

**4221 b**

*KR-Nr. 329/2001*

**Ergänzungsbericht  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 329/2001 betreffend  
keine ÖV-Finanzierung mit Strassengeldern**

(vom 2. November 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. November 2002 ein von Kantonsrat Adrian Bergmann, Meilen, am 29. Oktober 2001 eingereichtes Postulat zu Bericht und Antragstellung überwiesen.

Der Regierungsrat wird darin beauftragt, das Strassengesetz sinngemäss so anzupassen, dass Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr im Strassenbereich in Zukunft nicht mehr mit Geldern für den Strassenbau (unter anderem Strassenfonds) finanziert werden dürfen.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 17. November 2004 Bericht erstattet und den Antrag gestellt, das Postulat KR-Nr. 329/2001 als erledigt abzuschreiben (Vorlage 4221).

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 2. Mai 2005 – gemäss Antrag der Kommission für Energie, Verkehr- und Umwelt (KEVU) vom 22. März 2005 – zur Erarbeitung eines Ergänzungsberichts bis 1. November 2005 eingeladen (Vorlage 4221 a). Dieser soll Folgendes umfassen:

- Darstellung der gesetzlichen Grundlagen und der Zuständigkeiten (Bund, Kanton, Gemeinden) zu den Finanzierungsströmen im Strassenbereich,
  - Kostenteiler und Auswirkungen der vom Volk beschlossenen NFA auf diese Finanzierungselemente sowie der Einfluss auf die laufenden Projekte (IVM, Agglomerationsverkehr usw.) sollen aufgezeigt werden.
-

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Ergänzungsbericht:

### **Einleitung**

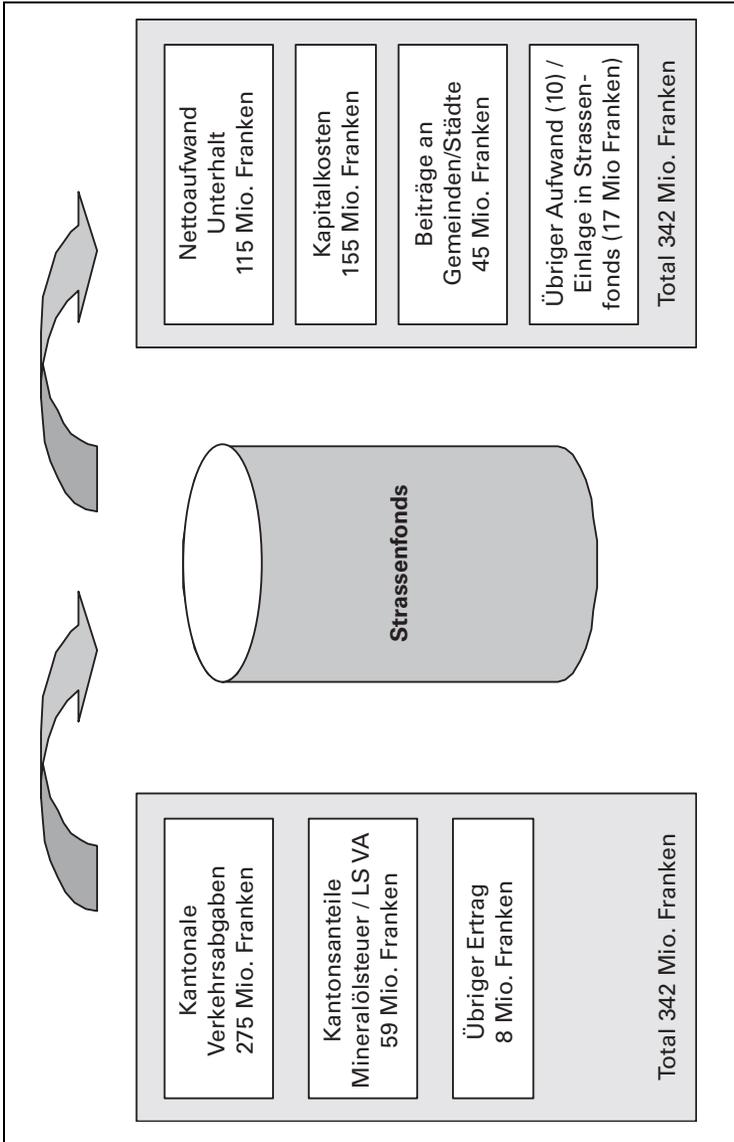
Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag zum vorliegenden Postulat zur Strassenfinanzierung im Allgemeinen und zur Finanzierung der Flächen und Anlagen für den öffentlichen Verkehr im Strassenbereich im Besonderen Stellung genommen. Er hat darauf hingewiesen, dass die notwendigen gesetzlichen Anpassungen im Bereich der Verkehrsfinanzierungen nicht vorbereitet werden können, bevor die Auswirkungen sowohl der NFA als auch weiterer Gesetzesprojekte des Bundes auf die Finanzierungsgrundlagen des Kantons Zürich genügend deutlich abschätzbar seien. Sobald dies klar sei, würden die zuständigen Direktionen (Baudirektion, Direktion für Soziales und Sicherheit sowie Volkswirtschaftsdirektion) beauftragt, im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Diese werde auch eine ausgewogene Lösung zur Finanzierung der Anlagen des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum enthalten.

Die NFA soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. Dies bedingt, dass die Eidgenössischen Räte die Beratungen zur Ausführungsgesetzgebung bis zur Herbstsession 2006 abschliessen. In der folgenden Periode werden die Kantone die Anpassungsarbeiten durchführen müssen. Zur Vorbereitung des Auftrags des Regierungsrates betreffend die Anpassungen im Verkehrsbereich des Kantons Zürich sind gegenwärtig Grundlagenarbeiten im Gange, die im Herbst 2005 abgeschlossen sein werden. Auf Grund der vorliegenden Zwischenergebnisse können die Fragen des Kantonsrates wie folgt beantwortet werden:

### **Finanzierungskonzepte Strasse und öffentlicher Verkehr (Mittelfluss 2004)**

Die Finanzierung der Strassen erfolgt über den Strassenfonds. Dieser trägt sämtliche Aufwendungen für Bau, Unterhalt und Betrieb (Signalisation, Energie usw.) der Strassen, die dem Kanton nach Abzug der (werkgebundenen) Bundesbeiträge anfallen. Der gesamte Nettoaufwand belief sich im Jahr 2004 auf rund 342 Mio. Franken. Dieser Aufwand wurde zu rund 275 Mio. Franken aus kantonalen Verkehrsabgaben und zu rund 59 Mio. Franken aus Kantonsanteilen an bundesrechtlichen Mineralölsteuererträgen und Strassenverkehrsabgaben finanziert.

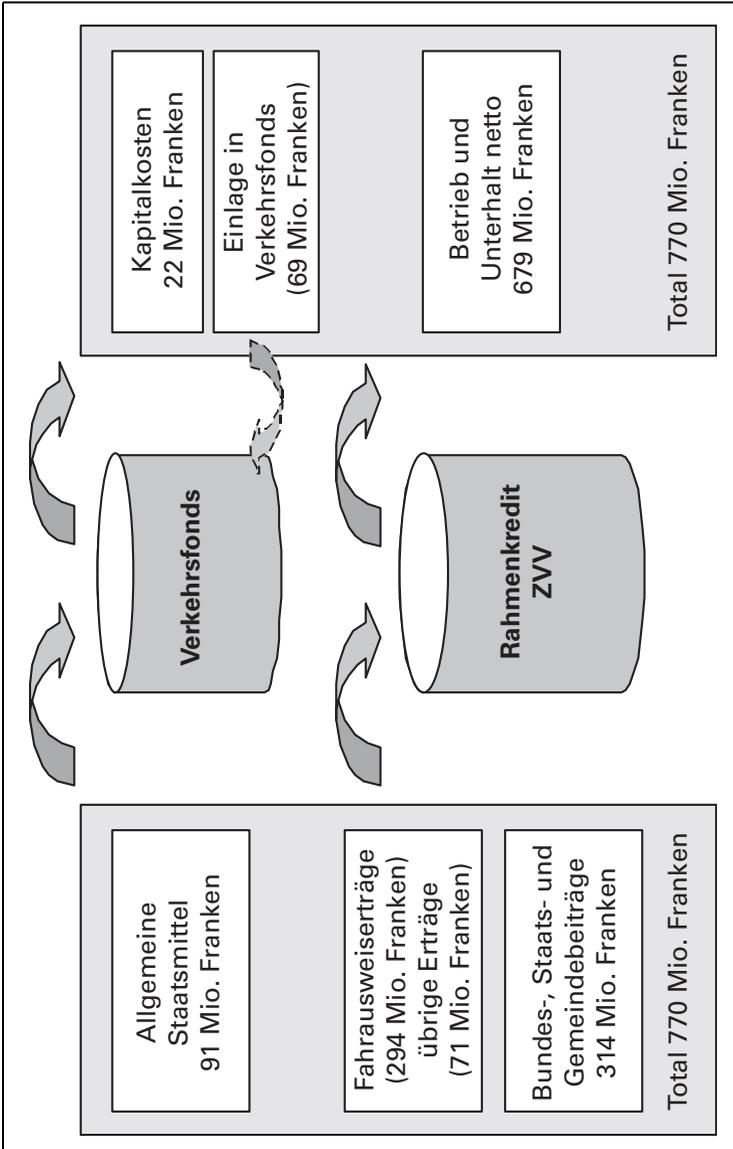
## Finanzierungskonzept Strasse (Mittelfluss 2004)



Im Unterschied zur Strasse erfolgt die Finanzierung im öffentlichen Verkehr über zwei Finanzierungsquellen. Dabei wird unterschieden zwischen Unterhalt, Betrieb und Ersatz der bestehenden Verkehrssysteme sowie den Erweiterungsinvestitionen. Der Unterhalt, Betrieb und die (Ersatz-)Investitionen für die Aufrechterhaltung des bestehenden ÖV-Angebots (netto rund 681 Mio. Franken) werden finanziert über einen zweijährigen Rahmenkredit und werden über den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) abgewickelt. Der Verkehrsverbund ersetzt den Betriebsaufwand, der den Transportunternehmen für die bestellten Verkehrsleistungen entsteht. Die Einnahmen des Verkehrsverbundes bestehen hauptsächlich aus den Fahrausweiserträgen (294 Mio. Franken) sowie den Leistungen des Kantons und der Gemeinden zum Ausgleich der Kostenunterdeckung (284 Mio. Franken). Daneben fallen noch Bundesbeiträge (30 Mio. Franken) sowie übrige Erträge (71 Mio. Franken) an.

Die Erweiterungsinvestitionen bzw. die Kapitalkosten für Abschreibung und Verzinsung dieser Investitionen werden durch den Verkehrsfonds finanziert. Die Speisung des Verkehrsfonds erfolgt über jährliche Einlagen der öffentlichen Hand von mindestens 70 Mio. Franken (im Jahr 2004 belief sich die Einlage auf 91 Mio. Franken). Über den Fonds sollen die jährlichen Schwankungen in der Investitionstätigkeit aufgefangen werden. Daher ist es möglich, dass in Jahren mit geringer Investitionstätigkeit ein Teil der Einlage der öffentlichen Hand für die Erhöhung des Fondskapitals verwendet wird, während in Jahren mit grosser Investitionstätigkeit eine zusätzliche Entnahme aus dem Fonds erforderlich wird. Langfristig soll der Saldo des Fonds ausgeglichen sein.

Finanzierungskonzept öffentlicher Verkehr: Verkehrsfonds und Rahmenkredit ZVV (Mittelfluss 2004)



## **Strassenverkehr; Zuständigkeiten nach Strassentyp im Kanton Zürich**

Die Zuständigkeit und Kostentragung für Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen im Kanton Zürich wird sowohl durch Bundes- als auch kantonale Erlasse geregelt. Vereinfacht und zusammengefasst ist die heutige Situation die folgende:

<b>Strassentyp</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Kostentragung</b>
Nationalstrassen	Bund Art. 20 und 26 des Nationalstrassengesetzes vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11)	Bund mit Beiträgen des Kantons von 20 bis 42% an Bau, Betrieb und Unterhalt Art. 56 ff. NSG, Art. 48 der Nationalstrassen- verordnung vom 18. Dezember 1995 (NSV, SR 725.111)
Staatsstrassen	Kanton §§ 5, 6, 12 und 15 des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1)	Kanton mit Bundesbeiträgen an Bauten § 28 StrG
Gemeindestrassen	Gemeinden §§ 5, 6 und 29 ff. StrG	Gemeinden mit Staatsbeiträgen; Strassenbeitragsverordnung vom 8. September 1982 (LS 722.18)

## **Vergleich zwischen der Finanzierung der Strassen und des öffentlichen Verkehrs**

Die Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungssystemen sind auf Grund ihrer unterschiedlichen Zielsetzung beträchtlich. Auf der Aufwandseite bedeutsam ist vor allem, dass über den Strassenfonds sämtliche (Netto-)Aufwendungen des Kantons für Bau, Betrieb und Unterhalt abgewickelt werden. Demgegenüber werden beim öffentlichen Verkehr nur die (Bau-)Kosten für Erweiterungsprojekte über den Verkehrsfonds finanziert. Die wesentlich bedeutenderen Kosten für Betrieb und Unterhalt werden jedoch nicht über den Verkehrsfonds, sondern über den Rahmenkredit des ZVV abgewickelt.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich auch auf der Ertragsseite. Beim Strassenfonds stammen die Erträge zum grössten Teil aus zweckgebundenen Einnahmen (Kantonale Verkehrsabgaben, Kantonsanteile an Mineralölsteuer, LSVa und Strassenabgaben). Demgegenüber stammen die Erträge im Verkehrsfonds in erster Linie aus Einlagen der öffentlichen Hand. Zudem werden im öffentlichen Verkehr die Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt zu rund einem Drittel durch Kantons- und Gemeindebeiträge finanziert.

In der folgenden Tabelle sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Fonds zusammengefasst.

### Strassen- und Verkehrsfonds im Vergleich

	<b>Strassenfonds</b>	<b>Verkehrsfonds</b>
<b>Zweck</b>	Finanzierung von Bau, Betrieb und Unterhalt von National- und Staatsstrassen, von regionalen Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwegen sowie von strassenbedingten Umweltausgaben, Beiträge an Gemeindestrassen	Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen im öffentlichen Verkehr (Schiene und Strasse)
<b>Finanzierung</b>	Vor allem Benutzerabgaben	Vor allem Beiträge der öffentlichen Hand (Kanton)
<b>Sicherheit der Finanzierung</b>	Weitgehend gesicherte Finanzierung durch zweckgebundene kantonale und eidg. Verkehrsabgaben	Auslösung von Investitionen abhängig von politischen Entscheiden über entsprechende Fondseinlagen
<b>Vermögensbestände</b>	Nur Fondsvermögen (Abschreibung und Verzinsung der Infrastrukturanlagen erfolgt nur indirekt über Fonds)	Investitionsbeiträge und Fondsbestand (Abschreibung und Verzinsung der Investitionsbeiträge erfolgt direkt über Fonds)
<b>Rechnungslegung</b>	Fondsrechnung verknüpft mit Laufender Rechnung TBA für Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen	Fondsrechnung für Infrastrukturinvestitionen vollständig getrennt von Laufender Rechnung ZW für Betrieb und Unterhalt

### Einfluss der Reformvorhaben des Bundes auf die Verkehrsfinanzierung

Für eine Analyse der zukünftigen Finanzierung der Strassen und des öffentlichen Verkehrs sind neben der heutigen Finanzierungspraxis insgesamt vier Reformvorhaben des Bundes zu beachten. Es handelt sich dabei um

- die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)
- die Bahnreform 2
- die Einrichtung eines Fonds für den Agglomerationsverkehr und die Nationalstrassen
- sowie um die Auswirkungen der beschlossenen Entlastungsprogramme der Jahre 2003 und 2004 (EP03, EP04).

Die Auswirkungen der vier Reformvorhaben auf die Finanzierung des Verkehrssystems im Kanton Zürich lassen sich zurzeit unterschiedlich gut abschätzen.

Bei den laufenden (jährlichen) Betriebs- und Unterhaltskosten sind die wichtigsten Auswirkungen verhältnismässig klar und können wie folgt zusammengefasst werden:

- Entlastung im Bereich von Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Ausmass von gut 17 Mio. Franken (bezogen auf Stand 2001/02) bis 25 Mio. Franken (bezogen auf Finanzplanjahr 2008).
- Mehrbelastung im Regionalverkehr von rund 26 Mio. Franken pro Jahr.
- Mehreinnahmen beim Kantonsanteil an Mineralölsteuer und Strassenabgaben von rund 2 bis 5 Mio. Franken pro Jahr.

Wesentlich unsicherer sind die Abschätzungen bei den Investitionen. Es verbleibt sowohl für Nationalstrassenprojekte als auch für Projekte im Agglomerationsverkehr eine vergleichsweise grosse Unsicherheit:

- Bei wichtigen Nationalstrassenprojekten wie Stadttunnel und Oberlandautobahn ist offen, ob sie in einen neuen Netzbeschluss aufgenommen werden. Wenn ja, wird der Kanton Zürich im Grundsatz vollständig von der Finanzierung entlastet.
- Die zukünftigen Bundesbeiträge an Investitionsvorhaben im Agglomerationsverkehr lassen sich zurzeit erst grob abschätzen. Sie werden für den Kanton Zürich auf rund 50 bis 80 Mio. Franken pro Jahr veranschlagt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Einführung des Fonds für Agglomerationsverkehr und Nationalstrassen noch nicht beschlossen ist.
- Gemäss NFA und Bahnreform 2 hat der Bund sowohl beim Nationalstrassennetz als auch beim Bahn-Grundnetz in Zukunft vollumfänglich für die Kosten aufzukommen. Die Erfahrung in der Vergangenheit hat aber gezeigt, dass wegen Finanzknappheit beim Bund die Kantone oft zu «Interessensbeiträgen» angehalten werden, um dringend notwendige Projekte verwirklichen zu können. Mit Blick auf die Bundesfinanzen kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine solche Mitfinanzierung der Kantone auch in Zukunft erforderlich ist, damit «ihre» Projekte die notwendige Priorität erhalten.
- Offen ist auch die Frage, inwieweit der Kanton weiterhin mit der Abschreibung seiner bisherigen Aufwendungen für den Nationalstrassenbau belastet sein wird.

Im Kanton Zürich stehen sowohl im Strassen- als auch im Schienennetz verschiedene, sehr grosse Investitionsprojekte an. Insgesamt

belaufen sich die Investitionsvorhaben in den nächsten 10 bis 15 Jahren selbst bei einer restriktiven Projektauswahl auf mindestens 11 Mrd. Franken.

Die Folgekosten für den Kanton Zürich in Form von Verzinsungen und Abschreibungen hängen entscheidend von der Bundesbeteiligung ab, die zurzeit noch nicht definitiv bestimmt werden kann. Es wird deshalb bei der Erstellung des langfristigen Finanzplans notwendig sein, auf diese Frage vertieft einzugehen. Dabei müssen verschiedene Szenarien zur Bundesbeteiligung und deren Auswirkung auf die Investitionsvorhaben erstellt werden, um damit eine Bandbreite der zukünftigen finanziellen Entwicklung abschätzen zu können.

### **Ausblick**

Wie bereits im ursprünglichen Bericht und Antrag zum vorliegenden Postulat festgehalten, wird der Regierungsrat die zuständige Direktion beauftragen, im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption eine Gesetzesvorlage für die notwendigen Anpassungen an die übergeordneten Rahmenbedingungen und den Finanzierungsbedarf auf kantonaler Ebene auszuarbeiten. Auf Grund der dargelegten Unsicherheiten wird sich der Finanzierungsbedarf auf kantonaler Ebene nur in grossen Bandbreiten abschätzen lassen. Das künftige Finanzierungskonzept wird flexibel genug ausgestaltet werden müssen, um auch unter den vielfältigen und wechselnden Einflüssen auf Dauer genügend verkehrspolitische Handlungsfähigkeit sichern zu können.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 329/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fierz	Husi