken pro Jahr gemäss § 28b StrG) diesen Fonds äufnen und die laufenden Ausgaben zur Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse diesem Fonds entnommen werden. Die im Budget eingestellten Beträge, die nicht beansprucht werden, verbleiben im Fonds und bleiben mit der entsprechenden Zweckbindung für künftige Projekte erhalten.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Der Bau und die Finanzierung von Uferwegen werden in § 28b des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) geregelt. Der Kantonsrat stellt gestützt auf Abs. 1 dieser Bestimmung für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen jährlich mindestens 6 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindex am 1. April 2016 im Budget ein. Davon sind mindestens zwei Drittel für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen. Ein im Budget eingestellter Betrag, der nicht beansprucht wurde, verfällt. Die Motion KR-Nr. 61/2021 fordert die Schaffung eines Fonds für Uferwege, der mit den jährlich budgetierten Mitteln gemäss § 28b Abs. 1 StrG geäufnet werden soll. Die Fondslösung soll dazu dienen, die im Budget eingestellten, aber nicht beanspruchten Beträge mit der entsprechenden Zweckbindung für künftige Uferwegprojekte zu erhalten.

Da der Regierungsrat gestützt auf § 43 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) verpflichtet ist, überwiesene Motionen zu erfüllen, legt er dem Kantonsrat den Entwurf für eine Änderung des Strassengesetzes vor, der die zentrale Forderung der eingangs erwähnten Motion umsetzt.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2023 ermächtigte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, zum Entwurf der Änderung von § 28b StrG eine Vernehmlassung durchzuführen (RRB Nr. 1171/2023). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Januar 2024. Insgesamt gingen 42 Vernehmlassungsantworten ein, davon enthielten 32 materielle Rückmeldungen.

Die Mehrheit der Teilnehmenden erachtet einen thesaurierenden Fonds nicht als zielführend, um den Bau von Uferwegen voranzutreiben, und lehnt die Schaffung eines thesaurierenden Fonds für Uferwege ab (28 Teilnehmende). Gegen die Einführung eines solchen Fonds wird unter anderem vorgebracht, dieser erschwere die Steuerung der Staatsmittel, vermindere die gerade im Verkehrssektor wichtige Flexibilität in der Mittelzuteilung, führe zu einer Verteuerung der Projekte und bewirke eine übermässige Belastung des Staatshaushalts, insbesondere des Strassenfonds.

Demgegenüber begrüßen drei Teilnehmende die Fondslösung. Nach ihrer Einschätzung würde damit die Finanzierung des Baus von Uferwegen nachhaltig gesichert sowie verhindert, dass die budgetierten Mittel verfallen und anderen Zwecken zufließen.

3. Vorlage zur Umsetzung der Motion

Für die Schaffung eines Fonds ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese hat auch die Zuweisung und Verwendung der Mittel zu regeln (§ 31 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG, LS 611]). Zwecks Umsetzung der Motion soll der geltende § 28b StrG neu gefasst und ergänzt werden. § 28b E-StrG sieht vor, dass der Kanton einen Uferwegfonds führt (Abs. 1), dessen Mittel zur Erstellung von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen eingesetzt werden (Abs. 2). Der Fonds wird durch jährliche Einlagen aus dem Strassenfonds im Umfang von mindestens 6 Mio. Franken gespeisen, solange sein Bestand abzüglich der vorfinanzierten, aber noch nicht abgeschriebenen Anlagen das Fünffache der jährlichen Einlage nicht übersteigt (§ 28c Abs. 1 E-StrG). Die Entnahme der Mittel erfolgt wie bislang aus dem Strassenfonds (vgl. § 28 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 1 und 5 Abs. 1 StrG). Deshalb wird auch der Uferwegfonds – wie der Strassenfonds – im Eigenkapital geführt. Ebenfalls sollen weiterhin zwei Drittel der Fondsmittel für den Bau des Uferweges am Zürichsee eingesetzt werden (§ 28b Abs. 3 E-StrG).

Die Obergrenze des Fondsbestands gemäss § 28c Abs. 1 E-StrG verhindert, dass für den Bau von Uferwegen zulasten des Strassenfonds mehr Mittel als nötig gebunden werden. Im Gegenzug muss eine begrenzte Verschuldung des Fonds – in der Höhe des Fünffachen der jährlichen Fondseinlage – zulässig sein, damit insbesondere in den ersten Jahren ausreichend Mittel für den Uferwegbau vorhanden sind (§ 28c Abs. 2 E-StrG).

Der jährlich für die Umsetzung von Uferwegprojekten budgetierte Betrag ist zu indexieren. Massgebend ist der Schweizerische Baupreisindex für Tiefbauten in der Region Zürich, der vom Bundesamt für Statistik halbjährlich (im April und Oktober) ermittelt und in der Praxis schon heute angewendet wird. Die nicht eindeutige Verweisung auf den «zürcherischen Baukostenindex» im geltenden § 28b Abs. 1 StrG ist entsprechend anzupassen.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

5. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Annahme der Motion entstehen dem Kanton potenziell Mehrausgaben in der Höhe der Differenz zu den bisher jährlich mindestens zu budgetierenden 6 Mio. Franken für die Erstellung von Uferwegen. Mit Blick auf das Defizit des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) 2024–2027 wäre dafür eine Gegenfinanzierung oder eine Kompensation durch konkrete Aufgabenverzicht vorzusehen. Ausserdem führt die Schaffung eines Uferwegfonds in der kantonalen Verwaltung an verschiedenen Stellen zu einer Zunahme des administrativen Aufwands (Fondsverwaltung, Buchführung, Berichterstattung), dem kein Mehrwert gegenübersteht, weil die Finanzierung der Uferwege schon heute gesichert ist (vgl. sogleich Abschnitt 6.). Dieser Aufwand kann zum heutigen Zeitpunkt nicht genau beziffert werden. Auf Gemeinden und Private hat die Vorlage keine direkten finanziellen Auswirkungen.

6. Zum Antrag des Regierungsrates auf Nichteintreten

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme zur vorliegenden Motion vom 26. Mai 2021 einlässlich dargelegt hat (vgl. RRB Nr. 573/2021), ist der Kanton schon länger intensiv daran, die Planung und Projektierung der Uferwege voranzutreiben. Aufgrund der hohen umweltrechtlichen Anforderungen und der Grundeigentumsverhältnisse sind diese Projekte häufig sehr komplex und zeitintensiv. Die Verzögerungen bei der Erstellung von Uferwegen sind denn auch regelmässig nicht auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen, sondern auf rechtlich verbindliche Rahmenbedingungen (Umweltrecht, Eigentumsgarantie), die der Kanton nicht beeinflussen kann (Bundesrecht). Entsprechend werden zusätzliche finanzielle Mittel kaum zu einer Beschleunigung bei der Umsetzung von Uferwegprojekten führen.

Zudem steht es dem Regierungsrat bzw. dem Kantonsrat schon heute frei, mehr als die in § 28b Abs. 1 StrG vorgesehenen (indexierten) 6 Mio. Franken für die Realisierung von Uferwegprojekten bereitzustellen. Auch können im laufenden Jahr nicht ausgeschöpfte Kredite

nach geltendem Recht (§ 25 CRG) auf das Folgejahr übertragen werden, wenn ein Projekt nicht wie geplant innerhalb einer Rechnungsperiode abgeschlossen werden kann. Müssen die Mittel für bestimmte Projekte aus unvorhersehbaren Gründen kurzfristig erhöht werden, können Nachtragskredite oder Kreditüberschreitungen bewilligt werden (§§ 21 f. CRG). Damit ist die notwendige Flexibilität bei der Finanzierung von Uferwegprojekten auch ohne Fonds gewährleistet.

Ausserdem steht der Regierungsrat der Errichtung neuer Fonds generell kritisch gegenüber, da sie den Grundsätzen der Einheit, der Transparenz und der Überschaubarkeit des Haushalts (HRM2, IPSAS) widersprechen und zudem die Haushaltssteuerung sowie die Festlegung gesamtheitlich ausgerichteter Prioritäten erschweren. Das würde besonders für den aus Strassenfondsmitteln geäufteten Uferwegfonds gelten: Dessen Bestand würde wegen der für die Strasseninfrastruktur vorgeschriebenen Abschreibungsdauer in den nächsten 40 Jahren zulasten des Strassenfonds stetig anwachsen, was unweigerlich dazu führen wird, dass für die übrigen Zwecke des Strassenfonds, also vorab für den Bau und den Unterhalt der Staatsstrassen, aber auch für andere Verkehrs- und umweltpolitisch erwünschte Vorhaben, insgesamt weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die seit 2023 jährlich aus dem Strassenfonds auszurichtenden Beiträge an den Unterhalt von Gemeindestrassen sowie die sinkenden Einnahmen durch die fortschreitende Elektrifizierung der Fahrzeuge die Verschuldung des Strassenfonds künftig deutlich erhöhen werden (vgl. Ergänzungsbericht des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 346/2016 betreffend Strassengelder für Strassen [Fonds im Eigenkapital], Vorlage 5633b). Diese Entwicklung wird sich bei der Schaffung eines neuen Uferwegfonds weiter zuspitzen.

Überdies sind Fonds im Kanton Zürich generell nie thesaurierend, sondern buchhalterisch (vgl. § 33 Abs. 2 CRG). Das bedeutet, dass das Fondsvermögen nicht separat angespart und für Fondszwecke angelegt wird. Bei einer Thesaurierung müssten die Fondseinlagen in Anlagen investiert werden, was hohe Transaktionskosten verursachen und die Anlagen zusätzlich einem Wertschwankungsrisiko aussetzen würde. Vor allem aber wären die angelegten Mittel im Bedarfsfall nicht sofort verfügbar, denn die Anlagen müssten zuerst – unter Umständen mit Verlust – veräussert werden. Zudem würden die Überarbeitung der bisherigen Rechnungslegungspraxis und mögliche Anpassungen von IT-Systemen zur Datenbereitstellung hohe Kosten und einen beträchtlichen administrativen Aufwand verursachen. Die Bildung eines thesaurierenden Fonds wäre deshalb unwirtschaftlich und würde den Finanzhaushalt über Gebühr belasten, was – insbesondere mit Blick auf das gegenwärtige Defizit des KEF 2024–2027 – zu vermeiden ist.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat mit der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die Schaffung eines separaten Fonds für Uferwege ab und beantragt dem Kantonsrat, auf die vorgelegte Änderung des Strassengesetzes nicht einzutreten.

Anhang

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Uferwegfonds)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2024,

beschliesst:

I. Das Strassengesetz vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

*Uferwegfonds**

* *Koordinationsbedarf mit Vorlage KR-Nrn. 364c/2020, 365c/2020 und 62a/2021 (Radwegfonds)*

§ 28 b. ¹ Der Kanton führt einen Uferwegfonds.

² Die Mittel des Fonds werden für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen verwendet.

³ Mindestens zwei Drittel der jährlichen Einlage gemäss § 28 c Abs. 1 sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee zu verwenden.

§ 28 b Abs. 2 und 3 werden zu § 28 d Abs. 1 und 2.

§ 28 c. ¹ Der Kantonsrat weist dem Uferwegfonds jährlich mindestens 6 Mio. Franken aus dem Strassenfonds zu, solange der Fondsbestand abzüglich der noch nicht abgeschriebenen Anlagen das Fünffache der jährlichen Einlage nicht übersteigt.

² Der Fonds darf sich höchstens um das Fünffache der jährlichen Einlage verschulden.

³ Die jährliche Einlage wird der Entwicklung des Baupreisindex für Tiefbauten der Region Zürich angepasst (Stand 1. April 2016).

Marginalie zu § 28 d:

c. Kostenbeteiligung der Gemeinden

a. Bestand
und Mittel-
verwendung

b. Äufnung und
Verschuldung

§ 28 c wird zu § 28 e.

Marginalie zu § 28 e:

d. Beanspruchung von privatem Grundeigentum

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Natalie Rickli

Die Staatschreiberin:

Kathrin Arioli