

4106

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates
an den Kantonsrat**

KR-Nr. 350/2000

KR-Nr. 351/2000

**a) zum Postulat KR-Nr. 350/2000 betreffend
einmalige Einlage in den Strassenfonds**

**b) zum Postulat KR-Nr. 351/2000 betreffend
Realisierungs- und Finanzierungskonzept
Strasseninfrastruktur**

(vom 17. September 2003)

Der Kantonsrat hat am 19. März 2001 folgendes von den Kantonsräten Adrian Bergmann, Meilen, Hans Badertscher, Seuzach, und Ernst Schibli, Otelfingen, am 6. November 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Einmaleinlage in den Strassenfonds vorzunehmen. Die Einlage ist im Vergleich zur Einlage in den Verkehrsfonds ausgewogen und massvoll zu gestalten, sollte aber hingegen diesen Betrag nicht überschreiten.

Der Kantonsrat hat am 19. März 2001 folgendes von den Kantonsräten Reto Cavegn, Oberengstringen, Martin Vollenwyder, Zürich, und Martin Mossdorf, Bülach, am 6. November 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, für die Fertigstellung und den Ausbau des nationalen und regionalen Strassennetzes ein Realisierungs- und Finanzierungskonzept zu erstellen. Beide Konzepte berücksichtigen die Prioritäten für den Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich, die Grundsätze der verursachergerechten Finanzierung und den Nutzen für die Allgemeinheit.

Der Kantonsrat erstreckte am 18. August 2003 die Frist zur Beantwortung der Vorstösse bis zum 19. September 2003.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Realisierungs- und Finanzierungskonzept Strasseninfrastruktur

1. Ausgangslage 2000/2001

Der Regierungsrat hat sich in seinen Legislaturschwerpunkten 1999–2003 zum Politikbereich «Wirtschafts- und Lebensraum» unter anderem zum Ziel gesetzt, die Mobilität durch leistungsfähige Schlüsselinfrastrukturen im Bereich des öffentlichen und privaten Verkehrs zu sichern sowie die Leistungsfähigkeit des gesamten Verkehrs- und Transportsystems im Rahmen einer Gesamtverkehrskonzeption für den Kanton zu verbessern. Mit dem Bericht zur Gesamtverkehrskonzeption vom 23. Januar 2002 (Vorlage 3936) hat er die künftige Ausrichtung seiner Verkehrspolitik dargestellt.

In den Grundsätzen wird darauf hingewiesen, dass mit besonderem Gewicht für eine gesicherte Finanzierung des Betriebs und Unterhalts sowie der Investitionen im Verkehrsbereich zu sorgen ist und überdies die Umsetzung der geforderten erhöhten Wirksamkeit der Verkehrspolitik sowie Leistungsfähigkeit des Staates im Strassenbereich zwingend zusätzliche finanzielle Mittel voraussetzt.

Nach der Rückweisung der Vorlage über Änderungen im Verkehrsabgabengesetz (Vorlage 3753 vom 2. Februar 2000) sowie nach der vom Regierungsrat erklärten Bereitschaft zur Entgegennahme und Prüfung des Postulates KR-Nr. 351/2000 betreffend die Erarbeitung eines Realisierungs- und Finanzierungskonzeptes «Strasseninfrastruktur», hat sich die Verwaltung diesem wichtigen Thema weiter angenommen.

Während die Finanzierung des Betriebs und der Investitionen im öffentlichen Verkehr konzeptionell gut geregelt ist, besteht im Bereich der Strassen noch ein grosser Handlungsbedarf. Mit den heutigen Einkünften aus den kantonalen Verkehrsabgaben können in absehbarer Zeit nicht einmal mehr die laufenden Kosten gedeckt werden. Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten sind infolge Mittelknappheit aufgeschoben worden. Erst recht reichen die kantonalen zweckgebundenen Mittel für die geplanten Erweiterungsinvestitionen im Bereich der Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen nicht aus. Allerdings sieht das Strassengesetz die Möglichkeit der Einlage allgemeiner Staatsmittel in den Strassenfonds vor, soweit die verfügbaren Mittel nicht ausreichen. Bevor jedoch eine solche Einlage erfolgt, ist eine vor allem durch die Teuerung gerechtfertigte Erhöhung der Verkehrsabgabensätze, die seit 1973 unverändert geblieben sind, vorzunehmen.

2. Alternativvorschläge zur heutigen Strassenfinanzierung

Für die Deckung der staatlichen Strassenkosten ist § 28 des Strassengesetzes (StrG; LS 722.1) massgebend, der (abgesehen vom Spezialthema Radwege) drei Hauptschwerpunkte formuliert:

- Die Kosten des Staates für den Bau und Unterhalt der Staats- und Nationalstrassen sowie für die Staatsbeiträge werden durch den Strassenfonds gedeckt (Abs. 1).
- Der Strassenfonds wird durch den Reinertrag der Verkehrsabgaben, den gebundenen Teil der kantonalen Anteile an den bundesrechtlichen Abgaben und allfällige weitere zweckgebundene Mittel gespeist (Abs. 3).
- Soweit die Mittel nicht ausreichen, kann der Kantonsrat mit dem Voranschlag zusätzliche Einlagen aus allgemeinen Staatsmitteln bewilligen (Abs. 4).

Die Strassenfinanzierung wurde in allgemeiner Form letztmals auf Grund der Vorlage 3491 vom 17. Januar 1996, in der sieben Motionen, eine Parlamentarische Initiative und eine Behördeninitiative behandelt worden sind, einlässlich durch den Kantonsrat beraten. Dabei wurde festgestellt, dass die unterschiedlichen politischen Vorstellungen keine Einigung auf eine neue tragfähige Lösung erlauben und es daher immer noch besser sei, die bisherige Ordnung aus dem Jahre 1981 weiterzuführen. Das Geschäft wurde daher am 24. Februar 1997 abgeschlossen.

Im Zusammenhang mit der Vorlage 3753 vom 2. Februar 2000 betreffend Änderung des Verkehrsabgabengesetzes stellte sich auf Grund des Verlaufs der Kommissionsberatungen (KEVU und WAK) erneut die Frage nach Alternativen, insbesondere nach Einlagen aus allgemeinen Staatsmitteln in den Strassenfonds. Die Vorlage wurde jedoch in der Folge an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Mit Beschluss vom 13. September 2000 hat der Regierungsrat zu dem dem Kantonsrat beantragt, eine Motion (KR-Nr. 188/2000), wonach jährlich dem Strassenfonds 75 Mio. Franken an allgemeinen Staatsmitteln gutzuschreiben seien, nicht zu überweisen. Darauf hat der Kantonsrat die Überweisung am 30. Oktober 2000 abgelehnt. In der Folge hat der Regierungsrat zum Postulat KR-Nr. 350/2000 betreffend einmalige Einlage in den Strassenfonds am 31. Januar 2001 ablehnend Stellung genommen, insbesondere in Anbetracht dessen, dass Kantonsrat und Regierungsrat die Prioritäten bei der Sanierung der Staatsfinanzen setzen und im heutigen Zeitpunkt nach einer erneuten Interessenabwägung auf eine einmalige Einlage in den Strassenfonds zu verzichten sei. Dieses Postulat wurde aber vom Kantonsrat am 19. März 2001 überwiesen. Mit dem Voranschlag 2002 hat der

Kantonsrat eine einmalige Einlage von 25 Mio. Franken aus allgemeinen Staatsmitteln in den Strassenfonds beschlossen. Damit ist das Anliegen des Postulates erfüllt, und es kann abgeschrieben werden.

3. Das Konzept 2001/2002

Unter dem Titel «Anpassung der gesamtverkehrlichen Strasseninfrastruktur» hat der Verkehrsausschuss des Regierungsrates an seiner Sitzung vom 29. November 2001 vom Grobentwurf eines Realisierungskonzeptes «Strasseninfrastruktur» Kenntnis genommen. Die Arbeiten wurden unter der Federführung der Baudirektion geleistet. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Direktion für Soziales und Sicherheit, der Finanzdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion hat die konzeptionellen Arbeiten begleitet. Das erarbeitete Dokument enthält Kernaussagen und Varianten für die Finanzierung der gesamtverkehrlichen Strasseninfrastruktur und diente als Grundlage für das auszuarbeitende Konzept mit den Hauptthemen «Genereller Mittelbedarf für 25 Jahre», «Mittelherkunft», «Finanzierungssystem» und «rechtliche Voraussetzungen zur Umsetzung».

Die im ausgearbeiteten Konzept zur Umsetzung empfohlene Stossrichtung «Midi» wählt einen Mittelweg; sie ist ausgewogen und deckt alle gesamtverkehrlichen Aspekte ab. Mit ihr können die Verflüssigung des Verkehrs gefördert, die Verkehrssicherheit erhöht und auch die Lebensqualität der Bevölkerung gesteigert werden, vor allem durch die Senkung der Lärm- und Luftbelastung in den Dörfern. Im Weiteren eröffnen sich neue Chancen für Zentrumsentwicklungen. Mit dieser Stossrichtung können insbesondere auch Synergien zwischen dem Individualverkehr und dem öffentlichen Verkehr besser genutzt und zusätzliche Umsteigeeffekte zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs erzielt werden. Die in den Richtplänen festgesetzten Strassen können jedoch nicht alle verwirklicht werden. Es muss auf verschiedene Projekte verzichtet werden. Für geeignete Vorhaben sollen Alternativen geprüft werden. Überdies wird vorausgesetzt, dass bei den Projekten und Programmen sachliche und zeitliche Prioritäten gesetzt werden, die im Rahmen der weiteren Planungen zu konkretisieren sind. Endgültige Entscheide über die Realisierung wären stufengerecht mit der Bewilligung von Verpflichtungskrediten (Objekt- oder Rahmenkredite) zu treffen. Für die Umsetzung der Stossrichtung «Midi» sind finanzielle Zusatzmittel in der Grössenordnung von durchschnittlich 200 Mio. Franken pro Jahr erforderlich, wobei Abweichungsmöglichkeiten im Umfang von rund 50 Mio. Franken pro Jahr bestehen sollen. Für die Finanzierung wurden mehrere Handlungs-

optionen verfolgt. Kurz- und mittelfristig sollten Massnahmen in Bereichen getroffen werden, bei denen der Kanton Zürich über einen eigenen Handlungsspielraum verfügt. Dies betrifft die Festlegung der Verkehrsabgaben sowie die Verwendung allgemeiner Staatsmittel.

Gestützt auf das oben erwähnte Realisierungs- und Finanzierungskonzept verfasste im ersten Halbjahr 2002 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe einen Gesetzesentwurf samt Weisung für eine neue Strassenfinanzierung. Es war vorgesehen, in dieser Vorlage verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Abschreibung zu beantragen, u. a. das hier zu behandelnde Postulat. An der Vorlage konnte jedoch – da sich die finanziellen Rahmenbedingungen innert kurzer Zeit erheblich verändert hatten – nicht mehr festgehalten werden.

4. Unsichere Entwicklungen in einem sich rasch ändernden Umfeld

Die konjunkturelle Verfassung der schweizerischen Volkswirtschaft hat sich seit dem Sommer 2001 ständig verschlechtert, und es musste befürchtet werden, dass in der öffentlichen Haushaltplanung mit entsprechend rückläufigen Steuererträgen zu rechnen ist. In der Folge wurden ab Mitte 2002 die finanziellen Probleme des Kantons und des Bundes offenkundig. Die Finanzlage hat sich inzwischen weiter verschärft. Beim Bund steht das Entlastungsprogramm 2003 an, und im Kanton Zürich hat der Regierungsrat das Sanierungsprogramm 04 festgelegt, das in den nächsten drei Jahren unter Verzicht auf zahlreiche Aufgaben und Leistungen durchzusetzen ist. Das bedeutet für den Strassenfonds, dass neben der Streichung jeglicher Einlagen allgemeiner Staatsmittel ab 2003 auch noch erhebliche Ertragsseinbrüche bei den allgemeinen Treibstoffzollerträgen und der LSVA hinzunehmen sind.

Es ist daher unerlässlich, die Strassenfinanzierung auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen. Ein solches Finanzierungskonzept kann jedoch erst festgelegt werden, wenn die Unsicherheiten bezüglich weiterer anstehender Entscheide auf Bundesebene (Agglomerationsverkehr, Avanti-Initiative usw.) sowie insbesondere hinsichtlich der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen durch die eidgenössische Gesetzgebung ausgeräumt sind. So ist u. a. mit neuen Strukturen im Nationalstrassenbereich zu rechnen.

Zusammen mit dem Fortschreiten dieser Gesetzgebungsprozesse, die voraussichtlich 2007 abgeschlossen sein sollten, werden auch die kantonalen Vorbereitungen im Bereich Strassenfinanzierung vorange-
trieben.

B. Antrag

Auf Grund dieser Darlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 350/2000 und 351/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:

Huber Husi