Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. April 2009

547. Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel (Vernehmlassung)

Das Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG; SR 725.13) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Der Infrastrukturfonds stellt während 20 Jahren 20,8 Mrd. Franken für folgende vier Bereiche bereit (Preisstand 2005, ohne Berücksichtigung der Teuerung und MWSt):

a) Fertigstellung des Nationalstrassennetzes: 8,5 Mrd. Franken
b) Engpassbeseitigung im bestehenden Nationalstrassennetz: 5,5 Mrd. Franken
c) Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen: 6 Mrd. Franken
d) Beiträge an die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen: 0,8 Mrd. Franken

Die Mittel des Infrastrukturfonds dienen der effizienten und umweltverträglichen Bewältigung der Mobilität, die für eine leistungsfähige Gesellschaft und Wirtschaft erforderlich ist (Art. 4 Abs. 1 IFG). Der Einsatz der Mittel beruht auf einer Gesamtschau des Verkehrs, die alle Verkehrsträger und -mittel mit ihren Vor- und Nachteilen einbezieht, wirksame Alternativen gegenüber neuen Infrastrukturen vorzieht, die langfristige Finanzierbarkeit und die Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt, die Koordination mit der Siedlungsentwicklung und den Schutz der Umwelt beachtet sowie eine angemessene Berücksichtigung der Landesteile anstrebt (Art. 4 Abs. 2 IFG). Das IFG verpflichtet den Bundesrat, der Bundesversammlung bis spätestens 31. Dezember 2009 ein Programm zur Beseitigung der Engpässe auf dem Nationalstrassennetz zu unterbreiten. Die Nationalstrassen spielen für die Erschliessung der grossen Agglomerationen eine wichtige Rolle. Sie nehmen einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs der Agglomerationen auf und tragen damit massgebend zur Entlastung der innerstädtischen Strassennetze bei. Die überproportional zunehmende Belastung der stadtnahen Nationalstrassen dokumentiert diesen Sachverhalt. Umgekehrt reagiert das Verkehrssystem in den Agglomerationen besonders empfindlich auf Störungen auf den stadtnahen Nationalstrassen. In der Folge kommt es in den Agglomerationen nicht selten zu zusätz-

lichen Verkehrsbehinderungen, von denen auch der strassengebundene öffentliche Verkehr und Trams betroffen sind. Die Nationalstrassen haben für die Agglomerationen aber auch negative Folgen. Darunter fallen beispielsweise unerwünschte Störungen der Anwohnerinnen und Anwohner durch Lärm- und Schadstoffemissionen, die Trennung ganzer Quartiere und Ortsteile sowie die Beeinträchtigung der angestrebten Siedlungsverdichtung nach innen. Aufgrund dieser Abhängigkeiten wurde das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz beim Bund mit dem Programm Agglomerationsverkehr abgestimmt, das gleichzeitig in Vernehmlassung gegeben wurde.

In seinem Bericht für die Vernehmlassung zeigt der Bundesrat auf, welche Abschnitte auf dem Nationalstrassennetz in Zukunft unannehmbar stark überlastet sein werden und welche baulichen Massnahmen zur Beseitigung von Engpässen aus seiner Sicht im Umfang der verfügbaren finanziellen Mittel von 5,5 Mrd. Franken verwirklicht werden sollen.

Mittels eines mehrstufigen Verfahrens wurden die zur Diskussion stehenden Projekte vier Modulen zugeteilt. Das Modul 1 enthält vier dringende und gut beurteilte Projekte zur Behebung der schwerwiegendsten Engpässe, darunter der Sechsspurausbau der Nordumfahrung Zürich. Die Projekte dieses Moduls sollen von den eidgenössischen Räten verbindlich beschlossen und die dafür erforderlichen Mittel im Umfang von rund 1,58 Mrd. Franken freigegeben werden. Ebenfalls freigegeben werden sollen die Mittel für die Fortsetzung der Planungs- und Projektierungsarbeiten im Umfang von 175 Mio. Franken. Die Projekte der Module 2 und 3 werden bis zur nächsten Programmbotschaft in vier Jahren konkretisiert und einer erneuten Überprüfung unterzogen werden. Im Modul 2 sind der Sechsspurausbau der Umfahrung Winterthur sowie der Vierspurausbau Andelfingen–Winterthur Nord enthalten. Endgültig zurückgestellt werden die Projekte im Modul 4. Modul 3 und 4 enthalten die auch nach kantonaler Einschätzung weniger dringlichen Vorhaben, u. a. den Achtspurausbau Wettingen–Dietikon sowie den Achtspurausbau Brüttiseller Kreuz–Effretikon. Mit diesem gestaffelten Vorgehen will der Bund die erforderliche Abstimmung mit den Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen sowie weiteren Angebotsverbesserungen im öffentlichen Verkehr gewährleisten.

Im Rahmen der Erarbeitung des Programms Engpassbeseitigung ist der Bund zur Erkenntnis gelangt, dass bei zwei schwerwiegendsten Engpässen die Ergänzung von Fahrstreifen nicht zielführend ist. Einer dieser Engpässe liegt im Glattal. Für diese Fälle anerkennt der Bund in seinem Bericht, dass die Beseitigung der Engpässe den Bau neuer Netzelemente (Glattalautobahn) erfordert. Die Vorlage stellt dar, wie ihre Verwirklichung über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr finanziert werden könnte.

Schliesslich zeigt der Bericht verschiedene Entwicklungsperspektiven der Spezialfinanzierung Strassenverkehr auf und stellt Ansätze zur Vermeidung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke zur Diskussion.

Im Rahmen der Überprüfung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz hatte der Bundesrat im Sommer 2008 vorgeschlagen, knapp 400 Kilometer bestehende Strassen ins Nationalstrassennetz aufzunehmen. Die jährlichen Aufwendungen für den Ausbau, Betrieb und Unterhalt dieser Strassen sollten durch eine Senkung der nicht werkgebundenen Beiträge sowie der Globalbeiträge des Bundes an die Hauptstrassen bei den Kantonen vollständig ausgeglichen werden. Dieser Ausgleich ist in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung gestossen (RRB Nr. 1508/2008). Daher stellt der Bundesrat im Rahmen der vorliegenden Vorlage drei Optionen für die Weiterführung der vorgeschlagenen Anpassung des Netzbeschlusses zur Debatte. Aufgrund der breiten Ablehnung des Finanzierungsvorschlags fand im Januar 2009 eine Aussprache zwischen den Vorstehern des Eidgenössischen Finanzdepartements sowie des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie den Präsidenten der Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren, der Konferenz der Finanzdirektoren und der Konferenz der Kantonsregierungen statt, anlässlich welcher die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe beschlossen wurde. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, einen Lösungsvorschlag zu erarbeiten. Mit Ergebnissen ist im Mai 2009 zu rechnen.

Sodann weist der Bund darauf hin, dass die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) die Finanzierung der erforderlichen Aufwendungen mittelfristig nicht mehr wird sicherstellen können. Die sich abzeichnenden Finanzierungslücken ergeben sich durch neu geschaffene Aufgaben, insbesondere beim Agglomerationsverkehr, durch wachsende Aufgaben im Bereich Nationalstrassen sowie durch die langjährige Nichtanpassung der Einnahmeseite an die auf der Ausgabenseite aufgelaufene Teuerung. Sodann kämen weitere Aufgaben hinzu, die der Bund möglicherweise mit Mitteln der SFSV zu finanzieren hat (Netzergänzungen zur Beseitigung von Engpässen auf dem Nationalstrassennetz, Ausbauten auf rund 400 km bestehender, vom Bund mit einem neuen Netzbeschluss allenfalls zu übernehmender Strassen und die Weiterfinanzierung von Eisenbahnprojekten). Vor diesem Hintergrund stellt der Bund die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen zur Diskussion. Das Ausmass der vorgeschlagenen Erhöhung hängt ab von den Aufgaben, die inskünftig über die SFSV finanziert werden sollen. Andere Finanzierungsmöglichkeiten werden nicht zur Diskussion gestellt. Nur schon zur Deckung des ordentlichen Bedarfs ist gemäss Bund ab 2013 eine Erhöhung des Zuschlags von heute 30 Rappen auf 37 Rappen pro Liter Treibstoff erforderlich. Für die Finanzierung von

neuen Netzergänzungen bei Engpässen und der Aufklassierung bestehender Strassen wäre nach Darstellung des Bundes eine Erhöhung des Zuschlags um weitere 6 bis 7 Rappen pro Liter erforderlich.

Der Kanton Zürich hat ein erhebliches Interesse, dass die Finanzierung der Strasseninfrastruktur auch inskünftig sichergestellt ist. Für den Sechsspurausbau der Nordumfahrung von Zürich, den Sechsspurausbau der Umfahrung Winterthur sowie den Vierspurausbau zwischen Andelfingen und Winterthur-Nord ist die Finanzierung – entsprechend dem Vernehmlassungsbericht – durch den Infrastrukturfonds sichergestellt, sofern der ordentliche Mehrbedarf gedeckt werden kann. Die Finanzierung der vom Bund als dringlich anerkannten Glattalautobahn (Netzergänzung zur Beseitigung von Engpässen auf dem Nationalstrassennetz) und der Oberlandautobahn (Übernahme von Strecke und Projekt auf der Grundlage eines neuen Netzbeschlusses) ist indessen noch offen.

Die Städte Zürich und Winterthur haben ihre Haltung zur Vernehmlassungsvorlage mit jeweiligem Schreiben vom 4. März 2009 dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht. Der Stadtrat von Zürich begrüsst die Vorlage im Wesentlichen, bedauert indessen, dass der Bund in seinen Vorlagen nicht die Absicht bekundet, als Ersatz für die im Zusammenhang mit der Einhausung in Schwamendingen zu schliessende Einfahrt Wallisellenstrasse einen Vollanschluss Leutschenbach/Glattpark weiter zu prüfen. Dieses Anliegen steht in Zusammenhang mit der Aufhebung der Einfahrt Wallisellenstrasse (Einhausung Schwamendingen) und kann nicht im Rahmen dieser Stellungnahme vertreten werden. Das Bundesamt für Strassen prüft jedoch derzeit Ersatzmassnahmen für die Aufhebung der zu schliessenden Einfahrt.

Der Stadtrat Winterthur räumt dem Bau einer Südostumfahrung weiterhin höchste Priorität ein und ersucht um entsprechende Stellungnahme gegenüber dem Bund. Gleichzeitig anerkennt er, dass in Anbetracht des Zeitbedarfs und der Unwägbarkeiten dieses Vorhabens auch nach Alternativlösungen zu suchen ist. Der Bau der Südostumfahrung bleibt für den Kanton entsprechend dem Verkehrsrichtplan zwar eine längerfristige Perspektive. Auch für den Bund stellt die Südostumfahrung Winterthur aus verkehrlicher Sicht eine valable Alternative zum Ausbau der bestehenden Umfahrung von Winterthur dar. Aufgrund der damit verbundenen Zersiedelungstendenzen, des deutlich höheren Flächenbedarfs sowie der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und des Erholungsraumes bei der Töss will der Bund jedoch auf die weitere Prüfung einer neuen Südostumgehung verzichten. Hinzu kommen gemäss Bund die gegenüber dem Ausbau der bestehenden Umfahrung Winterthur deutlich höheren Investitionskosten der neuen Strassenverbindung. Vor dem Hintergrund der knappen verfügbaren Mittel erscheint

die Argumentation des Bundes nachvollziehbar, wenngleich der Bund in seiner Beurteilung ausblendet, dass bei einem Ausbau der A1 zusätzliche Ausbauten des Staatsstrassennetzes getätigt werden müssen, deren Kosten vor allem der Kanton zu tragen haben wird. Mit einer Verwirklichung der Südostumfahrung durch den Bund ist in absehbarer Zeit somit nicht zu rechnen. Um die dringenden Verkehrsprobleme auf den Strassen in und um die Stadt Winterthur kurzfristig angehen zu können, ist insbesondere der Sechsspurausbau der A1 in Kombination mit gezielten Ausbauten des Staatsstrassennetzes besser geeignet.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Strassen, Abteilung Strassennetze, Bereich Netzplanung, 3003 Bern):

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage für einen Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel. Wir sind von der Wichtigkeit der Vorlage für die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes und der Dringlichkeit des Geschäfts überzeugt.

Zu den konkreten Fragen äussern wir uns wie folgt:

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Wir anerkennen grundsätzlich die Methodik und das Vorgehen für die Dringlichkeitsbeurteilung der einzelnen Netzelemente. In Bezug auf die Nationalstrassen auf unserem Kantonsgebiet beurteilen wir das Programm als ein zweckmässiges Massnahmenpaket zur Behebung der dringendsten, mit Spurergänzungen zu behebender Kapazitätsengpässe. Insbesondere begrüssen wir die hohe Priorisierung des Sechsspurausbaus der Nordumfahrung von Zürich. Wir sehen jedoch Anpassungsbedarf bei der Priorisierung der weiteren Vorhaben. Aus unserer Sicht sind die Kapazitätsprobleme im Raum Zürich Nord und Glattal vordringlich zu beheben und sollen vor den Engpässen am Regionsrand wie auf der A4 Schaffhausen–Winterthur behoben werden. Eine vorzeitige Behebung der Engpässe am Regionsrand würde den Druck auf die A1 noch weiter erhöhen. Deshalb sind die Projekte auf der A1, die den grössten Problemdruck aufweisen, grundsätzlich vorher zu verwirklichen.

In Bezug auf die Beschaffung weiterer Mittel für die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) vermissen wir eine Gesamtschau aller sich grundsätzlich bietenden Möglichkeiten. Ohne nähere Begründung wird als zusätzliche Einnahmequelle einzig die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags aufgeführt. Wir würden es begrüssen, wenn über die längerfristige Entwicklung der SFSV anhand einer Analyse sämtlicher sich bietenden Möglichkeiten entschieden würde. Wir anerkennen aber gleichzeitig, dass eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags wohl die einfachste Möglichkeit darstellt, um kurzfristig zusätzliche Mittel zu beschaffen. Sie drängt sich daher zur Finanzierung der dringendsten Vorhaben im Bereich der Nationalstrassen auf, sofern eine umfassende Beurteilung der Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der SFSV nicht rechtzeitig zu erwirken sein sollte.

Als prüfenswert erachten wir sodann den von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz in ihrer Stellungnahme vom 26. März 2009 gemachten Vorschlag, den Infrastrukturfonds mit einer befristeten und zweckgebundenen Spezialfinanzierung ausserhalb der SFSV zu finanzieren und somit die Zweckbindung der Mittel für einzelne Massnahmenpakete zu verstärken.

2. Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Inhalt des Bundesbeschlusses «Bundesbeschluss über das Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und über die Freigabe der Mittel» zu?

Wir stimmen dem Bundesbeschluss, mit dem u. a. 1,2 Mrd. Franken für den Sechsspurausbau der Nordumfahrung Zürich freigegeben werden sollen, zu.

3. Wie beurteilen Sie die Option, die beiden gravierenden Engpässe im Raum Lausanne (Umfahrung Morges/Lausanne) und im Raum Zürich (Glattal) durch den Bau neuer Netzelemente zu beseitigen?

Wir begrüssen die Option, die beiden gravierenden Engpässe im Raum Lausanne und im Raum Zürich durch den Bau neuer Netzelemente zu beseitigen.

Die Erhöhung der Strassenkapazität im Raum Zürich Nord ist nicht nur für den Grossraum Zürich von grösster Bedeutung. Wir begrüssen daher den Vorschlag zum Bau eines neuen Netzelements in diesem Raum ausdrücklich und nehmen erfreut zur Kenntnis, dass der Bund den dringenden Handlungsbedarf ausdrücklich anerkennt. Wir sehen die im Rahmen der Zweckmässigkeitsbeurteilung Glattalautobahn bereits durchgeführten Untersuchungen als wesentliche Grundlage für die weiteren Planungsschritte. Wir erachten es als zwingend, dass das Verhältnis zwischen den Ausbauelementen der Module 1 und 2 der

Engpassbeseitigung sowie den neuen Netzelementen im Raum Glattal Bestandteil der Untersuchungen ist. Wir ersuchen die Bundesbehörden, den Kanton, die betreffenden Planungsregionen sowie Städte und Gemeinden rechtzeitig in die Planungsarbeiten einzubeziehen.

4. Können Sie einer teilweisen Anpassung des Mineralölsteuerzuschlags auf Treibstoffen an die Teuerung auf der Ausgabenseite zustimmen?

a. für die Deckung des «ordentlichen Mehrbedarfs» der Spezialfinanzierung Strassenverkehr?

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bund für Ausbau, Betrieb und Unterhalt des bestehenden Strassennetzes ab 2015 einen «ordentlichen Mehrbedarf» in Aussicht stellt. Die zur Deckung des Mehrbedarfs vorgeschlagene Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 7 Rappen pro Liter erscheint unvermeidlich, um Funktionalität, Betriebssicherheit und Ausbaustandard der bestehenden Anlagen nach heutigen Anforderungen zu gewährleisten. Die zur Deckung des ordentlichen Mehrbedarfs erforderliche Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags darf unseres Erachtens jedoch auch längerfristig 7 Rappen pro Liter nicht übersteigen.

b. für die Realisierung von neuen Netzelementen zur Beseitigung von gravierenden Engpässen auf dem Nationalstrassennetz?

Wir erachten eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags für diese Zwecke als sinnvoll. Diese Erhöhung wäre für die Dauer der Verwirklichung der betreffenden Vorhaben zu befristen.

5. Wie beurteilen Sie die drei dargestellten Optionen für die allfällige Aufnahme der knapp 400 Kilometer bestehender Strassen ins Nationalstrassennetz?

Insbesondere: Wie beurteilen Sie die damit möglicherweise verbundene Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um rund 3 Rappen pro Liter?

Nachdem der Vorschlag des Bundes, die im Zusammenhang mit der Ergänzung des Nationalstrassennetzes entstehenden Mehraufwendungen durch eine Kompensation bei den werkgebundenen Beiträgen und den Globalbeiträgen an die Hauptstrassen zu finanzieren, auf breite Ablehnung gestossen war, wurde anlässlich einer Aussprache zwischen den Vorstehern des Finanzdepartements und des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation einerseits sowie den Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen, der Konferenz der Planungs-, Bau- und Umweltdirektorenkonferenz sowie der Konferenz der Finanzdirektoren anderseits die Einsetzung einer gemeinsamen

Arbeitsgruppe beschlossen. Diese wurde in der Folge beauftragt, konkrete Vorschläge zur Finanzierung des Ausbaus, des Betriebs und des Unterhalts dieser zusätzlichen Nationalstrassen auszuarbeiten. Wir bedauern, dass das Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe und die Vernehmlassung für diese Vorlage vom Bund nicht aufeinander abgestimmt wurden. Es erscheint uns nicht sachdienlich, in Unkenntnis der Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Aus diesem Grund verzichten wir zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Stellungnahme und ersuchen Sie, uns die Frist zur Vernehmlassung für diese Frage angemessen zu erstrecken.

6. Welche Aufgaben der Spezialfinanzierung Strassenverkehr sind für Sie prioritär, falls nicht alle zur Diskussion gestellten Mehraufwendungen finanziert werden können?

Mit dem Bundesbeschluss ist die Finanzierung des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich sichergestellt. Auch wir sehen dieses Vorhaben in erster Priorität. Bei der Finanzplanung der Mehraufwendungen sehen wir im Raum Zürich die folgenden Prioritäten:

1. Beseitigung gravierender Engpässe auf dem Nationalstrassennetz durch neue Netzelemente
2. Vorhaben aus dem Infrastrukturfonds gemäss Modul 2
3. Aufnahme bestehender Strassen ins Nationalstrassennetz

Bei dieser Prioritätenreihung muss indes eine Verwirklichung baureifer Vorhaben im Zusammenhang mit der Übernahme bestehender Strassen durch den Bund vorbehalten bleiben. Diese Vorhaben, die teilweise nach jahrzehntelanger Planung das Stadium der Baureife erlangt haben, dürfen nicht unnötig weitere Verzögerungen erfahren.

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Der Analyse der Gesamtsituation der Nationalstrassen im Raum Zürich (Seiten 60–62 des Berichts) stimmen wir weitgehend zu. Aus unserer Sicht ist es aber nicht statthaft, einzelne bestehende Netzelemente wie das «Stadt-Y» im Rahmen des Programms zur Engpassbeseitigung infrage zu stellen. Ohnehin wären Alternativen zur Sicherstellung der Netzfunktion und Erreichbarkeit der Stadt Zürich vorzusehen. Als Alternative wäre aus unserer Sicht der sogenannte Stadttunnel mit einem Anschluss in Dübendorf-Neuguet vorzusehen, wie es der am 26. März 2007 vom Kantonsrat des Kantons Zürich beschlossene Richtplan vorsieht.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrats, die Mitglieder des Regierungsrats, an den Stadtrat von Zürich, Stadtkanzlei, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, den Stadtrat Winterthur, Stadtkanzlei, Postfach, 8402 Winterthur, sowie an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi