

Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2024

KR-Nr. 364c/2020
KR-Nr. 365c/2020
KR-Nr. 62a/2021

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motionen
KR-Nrn. 364/2020 betreffend Sichereres
und effizientes Velofahren dank Behebung
der 1'200 Schwachstellen bei der Veloinfrastruktur,
365/2020 betreffend Sichereres Velofahren dank
systematischer Überprüfung und Abgleichung
von Strassenprojekten mit dem kantonalen
Velonetzplan zur Behebung von Schwachstellen
und 62/2021 betreffend Thesaurierender Fonds
für Radwege**

(vom

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Auf die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motionen KR-Nrn. 364/2020 betreffend Sichereres und effizientes Velofahren dank Behebung der 1'200 Schwachstellen bei der Veloinfrastruktur, 365/2020 betreffend Sichereres Velofahren dank systematischer Überprüfung und Abgleichung von Strassenprojekten mit dem kantonalen Velonetzplan zur Behebung von Schwachstellen und 62/2021 betreffend Thesaurierender Fonds für Radwege vorgelegte Änderung des Strassengesetzes wird nicht eingetreten.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motionen KR-Nrn. 364/2020, 365/2020 und 62/2021 erledigt sind.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. März 2022 folgende von Kantonsrätin Sonja Gehrig, Urdorf, und Mitunterzeichnenden am 28. September 2020 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 364/2020, Motion Veloinfrastruktur):

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Anpassungen zur Bereitstellung der nötigen finanziellen Ressourcen im Umfang von 30 Millionen Franken pro Jahr für die Behebung der 1'200 Schwachstellen gemäss Velonetzplan vorzulegen. Ziel soll sein, dass mindestens ein Drittel der Schwachstellen bis 2030, mindestens deren zwei Drittel bis 2040 behoben werden, sodass der Velonetzplan bis 2050 durchgängig realisiert ist. Dafür erstellt der Regierungsrat ein zusätzliches Bauprogramm.

Ebenfalls am 28. März 2022 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von Kantonsrätin Sonja Gehrig, Urdorf, und Mitunterzeichnenden am 28. September 2020 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 365/2020, Motion Velonetzplan):

Der Regierungsrat wird eingeladen, die nötigen gesetzlichen Anpassungen vorzulegen, damit jedes Strassenprojekt – sowohl Neubauls als auch Sanierungsprojekte – einer systematischen Überprüfung und einem Abgleich mit dem kantonalen Velonetzplan und den darin ausgewiesenen Schwachstellen unterzogen wird. Ziel ist, dass bei sämtlichen Strassenbauprojekten immer auch die damit verbundenen Schwachstellen gemäss Velonetzplan behoben werden oder dass die Voraussetzungen in den Projekten so gesetzt werden, dass der Schwachstellenbehebung nichts im Weg steht.

Zudem hat der Kantonsrat 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 (KR-Nr. 62/2021, Motion Radwegfonds):

Der Regierungsrat wird um Bericht und Antrag gebeten, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen thesaurierenden Fonds für Radwege zu schaffen. Ziel soll sein, dass die jährlich budgetierten Mittel (siehe auch § 28a StrG) diesen Fonds äufnen und die laufenden Ausgaben zur Erstellung der Radwege 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 Radwegen wird in § 28a des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) geregelt: Bis zur Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für diesen Zweck jährlich mindestens 10 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindex am 1. Dezember 1986 im Budget ein. Der Betrag verändert sich entsprechend der seitherigen Entwicklung des Index.

Die Motionen betreffen die Veloinfrastruktur, den Velonetzplan und die Finanzierung. Die Motion Veloinfrastruktur verlangt die Schaffung eines zusätzlichen Bauprogramms sowie eine Erhöhung der für die Behebung von ausgewiesenen Schwachstellen budgetierten Mittel. Die Motion Velonetzplan will sicherstellen, dass jedes Strassenprojekt einer systematischen Überprüfung und einem Abgleich mit dem kantonalen Velonetzplan und den darin ausgewiesenen Schwachstellen unterzogen wird. Die Motion Radwegfonds fordert die Schaffung eines Fonds für Radwege, der mit den jährlich budgetierten Mitteln gemäss § 28a 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 Radwegprojekte 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 zentralen Forderungen aller drei eingangs erwähnten Motionen umsetzt. Weil alle drei Motionen eine Verbesserung des Radwegnetzes zum Ziel haben und damit die gleiche Stossrichtung aufweisen, ist ihre Vereinigung zu einer einzigen Vorlage sachgerecht. Eine entsprechende Erstreckung der Frist für die Umsetzung der Motionen Veloinfrastruktur und Velonetzplan hat der Kantonsrat am 19. Februar 2024 bewilligt.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2023 ermächtigte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, zum Entwurf der Änderung von § 28a StrG eine Vernehmlassung durchzuführen (RRB Nr. 1170/2023). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. Januar 2024. Insgesamt

gingen 61 Vernehmlassungsantworten ein, davon enthielten 49 materielle Rückmeldungen.

Die Mehrheit der Teilnehmenden steht einem Ausbau der Veloinfrastruktur und einer Behebung der Schwachstellen grundsätzlich positiv gegenüber.

Insgesamt 28 Teilnehmende sind der Ansicht, dass für die Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen. Sie begrüssen den Umsetzungsvorschlag gemäss § 28a Abs. 1 VE-StrG, bei dem der im Budget einzustellende Betrag auf jährlich 30 Mio. Franken erhöht werden soll. Ebenso erachten sie die vorgeschlagene Berichterstattung über das Bauprogramm im Rahmen von § 8 StrG als zweckmässig. 19 Teilnehmende kommen hingegen zum Schluss, dass für den Ausbau der Veloinfrastruktur und die Behebung der Schwachstellen keine Gesetzesänderung nötig sei. Zwei Teilnehmende legten sich zum Umsetzungsvorschlag gemäss § 28a Abs. 1 VE-StrG nicht fest.

Die Schaffung eines thesaurierenden Fonds für Radwege gemäss § 28a Abs. 2 VE-StrG wird von 43 Teilnehmenden abgelehnt. Gegen die Einführung eines solchen Fonds wird unter anderem vorgebracht, dieser erschwere die Steuerung der Staatsmittel, vermindere die gerade im Verkehrssektor wichtige Flexibilität bei der Mittelzuteilung, führe zu einer Verteuerung der Projekte und bewirke eine übermässige Belastung des Staatshaushalts, insbesondere des Strassenfonds. Eine Minderheit von sechs Teilnehmenden begrüsst die Fondslösung. Nach ihrer Einschätzung würde damit die Finanzierung des Baus von Radwegen nachhaltig gesichert und verhindert, dass die budgetierten Mittel verfallen und anderen Zwecken zufließen.

3. Vorlage zur Umsetzung der Motionen

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 Motionen Veloinfrastruktur und Radwegfonds soll das Strassengesetz angepasst werden: § 28a E-StrG sieht vor, dass der Kanton einen Radwegfonds führt (Abs. 1), dessen Mittel für die Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne verwendet werden (Abs. 2). Der Fonds wird durch jährliche Einlagen aus dem Strassenfonds im Umfang von mindestens 30 Mio. Franken gespeist, solange sein Bestand abzüglich der vorfinanzierten, aber noch nicht abgeschriebenen Anlagen das Fünffache der jährlichen Einlage nicht übersteigt (§ 28b Abs. 1

E-StrG). Die Entnahme der Mittel erfolgt wie bisher aus dem Strassenfonds (vgl. § 28 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 1 und 5 Abs. 1 StrG). Deshalb wird auch der Radwegfonds – wie der Strassenfonds – im Eigenkapital geführt.

Die Obergrenze des Fondsbestands in § 28b Abs. 1 E-StrG verhindert, dass für die Erstellung von Radwegen 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 Radwegbau vorhanden sind (§ 28b Abs. 2 E-StrG).

Der jährlich für die Umsetzung von Radwegprojekten 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 § 28a StrG ist entsprechend anzupassen (§ 28b Abs. 3 E-StrG). Der für den Stand der Indexierung massgebende Zeitpunkt richtet sich nach dem Überweisungsdatum der Motion KR-Nr. 364/2020, mit der die Bereitstellung von finanziellen Mitteln im Umfang von 30 Mio. Franken gefordert wurde. Die Motion wurde am 28. März 2022 dem Regierungsrat überwiesen, weshalb § 28b Abs. 3 E-StrG den Stand des Indexes auf 1. April 2022 festlegt.

Neben der Erhöhung der Mittel und der Schaffung eines Radwegfonds sehen die neuen Bestimmungen zum Radwegfonds vor, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat über das Radwegnetz und die Verwendung der Mittel im Rahmen des Bauprogramms für Staatsstrassen (§ 8 StrG) Bericht erstattet. Bereits heute werden die wichtigsten Radwegprojekte mit neuen Ausgaben von mehr als 4 Mio. Franken im Bauprogramm abgebildet. In Zukunft soll diese Berichterstattung aber ausführlicher und gestützt auf eine eigene rechtliche Grundlage in Form einer Verweisung gemäss § 28c auf § 8 StrG erfolgen. Ein von dieser Berichterstattung losgelöstes, separates Bauprogramm ist, auch weil viele Strassenprojekte mit Radwegprojekten kombiniert sind, hingegen nicht zielführend.

Zur Umsetzung der Motion Velonetzplan, die bei Strassenbauprojekten einen systematischen Abgleich mit dem Velonetzplan und eine Behebung der Schwachstellen fordert, hat der Regierungsrat beim Tiefbauamt zusätzliche Stellen geschaffen (vgl. RRB Nr. 102/2023). Zudem soll der Fortschritt bei der Behebung der Schwachstellen auch künftig im Bauprogramm und mit Indikatoren im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) in der Leistungsgruppe Nr. 8400,

Tiefbauamt, (L7, W6) transparent ausgewiesen werden. Als weiteres Instrument befindet sich beim Amt für Mobilität ein Monitoring im Aufbau, um den Fortschritt der Umsetzung des Velonetzplans zu messen. Beim Tiefbauamt wurde zudem ein Umsetzungsprogramm gestartet, das gestützt auf die Erkenntnisse des Monitorings die Verwirklichung des Radwegnetzes auch unabhängig von geplanten Strassenprojekten weiter vorantreiben wird. Mit diesen Massnahmen lassen sich nicht nur die Ziele der Motionen, sondern auch die verpflichtenden Umsetzungsvorgaben des Bundesgesetzes vom 18. März 2022 über Velowege (Velowegesetz, SR 705) fristgemäss umsetzen (Umsetzung Velowegnetz bis Ende 2042).

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 Mehrausgaben in der Höhe der Differenz zu den bisher jährlich mindestens zu budgetierenden 10 Mio. Franken für den Bau von Radwegen, d.h. Mehrausgaben von mindestens 20 Mio. Franken jährlich. Mit Blick auf das Defizit des KEF 2024–2027 ist dafür eine Gegenfinanzierung oder eine Kompensation durch konkrete Aufgabenverzichte vorzusehen. Die vorgelegte Änderung von § 28a StrG führt in der kantonalen Verwaltung an verschiedenen Stellen zu einer Zunahme des administrativen Aufwands (Fondsverwaltung, Buchführung, Berichterstattung), dem kein Mehrwert gegenübersteht, weil die Finanzierung der Radwege 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 in seinen Stellungnahmen zu den Motionen ausgeführt, unterstützt der Regierungsrat die Verbesserung und den Ausbau der Veloinfrastruktur und ist bestrebt, die diesbezüglichen Schwachstellen zu beheben (vgl. RRB Nrn. 1196/2020, 1197/2020 und 574/2021). Entsprechende Projekte sind aber häufig sehr komplex und zeitintensiv. Die Verzögerungen bei der Schwachstellenbehebung sind denn auch regelmässig nicht auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen, sondern auf andere Gründe (z.B. lange Planungsverfahren mit vielen Beteiligten, Verzögerungen durch Rechtsmittelverfahren). Entsprechend werden zusätzliche finanzielle Mittel kaum zu einer Beschleunigung bei der Umsetzung von Radwegprojekten führen.

Auch steht es dem Regierungsrat bzw. dem Kantonsrat schon heute frei, mehr als die in § 28a StrG vorgesehenen (indexierten) 10 Mio. Franken für die Realisierung von Radwegprojekten bereitzustellen. So wurde der Betrag für das Budget ab 2022 bereits auf 20 Mio. Franken angehoben. 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 Radwegprojekten 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 Radwegfonds 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], Vor-

lage 5633b). Diese Entwicklung wird sich bei der Schaffung eines neuen Radwegfonds 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 eine gesetzlich vorgeschriebene Erhöhung des zu budgetierenden Betrags zur Verwirklichung des Radwegnetzes sowie die Schaffung eines Radwegfonds und eines separaten Bauprogramms ab und beantragt dem Kantonsrat, auf die vorgelegte Änderung des Strassengesetzes nicht einzutreten.

Anhang

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Radwegfonds)

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:

*Radwegfonds**

* *Koordinationsbedarf mit Vorlage KR-Nr. 61a/2021 (Uferwegfonds)*

§ 28 a. ¹ Der Kanton führt einen Radwegfonds.

a. Bestand
und Mittel-
verwendung

² Die Mittel des Fonds werden für die Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne verwendet.

§ 28 b. ¹ Der Kantonsrat weist dem Radwegfonds jährlich mindestens 30 Mio. Franken aus dem Strassenfonds zu, solange der Fondsbestand abzüglich der noch nicht abgeschriebenen Anlagen das Fünffache der jährlichen Einlage nicht übersteigt.

b. Äufnung und
Verschuldung

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 2022).

§ 28 c. Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat im Rahmen des Berichts über das Bauprogramm für Staatsstrassen zugleich Bericht über den Stand des Radwegnetzes und die Mittelverwendung.

c. Bericht-
erstattung

§§ 28 b und 28 c werden zu §§ 28 d und 28 e.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|------------------|-----------------------|
| Die Präsidentin: | Die Staatschreiberin: |
| Natalie Rickli | Kathrin Arioli |