

Antrag des Regierungsrates vom 3. April 2019

5533

**Planungs- und Baugesetz, Strassengesetz;
Änderung (Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. April 2019,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 232 a. ¹ Die zuständige Direktion legt im Baubewilligungsverfahren die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung fest, wenn

G. Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung

- a. die Baustelle in einem Gebiet mit Pflicht zum Bahntransport liegt und
- b. grosse Mengen Aushub und Gesteinskörnung transportiert werden.

² Erfüllt der Bauherr die ihm auferlegte Pflicht nicht, erhebt die zuständige Direktion eine Ersatzabgabe von Fr. 30 pro Tonne Aushub und Gesteinskörnung. Der Regierungsrat passt die Höhe der Ersatzabgabe der Teuerung an.

- ³ Der Regierungsrat legt fest,
- a. in welchen Gebieten die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung besteht,
 - b. ab welcher Menge Aushub und Gesteinskörnung die Pflicht zum Bahntransport besteht.

⁴ Er legt die Gebiete und die Mengen so fest, dass der im Richtplan vorgesehene Anteil der Bahntransporte erreicht wird.

§ 359. ¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Verordnungen, insbesondere über lit. a–n unverändert.

- o. den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung. Abs. 2 unverändert.

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

Bahntransport
von Aushub
und Gesteins-
körnung

§ 24. Für den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung gilt § 232 a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes sinngemäss.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Schwerverkehrsentlastung der Strasse zugunsten des Bahntransports stellt eine wesentliche Voraussetzung dar, um die Nutzung der grossen Kiesabbaugebiete im Norden des Kantons wirtschaftlich und in grossem Umfang weiterentwickeln zu können. Gestützt auf den kantonalen Richtplan werden mit den vorliegenden Gesetzesanpassungen die dafür erforderlichen Massnahmen eingeleitet.

1. Schwerverkehr durch Kies- und Aushubtransport auf der Strasse

Wo Kies (Oberbegriff: Gesteinskörnung) abgebaut wird, muss in aller Regel mit Aushub aufgefüllt werden. Auf der einen Seite wurden in den zürcherischen Kiesabbaugebieten in den letzten Jahren jährlich knapp 3 Mio. Festkubikmeter Kies produziert. Davon wurden 0,8 Mio. m³ in andere Kantone transportiert. Auf der anderen Seite fallen im Kanton gegen 4,4 Mio. m³ Aushub im Jahr an, wovon etwa 2,6 Mio. m³ in die zürcherischen Kiesabbaugebiete gelangen. Rund 1,6 Mio. m³ des Aushubs werden in umliegenden Kantonen und in Deutschland abgelagert.

Die Kiesabbaugebiete liegen hauptsächlich im Norden des Kantons: Im nördlichen Unterland werden über 80% des zürcherischen Kieses abgebaut und gegen 80% des jährlich im Kanton deponierten Aushubs von 2,6 Mio. m³ abgelagert. Verwendet wird die Gesteinskörnung hingegen im Süden des Kantons. Auch der Aushub fällt dort an. Der Transport des Aushubs und der Gesteinskörnung verursacht nicht nur auf der Nord-Süd-Achse innerhalb des Kantons Schwerverkehr, sondern angesichts der grossen Mengen an Aushub, die ausgeführt werden, auch über die Kantonsgrenzen hinaus.

Die Strassentransportwege zu den Aushubablagerungsstellen im Zürcher Unterland gelangen während des Morgen- und Abendverkehrs an verschiedenen Stellen an die Kapazitätsgrenzen. Dadurch entstehen Stau, Zeitverluste für alle Verkehrsteilnehmenden und erhöhte Emissionen infolge von Stop-and-go-Situationen. Aushub wird nur in geringen Mengen mit der Bahn transportiert. Diesen Verhältnissen soll durch eine stärkere Verlagerung der Aushubtransporte auf die Bahn entgegenwirkt werden. Zudem soll der heutige Anteil von rund 30% an mit der Bahn transportierter Gesteinskörnung mindestens gehalten werden. Darüber hinaus ist der Bahntransport Voraussetzung für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Kiesabbaugebiete im Unterland.

2. Entwicklung des Bahntransports von Aushub und Gesteinskörnung

Verschiedene Kieswerke im Norden des Kantons befördern schon seit den 60er-Jahren rund die Hälfte der Gesteinskörnung mit der Bahn. Mit dem «Gesamtkonzept zum Kiesabbau und zur Gestaltung des Räfzfeldes» von 1992 verpflichteten sich die beteiligten Kiesunternehmen zwecks Verringerung des Schwerverkehrs auf der Strasse, ab 2000 75% des abgebauten Kieses und 50% der abzulagernden Aushubmenge mit der Bahn zu transportieren. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden, weil die Mehrkosten für die Kiesgrubenbetreiber zu hoch waren.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Kiesabbaugebiete legte der Kantonsrat anlässlich der Richtplanrevision 2009 erstmals kantonsweit fest, dass zur Entlastung des Strassenraums insgesamt 35% des im Kanton abgebauten Kieses und abzulagernden Aushubs mit der Bahn zu transportieren sind. Eine gemischte Arbeitsgruppe «Kies und Aushub», die 2012 von der Baudirektion und Vertretungen der Kiesunternehmen eingesetzt wurde, arbeitete unter Einbezug weiterer betroffener Kreise das Konzept zur Umsetzung der richtplanerischen Vorgaben aus. Dieses sieht vor, dass Aushub und Gesteinskörnung von grossen Bauvorhaben mit der Bahn zu transportieren sind und der Kanton verfügbare Trassees bereitzuhalten hat. Ein Kontrollverfahren gewährleistet die Umsetzung.

3. Auftrag zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

Der kantonale Richtplan gemäss Festsetzungsbeschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 hält in Kapitel 4.5 über den Güterverkehr fest, dass sich Kies und Aushub, die regelmässig und in grossen Mengen transportiert werden, besonders für den Schienengüterverkehr eignen und weitgehend mit der Bahn zu transportieren sind. Grossbaustellen

sind über temporäre Verladeeinrichtungen direkt an das Schienennetz anzuschliessen (Pt. 4.5.1).

Der kantonale Richtplan gemäss Festsetzungsbeschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 verpflichtet in Kapitel 5.3 über die Materialgewinnung den Kanton zudem dazu, die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, damit bei Grossbaustellen die Kies- und Aushubtransporte mit der Bahn, dem Schiff oder im kombinierten Ladungsverkehr erfolgen können (Pt. 5.3.3.a). Die Massnahme soll dem Bahntransport die notwendige Kundschaft zuführen, um einen Bahnanteil von mindestens 35% der abgebauten Kiesmenge und der abzulagernden Aushubmenge zu erreichen.

Mit dem Gesamtverkehrskonzept (GVK) 2018 (RRB Nr. 25/2018) übernimmt der Regierungsrat die Zielsetzung von wenigstens 35% Bahnanteil der abgebauten und abzulagernden Mengen an Kies und Aushub aus der kantonalen Richtplanung in seine längerfristige Strategie.

Die Umsetzung dieser Vorgabe erfolgt auf der Grundlage eines sich seit 2018 unter Federführung des Amtes für Verkehr in Erarbeitung befindlichen Güterverkehrs- und Logistikkonzepts. Darin werden die langfristigen Anforderungen an das Güterverkehrsnetz und die zusätzlich benötigten Verladeinfrastrukturen umschrieben. Die dafür erforderlichen Planungsarbeiten zusammen mit SBB Infrastruktur und SBB Cargo sowie der verladenden Wirtschaft wurden bereits aufgenommen und laufen unabhängig vom Entscheid über die Einführung der Bahntransportpflicht von Aushub und Gesteinskörnung. Letztere unterstützt jedoch die Bemühungen zur Auslastung dieser kostenintensiven Infrastrukturen und zur Erreichung des geforderten Modal Splits.

Bis anhin wurde eine Verpflichtung zum Transport von Aushub und Gesteinskörnung mit der Bahn gestützt auf § 44a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) in den Gestaltungsplänen für Material den Kiesunternehmen auferlegt. Da diese nicht Inhaber des Aushubs sind, verfügen sie nur über ungenügende Möglichkeiten, die Aushubtransporte auf die Bahn zu verlagern.

B. Grundzüge der vorgesehenen Regelung

Mit der vorliegenden Änderung des Planungs- und Baugesetzes sowie des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) wird die rechtliche Grundlage für die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung im Sinne des Richtplans geschaffen. Sie zielt darauf, einen wesentlichen Anteil der Transporte von Aushub auf die Bahn zu verlagern und den heutigen Anteil von Bahntransporten von Gesteinskörnung mindestens beizubehalten.

§ 232a Abs. 1 PBG schreibt vor, dass die zuständige Direktion – die Baudirektion – im Baubewilligungsverfahren die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung festlegt, wenn das Bauvorhaben in einem Gebiet mit Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung liegt und den Transport grosser Mengen an Aushub und Gesteinskörnung erfordert. Für grosse Vorhaben des Strassenbaus gilt die Pflicht zum Bahntransport sinngemäss (§ 24 StrG). Kommt die Bauherrschaft der Pflicht nicht nach, hat sie dem Kanton eine Ersatzabgabe von Fr. 30 pro Tonne Aushub und Gesteinskörnung zu entrichten. § 359 Abs. 1 lit. o PBG ermächtigt den Regierungsrat, die Ausführungsvorschriften zu erlassen. Die Regelung der Einzelheiten auf Verordnungsstufe erleichtert es, den Anwendungsbereich der Pflicht zum Bahntransport wenn notwendig an die Zielvorgabe der Richtplanung anzupassen.

Der Entwurf der Verordnung über den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung vom 16. Januar 2017 legt fest, was als Aushub und Gesteinskörnung zu gelten hat. Er unterstellt die Bauherrinnen und Bauherren von Bauvorhaben, bei denen mehr als 25 000 m³ Aushub anfallen, der Pflicht, insgesamt 80% des abgeführten Aushubs und 60% der zugeführten Gesteinskörnung mit der Bahn zu transportieren. Vom Anwendungsbereich der Pflicht ausgenommen werden sollen diejenigen Gemeinden, die derart nahe an den Kiesabbaugebieten im Norden des Kantons liegen, dass ihr Einbezug keine wesentliche Verringerung der Verkehrsleistung bewirken würde. Ausnahmen von der Pflicht können bewilligt werden, wenn die Bauherrschaft nachweist, dass trotz rechtzeitiger Bestellung keine oder ungenügende Bahntransportkapazitäten verfügbar sind. Die Ausnahmebewilligung entbindet nicht von der Entrichtung der Ersatzabgabe. Von der Pflicht zum Bahntransport erfasst werden so etwa zehn Grossbaustellen pro Jahr. Die jährlich zusätzlich mit der Bahn transportierte Menge an Aushub wird sich auf 400 000 m³ belaufen. Angesichts der geringen Fallzahlen und der gesamtkantonalen Zusammenhänge soll der Vollzug durch den Kanton erfolgen. Er wird dabei das bereits seit Jahren bestehende Instrument der privaten Kontrolle einsetzen. Über die Wirksamkeit der angeordneten Bahntransporte berichtet er in der jährlich erscheinenden Kiesstatistik.

C. Vernehmlassung

Die Baudirektion führte eine breit gefächerte Vernehmlassung durch, die auch den Verordnungsentwurf umfasste. Insgesamt sind 91 Stellungnahmen eingegangen, eine vonseiten des Bundes, 54 von Städten und Gemeinden, sechs von politischen Parteien, zehn von Verwaltung und Gerichten des Kantons, zehn von Planungsgruppen, neun von Verbänden und eine von einem Unternehmen.

1. Übersicht über das Ergebnis

Die Rückmeldungen sind unterschiedlich ausgefallen. Die Gemeinden, die in der nahen Umgebung der grossen Kiesabbaugebiete sowie im Osten des Kantons liegen, unterstützen die Vorlage. Sämtliche politischen Parteien begrünnen die geplanten Neuerungen weitgehend. Eine Mehrheit der Planungsgruppen und der Gemeinden in den Bezirken Zürich, Horgen und Meilen lehnen sie hingegen ab. Verschiedene Vernehmlassende stellen insbesondere die Notwendigkeit der Vorlage und deren Wirksamkeit mit Blick auf die richtplanerischen Vorgaben infrage. Daneben wurden zahlreiche Einwände erhoben und Vorschläge zur Ausgestaltung der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung im Einzelnen eingebracht, insbesondere hinsichtlich der Ersatzabgabe und der Regelung der Mengenschwelle. Auf weitgehende Zustimmung stiess die Regelung der Ersatzabgabe auf Gesetzes- und der Mengenschwelle auf Verordnungsstufe.

2. Vorbringen im Einzelnen und Beurteilung

2.1 Änderung des Planungs- und Baugesetzes

Verpflichtung zum Bahntransport im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Mehrere Gemeinden und Planungsgruppen brachten vor, dass die Einführung einer allgemeinen Pflicht, Aushub und Gesteinskörnung mit der Bahn zu transportieren, keine neue gesetzliche Regelung erfordere. Vielmehr sei eine solche Pflicht im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung aufzuerlegen.

Ziel der Vorlage ist eine Strassenraumentlastung im Unterland. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung, im Rahmen deren geprüft wird, ob eine geplante Anlage die umweltrechtlichen Vorschriften einhält, kann dieses Ziel nicht über Auflagen für Bauvorhaben umsetzen. Untersuchungen haben nämlich gezeigt, dass sich die Umweltbelastungen zwischen Bahn- und Strassentransport nicht wesentlich unterscheiden. Zudem unterstehen nicht zwingend alle Bauvorhaben, die nach der vorgesehenen Regelung unter die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung fallen, der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Verhältnis der Kosten zu der erzielten Wirkung

Mehrere Vernehmlassende erachten die zusätzlich anfallenden Transportkosten von insgesamt 15 Mio. bis 25 Mio. Franken als zu hoch im Verhältnis zur Entlastung des Strassenraums um bis zu 260 LKW-Fahrten pro Tag oder 66 000 LKW-Fahrten im Jahr. Aushub und Ge-

steinskörnung müssten bei Fehlen einer örtlichen Verladestation teilweise auch auf der Strasse befördert werden und überdies seien die Bahntrassees jetzt schon stark ausgelastet.

Die Mehrkosten des Bahntransports von Aushub und Gesteinskörnung werden sich auf weniger als 2% der Gesamtkosten der betroffenen Bauvorhaben belaufen. Nach Aussage institutioneller Bauherrschaften werden Transportmehrkosten in dieser Grössenordnung bei rechtsgleicher Behandlung hingenommen. Zudem handelt es sich um für die Bauwirtschaft zweckmässig eingesetztes Geld, da der Bahntransport Voraussetzung ist zur sinnvollen Weiterentwicklung der Kiesabbaugebiete im Unterland, namentlich im Rafzerfeld (siehe auch Erwägungen A und E).

Im Raum Zürich sind die Bahntrassees tatsächlich stark ausgelastet. Gemäss Berechnungen der Arbeitsgruppe «Kies und Aushub», die von den SBB bestätigt wurden, beschränkt das «Nadelöhr» Bülach den Bahntransport von Aushub derzeit denn auch auf eine Menge von jährlich 400 000 m³. Bieten die SBB zukünftig zusätzliche Bahntrassees an, kann die mit der Bahn transportierte Menge vergrössert werden.

Finanzierung

Der Bund überweist dem Kanton Zürich jährlich über 50 Mio. Franken aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, einen Teil dieser Gelder für den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung zu verwenden und den Güterverkehr umfassend in einem Güterverkehrsgesetz zu regeln.

Der LSVA-Anteil des Kantons Zürich wird im Strassenfonds vereinnahmt. Entsprechend der weiten Zweckbestimmung der LSVA-Einnahmen wird aus dem Strassenfonds nicht nur die Infrastruktur für den motorisierten Individualverkehr finanziert, sondern auch jene für den strassengebundenen öffentlichen Verkehr und verschiedene weitere Anlagen (Lärmschutz, Massnahmen zum Landschaftsschutz usw.).

Gemäss Art. 87 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Der Bund ist denn auch bezüglich Gütertransport gesetzgeberisch tätig geworden. Dem Kanton verbleibt keine Kompetenz, Regelungen zum Gütertransport im Allgemeinen zu erlassen.

Pflichtige

Einige Vernehmlassende schlugen vor, statt die Bauherrschaften die Bauunternehmen zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung zu verpflichten. Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob der Bund und die SBB überhaupt zum Bahntransport verpflichtet werden können.

Unklar sei weiter auch, wie der Kanton als Bauherr der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung nachkäme.

Der Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung ist zurzeit in aller Regel teurer als der Transport auf der Strasse. Da Bauunternehmen in der Logistikette lediglich Dienstleister sind, hat die Bestellung des Bahntransports von der Bauherrschaft auszugehen.

Der Kanton unterliegt der kantonalen Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung, der Bund und die SBB hingegen nicht. Erfahrungen aus der Vergangenheit und zukünftige Projekte zeigen aber klar auf, dass sowohl die SBB (Zimmerbergtunnel und Durchmesserlinie) als auch der Bund (Südwestumfahrung und Gubrist) die Bahn als wesentliches Transportmittel einsetzen. Bei Projekten solchen Ausmasses liegt ein Bahntransport aus logistischen und ökologischen Gründen auch im Interesse der Bauherrschaft.

Zweckbindung der Ersatzabgabe

Zahlreiche Vernehmlassende schlugen vor, die Ersatzabgabe zweckgebunden einzusetzen, etwa zur Verbilligung des Bahntransports, zur Abgeltung vom Aushubverkehr betroffener Gemeinden oder zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen. Ebenfalls vorgeschlagen wurde die Rückerstattung an diejenigen Bauherrschaften, die der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung nachgekommen sind.

Eine Subventionierung ortsfester Umladestationen ist mit der Gesetzgebung des Bundes in diesem Bereich (Anschlussgleise) abzustimmen. Ein besonderer Fonds, dessen Äufnung nur aus allenfalls unregelmässig anfallenden Erträgen der Ausnahmegewilligungen erfolgen würde, soll nicht geschaffen werden. Eine Rückerstattung an diejenigen Bauherrschaften, die ihre Pflicht erfüllt haben, dürfte zu einem grossen administrativen Aufwand und zu einer rechtungleichen Behandlung führen.

Entlastung des Strassenraums über regionale Aushubdeponien

Mehrere Vernehmlassende schlugen vor, regionale Aushubdeponien zu schaffen. Diese könnten den durch Aushubtransporte verursachten Schwerverkehr im Unterland in einfacher Weise senken. Zudem wurde beantragt, für die Regionen eine Pflicht zur Festsetzung von Aushubdeponien einzuführen.

In der Richtplanrevision 2015 ist die Errichtung regionaler Aushubdeponien im südlichen Kantonsteil vorgesehen. Diese werden zu einer Senkung der Aushubexporte in die Nachbarkantone und damit auch des örtlichen Aushubverkehrs führen.

2.2 Verordnung über den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung

Von den Regelungen auf Verordnungsstufe stiess in der Vernehmlassung die für die Pflicht zum Bahntransport massgebliche Mengenschwelle von 25 000 m³ Aushub auf Kritik. Gefordert wurde namentlich, die Mengenschwelle über weitere Abstufungen zu erhöhen oder sie mit den massgeblichen Fahrdistanzen zu ersetzen.

Die Mengenschwelle von 25 000 m³ beruht auf umfassenden Stoffflussbetrachtungen, auf der Statistik von Bauvorhaben und eingehenden Informationen der betroffenen Akteure. Sie berücksichtigt zudem die derzeit verfügbaren Bahntrassees sowie – über die Gebiete mit Pflicht zum Bahntransport – die Distanzen zu den grossen Kiesabbaugebieten. Zusätzliche Abstufungen der Mengenschwelle erschweren den Vollzug.

D. Erläuterungen der Bestimmungen

1. *Änderung des Planungs- und Baugesetzes*

Zur systematischen Einordnung der Bestimmung zur Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung

In der Vernehmlassungsvorlage war beabsichtigt, die Bahntransportpflicht in § 227a PBG zu verankern. Die vorgeschlagene Bestimmung bezweckt jedoch nicht die Verminderung von Einwirkungen im Sinne des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01), sondern die Entlastung gewisser Strassen von Schwerverkehr. Neu ist daher vorgesehen, sie als § 232 a PBG im IV. Titel: Das öffentliche Baurecht / 1. Abschnitt: Die Bauvorschriften / A. Allgemeine Bestimmungen einzuordnen. Der IV. Titel enthält mit §§ 226 Abs. 4 und 229f. PBG bereits Regelungen über die inhaltlichen Anforderungen an die Ausführung von Bauarbeiten. Es ist ein eigenes Kapitel G. Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung zu schaffen.

Zu § 232a

Abs. 1: Grundsatz der Pflicht zum Bahntransport für grosse Bauvorhaben

Die Bestimmung regelt in allgemeiner Form Zuständigkeiten und Voraussetzungen der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung. Massgebend für die Pflicht sind geografische Lage (lit. a) und Umfang eines Bauvorhabens (lit. b). Die Verordnung präzisiert diese Begriffe und bestimmt die zu transportierenden Mengen an Aus-

hub und Gesteinskörnung. Festgelegt wird die Pflicht zum Bahntransport durch die zuständige Direktion – die Baudirektion – im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

Abs. 2: Ersatzabgabe

Bei (teilweiser) Nichteinhaltung der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung erhebt die zuständige Direktion – wiederum die Baudirektion – eine Ersatzabgabe von Fr. 30 pro Tonne Aushub und Gesteinskörnung. Dies soll nach dem Verordnungsentwurf auch dann gelten, wenn eine Ausnahmegewilligung erteilt wurde.

Die Ersatzabgabe ist dem Kanton geschuldet und fließt in die allgemeine Staatskasse. Sie soll sicherstellen, dass der Bauherrschafft aus der Nichteinhaltung der Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung kein wirtschaftlicher Nutzen erwächst. Darüber hinaus trägt sie dem Umstand Rechnung, dass bei nachträglicher Feststellung der Missachtung der Pflicht zum Bahntransport die Möglichkeit einer Ersatzvornahme entfällt.

Im Betrag der Ersatzabgabe berücksichtigt sind die grösstmöglichen Einsparungen an Transport- und Inkonvenienzkosten. Würde die Ersatzabgabe tiefer angesetzt, würde sie ihren negativen Anreizcharakter verlieren. Strafcharakter weist sie nicht auf. Der Regierungsrat passt die Höhe der Ersatzabgabe der Teuerung an.

Aufgrund des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips nach Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 der Kantonsverfassung (LS 101) und der starken Pauschalierung der Ersatzabgabe ist ihre Höhe auf Gesetzesstufe festzulegen.

Abs. 3 und 4: Regelungsauftrag für die Verordnung

Der Regierungsrat bezeichnet die Gebiete, in denen die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung gilt (Abs. 3 lit. a), und legt fest, ab welcher Menge Aushub und Gesteinskörnung die Pflicht besteht (Abs. 3 lit. b). Dabei hat er die richtplanerischen Vorgaben zum Anteil der Bahntransporte zu beachten (Abs. 4).

Zu § 359 Abs. 1 lit. o

Der Regierungsrat erlässt nach § 359 Abs. 1 lit. o PBG das erforderliche Ordnungsrecht. Dabei hat er die inhaltlichen Vorgaben von § 232a Abs. 3 und 4 PBG zu beachten.

2. *Änderung des Strassengesetzes*

Zu § 24

Wichtige Grossbaustellen betreffen den Strassenbau. Die Regelung von § 232a Abs. 1 PBG gilt hier sinngemäss. Allerdings sollen gemäss Verordnungsentwurf Ausbausphal, Strassenaufbruch und Betonabbruch nicht als Aushub im Sinne der Regelung über den Bahntransport gelten. Deshalb werden auch grössere Strassensanierungen nur selten von der Pflicht zum Bahntransport erfasst. Diese ist im Strassenprojekt festzuhalten und bildet somit Gegenstand des Festsetzungsbeschlusses. Im Strassenprojektierungsverfahren tritt das gleiche Gemeinwesen als Bauherrschaft auf, das auch für die Projektfestsetzung und den Vollzug zuständig ist. Deshalb entfällt die Ersatzabgabe.

E. Auswirkungen der Vorlage

1. *Entlastung des Strassenraums*

Das Zürcher Unterland produziert über 80% der im Kanton verwendeten Gesteinskörnung und nimmt gegen 80% des im Kanton abgelagerten Aushubs entgegen. Zudem liegen schweizweit die grössten Mengen an erstklassigem Kies im Rafzerfeld. Diese Umstände verursachen heute kaum zu bewältigenden Schwerverkehr im Unterland. Ein zukünftiger Ausbau des Rafzerfeldes ist ohne Entlastung des Strassenraums über die Förderung des Bahntransports nicht vorstellbar.

Der Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung führt zwischen den Verlade- und den Entladestationen zu einer Strassenraumentlastung von bis zu 260 LKW-Fahrten pro Tag oder 66 000 LKW-Fahrten im Jahr. Die Zunahme von Schwerverkehr auf allfälligen Zubringerstrassen zu den Umschlagstellen für Aushub oder Gesteinskörnung muss in Kauf genommen werden, da der Schwerverkehr gesamthaft wesentlich gesenkt werden kann.

2. *Ökologie*

Zwischen dem Bahn- und dem Strassentransport bestehen aufgrund der heutigen Technologien und Infrastrukturen hinsichtlich Ökobilanz keine wesentlichen Unterschiede. Beim heutigen Stand der Logistiktechnik bringt der Bahntransport angesichts der verhältnismässig kurzen Transportwege im Kanton Zürich im Vergleich zum Strassentransport mit LKW der Euro-6-Norm demnach keine erheblichen ökologischen Vorteile.

3. *Kosten*

Durch den Bahntransport von Aushub fallen insgesamt jährliche Mehrkosten zwischen 15 Mio. und 25 Mio. Franken an. Im ungünstigsten Fall kann die Verlagerung des Transports von Aushub auf die Bahn ungefähr eine Verdoppelung der Transportkosten nach sich ziehen. Kostensteigernd wirkt sich insbesondere die Notwendigkeit einer Transportkette mit mehrmaligem Umschlag aus. Allerdings belaufen sich diese zusätzlichen Kosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten der betroffenen Bauvorhaben auf weniger als 2%.

Hochbauinvestitionen werden zu 90% von Privaten und zu 10% von der öffentlichen Hand getragen. Im Tiefbau tragen die öffentliche Hand 90% und Private 10%. Grob geschätzt werden somit private Investorinnen und Investoren rund vier Fünftel und die öffentliche Hand einen Fünftel der gesamten Mehrkosten des Bahntransports tragen.

Schliesslich wirkt sich die Entlastung des Strassenraums volkswirtschaftlich kostenmindernd aus.

4. *Regulierungsfolgeabschätzung*

Durch die beantragten Gesetzesänderungen ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).

F. *Antrag*

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli