

5633 b

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 346/2016 betreffend
Strassengelder für Strassen (Fonds im Eigenkapital)
(Ergänzungsbericht)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 346/2016 betreffend Strassengelder für Strassen (Fonds im Eigenkapital) wird gestützt auf den Ergänzungsbericht des Regierungsrates vom 14. Dezember 2022 als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. Juni 2018 folgendes von den Kantonsräten Christian Schucan, Uetikon a. S., und Christian Lucek, Dänikon, sowie Kantonsrätin Yvonne Bürgi, Rüti, am 31. Oktober 2016 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, Ansätze aufzuzeigen, wie die Mittel des Strassenfonds entsprechend ihrer gesetzlichen Zweckbindung und entsprechend den aktuellen und künftigen Bedürfnissen für die Strasseninfrastruktur verwendet werden können. Unter anderem sind die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, damit die Entwicklung des Fondsbestandes Strassenfonds nicht mehr erfolgswirksam ist und das Wachstums des Fondsbestands begrenzt wird, wenn der Fondsbestand den Finanzierungsbedarf der folgenden 15 Jahre deckt. Im Bericht sind die Auswirkungen auf den allgemeinen Staatshaushalt aufzuzeigen.

Das Amt für Mobilität (damals Amt für Verkehr) hat daraufhin in Federführung zusammen mit der Finanzverwaltung und dem Tiefbauamt den Bericht: Projekt Strassenfinanzierung – Abschlussbericht (14. August 2019) erarbeitet. Mit Beschluss vom 10. Juni 2020 hat der Regierungsrat beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5633).

Aufgrund von Diskussionen in der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) und nach Rücksprache mit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat die KEVU im September 2021 die Erstellung eines Ergänzungsberichts beim Kantonsrat beantragt. Der Kantonsrat hat am 10. Januar 2022 beschlossen, dem Antrag der KEVU zuzustimmen, und hat den Regierungsrat mit der Erarbeitung des Ergänzungsberichts mit folgender Begründung beauftragt:

Im Ergänzungsbericht sollen die Auswirkungen auf den Staatshaushalt (einschliesslich mittelfristiger Ausgleich) bei Führung des Strassenfonds analog zum Verkehrsfonds dargelegt werden. Dies soll am Beispiel der Zahlen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) 2022–2025 und unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der Änderung vom 18. November 2019 der Strassengesetzes (StrG, LS 722.1; vgl. OS 77 232) sowie des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) erfolgen. Insbesondere sollen die Einmaleffekte bei einem Übertrag von der Führung wie im Eigenkapital zu wie im Fremdkapital dargelegt werden. Es soll aufgezeigt werden, welche Belastung dies für den mittelfristigen Ausgleich bei der jetzigen Gesetzesgrundlage hätte. Weiter soll dargelegt werden, wie und mit welchen gesetzlichen Anpassungen bewirkt werden kann, dass der Übertrag ins Fremdkapital keine Auswirkung auf den mittelfristigen Ausgleich hat. Ebenfalls in die Berechnungen miteinzubeziehen ist die Weiterentwicklung neuer Mobilitätstechnologien (E-Mobilität usw.) und deren Einfluss auf den Strassenfonds bzw. die Entwicklung, den Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur und deren Finanzierung. Der Ergänzungsbericht soll weiter aufzeigen, welche Anpassungen durch den Regierungsrat vollzogen werden könnten und welche Beschlüsse der Kantonsrat vorzunehmen hätte.

Ergänzungsbericht des Regierungsrates:

Umsetzung im Konzept des mittelfristigen Ausgleichs

Ausnahmen vom mittelfristigen Ausgleich können gemacht werden, indem der mittelfristige Ausgleich in seiner heutigen, umfassenden Definition gemäss § 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) eingeschränkt wird. Die Bestimmung lautet wie folgt: «Die Rechnung ist mittelfristig auszugleichen. Massgebend ist die konsolidierte Erfolgsrechnung gemäss § 54».

Der mittelfristige Ausgleich zeigt den finanziellen Handlungsspielraum an, der neben der Erfüllung der bestehenden öffentlichen Aufgaben vorhanden ist. Da die Erträge des Strassenfonds (bzw. aller Fonds) zweckgebunden sind, können sie weder einen Beitrag zum finanziellen Handlungsspielraum des Kantons leisten noch diesen einschränken. Da der Strassenfonds positive Beiträge zum Jahresergebnis des Kantons liefert, besteht das Risiko, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons im Vergleich zur Realität als zu gross eingeschätzt wird. Es ist aus dieser Sicht zu unterstützen, dass die Mittel des Strassenfonds nicht mehr im mittelfristigen Ausgleich erfasst werden. Dies stärkt die Autonomie des Strassenfonds und schärft gleichzeitig die Aussage des mittelfristigen Ausgleichs über den tatsächlichen finanziellen Handlungsspielraum des Kantons.

Umsetzung im Rahmen der einheitlichen Rechnungslegung

Im Fall einer Anpassung ist die heutige, vorbildlich einheitliche Rechnungslegung im Kanton Zürich und der entsprechende Ausweis des Jahresergebnisses gemäss § 54 CRG zu bewahren. Sowohl einzelfallbezogene Ausnahmen als auch ein fehlerhafter Ausweis des Jahresergebnisses sind zu vermeiden. Zudem sind bei allen Anpassungen im Bereich der Rechnungslegung Wege zu suchen, wie bestehende Ausnahmen aufgehoben werden können.

Bei Fonds im Eigenkapital (§ 15 Abs. 2 Rechnungslegungsverordnung [RLV, LS 611.1]) handelt es sich um Mittel, die vom Kanton selbst beeinflusst werden. Es ist somit richtig, dass sich der Strassenfonds im Eigenkapital befindet. Aus dem gleichen Grund ist es korrekt, dass sein Ergebnis – wie alle Ergebnisse der Fonds im Eigenkapital – in das Jahresergebnis des Kantons einfließt. Dies im Unterschied zu den Fonds im Fremdkapital, deren Mittel vom Kanton nicht direkt selbst beeinflusst werden können und deren Ergebnis das Jahresergebnis des Kantons korrekterweise nicht beeinflusst.

Die Ergebnisse der Fonds im Eigenkapital müssen somit weiterhin in das Jahresergebnis des Kantons einfließen. Gleichzeitig sollten sie aus dem mittelfristigen Ausgleich entfernt werden, um den tatsächlich vorhandenen finanziellen Handlungsspielraum des Kantons zu schärfen. Als Resultat könnte § 4 CRG um einen weiteren Absatz wie folgt ergänzt werden: In die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs wird das Ergebnis der Fonds im Eigenkapital nicht einbezogen.

Damit wird gleichzeitig erreicht, dass alle Fonds im Eigenkapital gleichbehandelt werden (einzelfallbezogene Ausnahmen werden verhindert). Neben dem Strassenfonds werden auch die Ergebnisse der folgenden Fonds nicht mehr in den mittelfristigen Ausgleich einbezogen: Verkehrsfonds, Wildschadenfonds, Flughafenfonds, Tierseuchenfonds, Natur- und Heimatschutzfonds und Sonderabfallfonds.

Aufhebung der Ausnahme des Verkehrsfonds

Beim Verkehrsfonds, ebenfalls ein Fonds im Eigenkapital, handelt es sich heute um eine einzelfallbezogene Ausnahme in der Rechnungslegung, die dem transparenten Ausweis des Jahresergebnisses des Kantons widerspricht. Sein Ergebnis fliesst wie das Ergebnis eines Fonds im Fremdkapital nicht in das Jahresergebnis ein und beeinflusst den mittelfristigen Ausgleich somit nicht (§ 15 Abs. 3 RLV). In diesem Zusammenhang wird oft argumentiert, dass man den Strassenfonds wie den Verkehrsfonds behandeln könnte. Anstelle einer weiteren Abweichung von der ordentlichen Rechnungslegung ist jedoch vielmehr ein Weg zu suchen, der die heutige Abweichung aufhebt und die einheitliche Rechnungslegung stärkt.

Bei einer allgemeinen Ausnahme der Fonds im Eigenkapital wird dieses Anliegen gelöst, faktisch ohne dass sich eine Änderung ergibt. Die Ausnahme für den Verkehrsfonds kann aufgehoben werden. Auch wenn sein Ergebnis neu in das Jahresergebnis des Kantons einfließt, wird es den mittelfristigen Ausgleich weiterhin nicht beeinflussen. Dazu müsste § 4 Abs. 1 lit. b RLV aufgehoben, § 15 Abs. 3 RLV angepasst (weglassen von «sowie von Fonds zur Vorfinanzierung von Investitionen») und im Anhang A der RLV, Liste der massgeblichen Standards und Abweichungen, die entsprechende Abweichung zu IPSAS 1 (Ziff. 1) entfernt werden.

Anpassungen der RLV sind gemäss § 46 Abs. 2 CRG dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Tabelle 2: Darstellung der vorgängig ausgeführten Veränderungen (einschliesslich Kompensationsmassnahmen) auf Stand KEF-Richtlinien (RRB Nr. 437/2022)

(in Mio. Franken)	R19	R20	R21	B22	P23	P24	P25	P26
Saldo Erfolgsrechnung	566	499	758	134	-113	-381	-251	-178
+ Saldo Verkehrsfonds							-7	-9
NEU: Saldo Erfolgsrechnung	566	499	758	134	-113	-381	-258	-187
– Übergangsbestimmung BVK-Sanierung	-50	-50						
– Nichtanrechnung Abgeltung Staatsgarantie ZKB	-22	-23	-27	-24	-24	-24	-24	-24
– NEU: Strassenfonds							-6	-7
– Verkehrsfonds							7	9
– Wildschadenfonds							0	0
– Flughafenfonds							-0	-0
– Tierseuchenfonds							0	0
– Natur- und Heimatschutzfonds							-1	-1
– Sonderabfallfonds							-0	0
NEU: Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	494	425	731	110	-137	-405	-282	-210
mittelfristiger Ausgleich 2019–2026								726

Auswirkungen der Beiträge an den Unterhalt von Gemeindestrassen

Der neue § 29 Abs. 1 StrG sieht vor, dass der Kanton den Gemeinden einen Kostenanteil an den Unterhalt der Gemeindestrassen leistet. Zusammen mit dem Beitrag in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich nach § 29 Abs. 2 StrG sind mindestens 20% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds den Gemeinden zuzuweisen (§ 31 StrG). Die Stimmberechtigten haben dieser Änderung des Strassengesetzes am 27. September 2020 zugestimmt. Die Beiträge werden ab 2023 ausgerichtet. Die Auswirkungen auf den Strassenfonds bestehen dabei unabhängig von der Führung des Strassenfonds.

Berücksichtigung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds

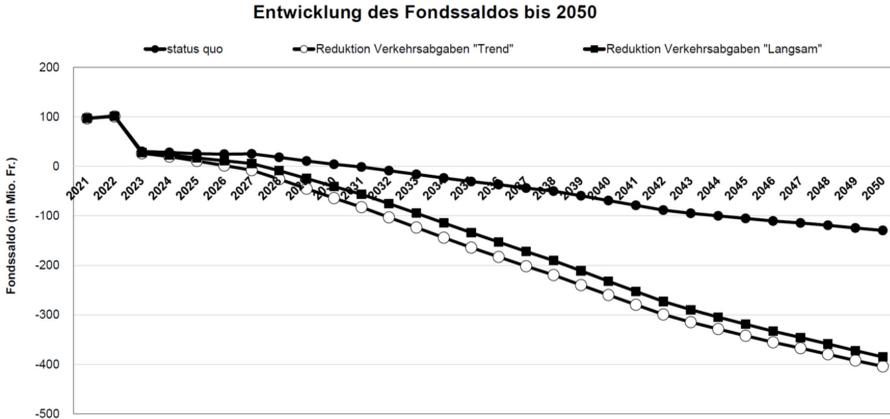
Der Kanton profitiert vom NAF nur indirekt. Über den NAF werden die Beiträge an die Agglomerationsprogramme gespeist. Strassenprojekte des Kantons, die im Rahmen eines Agglomerationsprogramms beim Bund angemeldet und bewilligt wurden, werden aus diesem Fonds mitfinanziert. Der Beitrag für den Kanton Zürich belief sich in den vergangenen Agglomerationsprogrammen auf 35% bis 40% der Projektkosten. Dieser Beitrag entlastet entsprechend den Strassenfonds. Es ist davon auszugehen, dass der NAF keine Änderung erfahren wird und der Kanton Zürich weiterhin von Bundesbeiträgen an die Infrastrukturprojekte profitieren kann. Durch eine Veränderung der Fahrzeugflotten (Zunahme von verbrauchsgünstigeren Fahrzeugen und Fahrzeugen mit alternativen Antrieben) werden die Einnahmen durch die Mineralölsteuer (einschliesslich Zuschlag) und die Automobilsteuer sinken. Der Bund hat bereits angekündigt, dass diese Mindereinnahmen mit neuen Einnahmen bei den Elektrofahrzeugen kompensiert werden sollen – auch kurzfristig mittels einer Übergangslösung. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der NAF in gewohntem Umfang zur Verfügung stehen wird und entsprechend keine finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt des Kantons zu erwarten sind.

Einbezug neuer Mobilitätstechnologien

Die Entwicklung neuer Mobilitätstechnologien und deren Auswirkungen sind zum heutigen Zeitpunkt in den meisten Bereichen noch nicht zuverlässig prognostizierbar, da sie von vielen Faktoren abhängen. Eine Ausnahme ist dabei die Verbreitung von Elektrofahrzeugen. Hier kann aus heutiger Sicht mit einer gewissen Sicherheit ein Trend bestimmt werden, der deutliche Auswirkungen auf die Einnahmen des Strassenfonds haben wird. 80% der Einnahmen stammen heute aus der Strassenverkehrsabgabe. Elektrofahrzeuge sind nach geltender Gesetzgebung von dieser Abgabe befreit. Der kontinuierlich steigende Elektrifizierungsgrad führt zwangsläufig dazu, dass die Einnahmen sinken.

Das Strassenverkehrsamt hat anhand der Trendanalyse von Swiss eMobility über die Fahrzeugflotte die Auswirkungen auf die Verkehrsabgaben nach dem bestehenden Verkehrsabgabengesetz (LS 741.1) aufgezeigt. Dadurch konnten die Auswirkungen der sinkenden Einnahmen auf den Strassenfonds in zwei Szenarien aufgezeigt werden.

In folgender Abbildung ist dazu die Entwicklung des Fondssaldos dargestellt. Die Elektrifizierung führt dazu, dass der Saldo früher negativ wird und sich deutlich schneller negativ entwickelt. Im Szenario «Langsam» wird jeweils ein geringerer Elektrifizierungsgrad als im Szenario «Trend» unterstellt.



Der Strassenfonds steht demzufolge unter Druck. Deutlich steigende Ausgaben durch die Beiträge an den Unterhalt von Gemeindestrassen ab 2023 sowie sinkende Einnahmen durch die fortschreitende Elektrifizierung führen dazu, dass die Verschuldung des Strassenfonds deutlich ansteigen wird. Dies stellt den Kanton Zürich im Licht der wachsenden Anforderungen in Umweltbelangen (lärmarme Beläge, hitzemindernde Strassenraumgestaltung usw.) und Mobilitätsaspekten (Veloförderung, Priorisierung des öffentlichen Verkehrs usw.) vor besondere Herausforderungen bei der Finanzierung des Baus, des Betriebs und des Unterhalts kantonaler Verkehrsinfrastrukturen.

Um diesen Anforderungen angemessen begegnen zu können, müssen möglichst rasch Massnahmen eingeleitet werden.

Vorschlag einer Übergangslösung

Elektrofahrzeuge sind derzeit von der kantonalen Verkehrsabgabe befreit. Gemäss Strategie und Handlungsprogramm «Digitalisierung und Nachhaltigkeit der Mobilität im Kanton Zürich (DiNaMo)» (vgl. RRB Nr. 729/2021) umfasst Massnahme A.2 (siehe DiNaMo, Strategie und Handlungsprogramm, S. 46) die Umgestaltung der kantonalen Verkehrsabgaben mit folgender Beschreibung: «Umwandlung des E-Fahrzeug-

Rabatts in ein System, das die Umwelteffizienz (Energie und Lärm) gemäss Stand der Technologie berücksichtigt.» Diese Umgestaltung könnte zumindest als Übergangslösung durch die Aufhebung der heutigen Befreiung der Elektrofahrzeuge erfolgen, was eine einfache Änderung des Verkehrsabgabengesetzes erfordern würde. Die Verkehrsabgabe bemisst sich im Wesentlichen nach dem Gewicht des Fahrzeugs und dem Hubraum des Motors. Ohne weitere Regelungen würde für Elektrofahrzeuge die Verkehrsabgabe nach gleichem Schema bemessen. Der Gewichtsanteil käme dabei wie bei Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor zum Tragen. Der Anteil, der sich nach dem Hubraum bemisst, würde dagegen beim Elektrofahrzeug wegfallen. Damit wäre das Elektrofahrzeug gegenüber dem Verbrennerfahrzeug immer noch bevorteilt.

Würde diese Massnahme ab 2026 umgesetzt werden, hätte dies sehr positive Auswirkungen auf den Strassenfonds. Damit kann eine deutliche Abfederung (zumindest kurz- und mittelfristig) der Mindereinnahmen erfolgen, die ihre grösste Wirkung in den ersten zehn Jahren zeigen würde. Der Fondsbestand würde sich bis 2035 gegenüber dem heutigen Zustand nur um rund 3% verringern. Damit würde Zeit gewonnen, um eine langfristige Lösung zu finden. Das Problem der dauerhaft hohen Verschuldung des Strassenfonds gegenüber dem Staatshaushalt wird durch die vorgeschlagene Massnahme noch nicht gelöst. Hierfür sind zusätzliche Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt zu entwickeln. Auch diese Massnahmen sind mit einem längerfristigen Horizont (bis 2030) unter Massnahme F.2 (Strategie und Regulierungsrahmen für Mobility Pricing) in DiNaMo verankert und stehen in der Verantwortung des Amtes für Mobilität der Volkswirtschaftsdirektion.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 346/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker Kathrin Arioli