

ÄNDERUNG DES EINFÜHRUNGSGESETZES ZUM NATIONALSTRASSENGESETZ

Das Nationalstrassennetz dient in erster Linie dem nationalen Strassenverkehr und wird zur Hauptsache vom Bund aus Erträgen der Treibstoffzollkasse finanziert. Nach Massgabe ihrer Finanzkraft sind aber auch die Kantone zu Beiträgen verpflichtet.

Diese Beiträge übernimmt im Kanton Zürich grundsätzlich der Staat. Eine Ausnahmeregelung hat der Kanton Zürich in §15 Abs. 2 des kantonalen Einführungsgesetzes (EG) zum Nationalstrassengesetz einzig dort getroffen, wo Nationalstrassen auf dem Gebiet von Städten verlaufen und von der Bundesversammlung als Expressstrassen bezeichnet worden sind. An deren Baukosten müssen die betroffenen Städte die Hälfte jener Kosten zahlen, die dem Kanton nach Abzug der Bundesleistungen verbleiben.

Die Gesetzesänderung, über die zu entscheiden ist, beruht auf einer Einzelinitiative. Sie verlangt die ersatzlose Streichung der genannten Ausnahmeregelung. Begründet wird das Anliegen damit, dass der Bund und der Kanton Zürich den Bau und den Unterhalt der Nationalstrassen über die Treibstoffzollkasse bzw. über die kantonalen Strassenverkehrsabgaben (Strassenfonds) verursachergerecht finanzieren können, die Städte aber ihre Beiträge mit allgemeinen Steuermitteln bezahlen müssen. Dies widerspricht dem Grundsatz der verursachergerechten Strassenfinanzierung und führt zudem zu sehr hohen und kaum verkraftbaren finanziellen Belastungen für die betroffenen Gemeinden.

Mit der beantragten Streichung dieser Ausnahmeregelung soll auch ein erster Schritt zu einer letztlich vollumfänglichen Übernahme aller Nationalstrassenkosten durch den Bund getan werden.

Der Kantonsrat hat die Einzelinitiative am 30. Oktober 1995 definitiv unterstützt und mit 83 Ja zu 74 Nein beschlossen, sie den Stimmberechtigten zur Annahme zu empfehlen.

Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Büro des Kantonsrates)

Das Gesetz und seine Auswirkungen

Die Nationalstrassen dienen schwergewichtig dem nationalen Verkehr. Ihre Erstellungskosten werden daher grundsätzlich auch vom Bund getragen. Im Nationalstrassengesetz ist aber vorgesehen, dass der Bund die Kantone an den Kosten beteiligen kann.

Für diesen Fall hat der Kanton Zürich in seinem Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz die grundsätzliche Regelung getroffen, dass der Staat die verbleibenden Kosten trage. §15 Abs. 1 dieses Einführungsgesetzes lautet:

"Die Baukosten der Nationalstrassen sind soweit sie nicht vom Bund übernommen werden, vom Staat zu tragen" (§15 Abs 1 EG zum Nationalstrassengesetz).

Eine Ausnahme zu diesem Grundsatz stipuliert Abs. 2 von §15 EG zum Nationalstrassengesetz:

"An die Baukosten der von der Bundesversammlung als Expressstrassen bezeichneten Strecken entrichten die betreffenden Städte dem Staat einen Beitrag von 50% der nach Abzug der Bundesleistungen verbleibenden Aufwendungen."

Da bei den im Kanton Zürich als Expressstrassen bezeichneten Nationalstrassenabschnitten der Bund nur 58% der Erstellungskosten übernimmt, verbleiben 42%, die je hälftig der Kanton und die betroffenen Städte tragen. Diesen verbleibt also ein Anteil von 21% der gesamten Bauaufwendungen, was angesichts der in die Milliardenbeträge gehenden Gesamtkosten für sie kaum tragbar ist. Die Städte müssen ihre Anteile - im Gegensatz zu Bund und Kanton - aus allgemeinen Steuermitteln bestreiten; dies widerspricht einer verursachergerechten Strassenfinanzierung.

Die vorliegende Gesetzesänderung möchte diese Ausnahmeregelung korrigieren, indem Absatz 2 des §15 EG zum Nationalstrassengesetz ersatzlos gestrichen wird.

Verursachergerechte Finanzierung der Nationalstrassen durch den Bund

Die heutige Regelung verstösst gegen das Prinzip der verursachergerechten Finanzierung der Nationalstrassen. Bund und Kanton können zwar verursachergerecht ihre Anteile aus der Treibstoffzollkasse bzw. über die kantonalen Strassenverkehrsabgaben entrichten. Die Städte müssen ihre Kostenanteile aber aus allgemeinen Steuermitteln bestreiten.

Die Streichung der Ausnahmeregelung ist ein erster Schritt zur Zuordnung sinnvoller Verantwortlichkeiten: Dem nationalen Charakter des Nationalstrassennetzes entsprechend, müsste eigentlich der Bund für die vollständige Finanzierung dieses Netzes aufkommen, während den Kantonen die Staatsstrassen und den Gemeinden grundsätzlich die Gemeindestrassen verblie-

ben. Eine Initiative in diese Richtung hat der Kantonsrat kürzlich ergriffen, indem er oppositionslos mit einer Motion den Regierungsrat beauftragte, durch eine Standesinitiative die gesamte finanzielle Verantwortung für die Nationalstrassen dem Bund zuzuweisen.

Nationalstrassenbau ist Bundesaufgabe und übersteigt die finanzielle Leistungsfähigkeit von einzelnen Städten

Bei dieser Gesetzesänderung, geht es um eine Neuregelung der Finanzierung die dem Verursacherprinzip standhält und nicht um die Frage, ob Expressstrassen gebaut werden sollen oder nicht.

Es ist nicht sinnvoll, Gemeinwesen an Nationalstrassenbaukosten zu beteiligen. Beispielsweise müsste die Stadt Zürich beim Bau der Sihltiefstrasse als Expressstrassenverbindung zwischen N1 und N3 mit einem aus allgemeinen Steuermitteln zu bestreitenden Baubeitrag in der Gröszenordnung von mindestens 250 Millionen Franken rechnen. Ihre bisherigen Zahlungen an die Expressstrassen betragen bis heute 148 Millionen Franken.

Geänderte Planungsvorstellungen und Interessenlagen

Nach den ursprünglichen Planungsvorstellungen war man der Ansicht, die mitten durch die Stadt als Expressstrassen geführten Nationalstrassenabschnitte könnten nicht nur die nationalen und allenfalls regionalen, sondern gleich auch noch die kommunalen Verkehrsbedürfnisse abdecken. Entsprechend stark war damals das Interesse der Städte, so dass sich ihre finanzielle Beteiligung aus dieser seinerzeitigen Sicht rechtfertigte.

In der Zwischenzeit haben sich allerdings nicht nur die finanziellen Spielräume der Städte in einem völlig unerwarteten Masse verengt, sondern haben sich auch die Planungsvorstellungen und Interessenlagen grundlegend geändert: Die Vorstellung, dass mit innerstädtischen Nationalstrassen die städtischen Verkehrsprobleme gelöst und die Städte entlastet werden könnten, hat immer mehr an Boden verloren. Demgegenüber sind die Bedenken gewachsen, wonach die mitten durch die Städte führenden Nationalstrassen dem innerstädtischen Strassennetz und den Quartieren zusätzlichen Verkehr zuführen könnten.

Die Auffassung der Minderheit im Kantonsrat

Wie der Regierungsrat lehnt eine Minderheit des Kantonsrates die vorgeschlagene Streichung von §15 Abs. 2 EG zum Nationalstrassengesetz ab. Die Minderheit erachtet es als nicht notwendig, das Gesetz anzupassen, da gegenwärtig keine Bauten von Expressstrassen unmittelbar bevorstünden. Der Bau der nächsten Expressstrassen erfolgt frühestens in zwanzig Jahren. Bis zu diesem Zeitpunkt können sich die Rahmenbedingungen ändern.

Die Minderheit ist der Meinung, dass die Expressstrassen die städtischen Strassennetze entlasten und zur Beruhigung des Verkehrs in den Städten beitragen würden, weshalb eine finanzielle Beteiligung der Städte an diesen Strassen nach wie vor gerechtfertigt sei.

Der Kantonsrat hat am 30. Oktober 1995 die Einzelinitiative mit 82 Stimmen definitiv unterstützt und mit 83 Ja zu 74 Nein beschlossen, diese den Stimmberechtigten zur Annahme zu empfehlen. Der Regierungsrat lehnt die Einzelinitiative ab.