

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. November 2010

1568. Kompensation der Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt infolge der Anpassung des Bundesbeschlusses über das National- strassennetz (Anhörung)

Mit Schreiben vom 28. Juni 2010 haben die Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) den Kantonsregierungen den Anhörungsbericht zur Kompensation der Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt infolge der Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (SR 725.113.11) zur Stellungnahme unterbreitet.

In seinem Entwurf für eine Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Bericht für die Vernehmlassung vom 9. Mai 2008) schlug der Bundesrat die Aufnahme von rund 400 km bestehender Strassen ins Nationalstrassennetz vor. Die dort vorgebrachte Kompensationsforderung, wonach die Kantone dem Bund die finanziellen Aufwendungen für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau der neuen Netzelemente durch vollständige Kompensation bei verschiedenen Bundesbeiträgen hätten entschädigen müssen, stiess in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. Im vorliegenden Bericht werden nun vier Varianten für die Umsetzung eines Modells mit Teilkompensation der Aufwendungen zur Diskussion gestellt, die im Nachgang zum Scheitern des ersten Vorschlags durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen ausgearbeitet worden war. Dieses Modell sieht vor, dass die Kantone die Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt der zu übertragenden Strassen kompensieren, während die Aufwendungen für den Ausbau zulasten des Bundes gehen.

Die vom Bundesrat 2008 geschätzten finanziellen Aufwendungen von jährlich 150 Mio. Franken für den Betrieb und Unterhalt der zu übertragenden Strassen wurden im Rahmen der damaligen Vernehmlassung von den Kantonen als deutlich zu hoch erachtet. Eine Überprüfung und Präzisierung durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat einen Aufwand für den Unterhalt und Betrieb der zu übertragenden Strassen von jährlich rund 105 Mio. Franken ergeben, der bei den Kantonen zu kompensieren ist. Bei Aufnahme der A 53 (Oberlandautobahn Brütisellen–Wetzikon–Rüti und Rüti–Verzweigung Reichenburg) sowie der Hirzelverbindung (Baar–Wädenswil) ins Nationalstrassennetz geht der Bund für den Kanton Zürich von einem jährlichen Aufwand von 11,35 Mio. Franken aus. Das Tiefbauamt erachtet die vom

Bund für den Kanton Zürich geschätzten Aufwendungen für den baulichen Unterhalt der zur Übernahme durch den Bund vorgesehenen Streckenabschnitte als realistisch. Der betriebliche Unterhalt wird vom Bund um etwa Fr. 400 000 zu hoch eingestuft.

Neben der Anpassung des Netzbeschlusses hat der Bundesrat im Anhörungsbericht eine Aktualisierung des Hauptstrassennetzes vorgenommen, die sich auf die hauptstrassenbezogenen Bundesbeiträge auswirkt. Zudem bezieht er eine allfällige Anpassung des Ergänzungsnetzes, wie sie der Sachplan Verkehr vorsieht, in die Berechnungen mit ein.

Für den Bund kommen von den vier beschriebenen Modellvarianten zwei aus nachvollziehbaren Gründen nicht infrage (Varianten 1 und 4). Die aus Sicht des Bundes realistischerweise umsetzbaren Modelle 2 und 3 unterscheiden sich dadurch, dass beim einen Modell die Kompensation über die Beiträge an die Hauptstrassen, über die nicht werkgebundenen Beiträge und über die Beiträge zugunsten des Infrastrukturfonds an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, beim andern Modell ausschliesslich über die nicht werkgebundenen Beiträge erfolgt. Für den Kanton Zürich sind die finanziellen Auswirkungen der beiden Modelle beinahe identisch. Die Beiträge vermindern sich im Vergleich zu dem 2008 gemäss dem heutigen Verteilschlüssel für das bereinigte Hauptstrassennetz ausgerichteten Beitrag von 43,03 Mio. Franken um etwa 11,3 Mio. Franken (ohne Ergänzungsnetz) bzw. etwa 13,5 Mio. Franken (mit Ergänzungsnetz).

Die Aufnahme der genannten Strassenabschnitte ins Nationalstrassennetz bildet die Grundlage für den Ausbau dieser Abschnitte durch den Bund. Insbesondere bei der Oberlandautobahn bzw. dem Lückenschluss zwischen Uster Ost und dem Kreisel Betzholz ist von einem grossen volkswirtschaftlichen Nutzen für den Kanton Zürich auszugehen. Der Bundesrat hat dem Regierungsrat gegenüber zugesichert, dass er das entsprechende vom Kanton ausgearbeitete und vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 359/2008 festgesetzte Projekt im Falle einer Anpassung des Netzbeschlusses den eidgenössischen Räten zur Übernahme beantragen werde, wenn es bis dahin in Rechtskraft erwachsen sei (Schreiben Vorsteher UVEK vom 5. Februar 2010). Die Anpassung des Nationalstrassennetzes ist für den Kanton Zürich von erheblicher Bedeutung.

Gegenüber dem Bund ist darauf hinzuweisen, dass das Modell «Teilkompensation» allgemein diametral den beschlossenen Entscheidungsgrundlagen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) widerspricht. Der jährliche Kompensationsbetrag ist zeitlich unbeschränkt zu leisten. Ein Einlenken in Sachen Netzbeschluss ist ein politischer Entscheid im Hinblick auf die Interessen des Kantons Zürich. Dieser Entscheid muss

als gewichtiges Pfand für weitere Verhandlungen mit dem Bund (Kompensation Haushaltsneutralität bei der NFA, Konsolidierungsprogramm 2012/13 usw.) verwendet werden.

Der Netzbeschluss ist im erweiterten Zusammenhang mit dem weiteren Ausbau der nationalen Strasseninfrastruktur zu verstehen. Weitere vom Bund im Grundsatz anerkannte, im Sachplan Verkehr allerdings noch nicht ausdrücklich enthaltene Netzelemente – im Kanton Zürich etwa die Glattalautobahn – waren auch im Vernehmlassungsbericht für die Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz vom 9. Mai 2008 noch nicht enthalten. Der gesamte Ausbau der Nationalstrasseninfrastruktur erfordert nach der Einschätzung des Bundes eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um durchschnittlich 20 Rappen. Die Vorlage ist daher mit gewissen politischen Risiken behaftet.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Anhörungsbericht betreffend Kompensation der Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt infolge der Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz. Wir erachten eine möglichst baldige Anpassung des Nationalstrassennetzes für geboten, um die gemäss den im Sachplan Verkehr festgelegten Kriterien den Nationalstrassen zuzuordnenden Abschnitte in die Hoheit des Bundes übergeben zu können. Es ist uns daher ein wichtiges Anliegen, dass die Anpassung des Netzbeschlusses der Bundesversammlung rasch zum Entscheid vorgelegt wird.

Zu den einzelnen Fragen äussern wir uns wie folgt:

1. Sind Sie mit der Anpassung des Netzbeschlusses einverstanden, wenn diese mit der Kompensation der Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der abzutretenden Strassen im Umfang von jährlich 105 Mio. Franken durch die Kantone verbunden ist?

Im Gegensatz zur im Herbst 2008 durchgeführten Vernehmlassung des Bundesrates gehen mit dem Modell «Teilkompensation» die Aufwendungen für den Ausbau der zu übertragenden Strassen an den Bund über. Ebenso wurde der von den Kantonen mit jährlich 150 Mio. Franken als zu hoch eingeschätzte Kompensationsbedarf für den Betrieb

und Unterhalt auf 105 Mio. Franken herabgesetzt. Damit wird zumindest teilweise zwei Anliegen entsprochen, die wir in unsere Stellungnahme vom 24. September 2008 zur ersten Vorlage vorgebracht haben.

Nach wie vor nicht nachvollziehbar ist für den Regierungsrat, weshalb für die nach der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zur Aufnahme in das Nationalstrassennetz bestimmten Abschnitte andere Regeln gelten sollen als für Nationalstrassen, die mit der Einführung der NFA entschädigungslos dem Bund übertragen wurden. Dieses Vorgehen wurde seitens des Bundes damit begründet, dass die Kantone inskünftig von den Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen befreit seien (Botschaft des Bundesrats zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA vom 7. September 2005; BBl 2005, S. 6146). Mit der Verminderung der Kantonsanteile fordert der Bund nun – entgegen dem Grundsatz für das bestehende Netz – eine zweimalige Kompensation. Damit werden die Grundsätze der NFA unterlaufen werden. Aus diesen geht klar hervor, dass der Bund für die Netzerweiterung allein zuständig ist und auch allein für deren Finanzierung zu sorgen hat. In der Botschaft zur NFA vom November 2001 hielt der Bundesrat zudem fest, dass der Ausbau des beschlossenen Netzes und die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken vollständig zulasten des Bundes gehen.

Um die Anpassung des Netzbeschlusses nicht weiter zu verzögern, und wegen der grossen Bedeutung dieser Anpassung für den Kanton Zürich, akzeptieren wir die Kompensation der Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der abzutretenden Strassen im Umfang von jährlich 105 Mio. Franken, wovon auf den Kanton Zürich 11,35 Mio. Franken entfallen sollen.

2. Welches der vier Kompensationsmodelle bevorzugen Sie?

Für den Kanton Zürich sind die finanziellen Auswirkungen der Modelle 2 und 3 auf den Kompensationsbeitrag beinahe gleich. Aus nachfolgenden Gründen sprechen wir uns für Modell 2 aus.

Modell 2 ist Modell 3 vorzuziehen, da es richtigerweise sämtliche Beitragskategorien an Hauptstrassen in die Teilkompensation einbezieht. Zudem profitieren diejenigen Kantone, die von der Strassenzuordnung nicht betroffen sind, beim Modell 2 etwas weniger stark als beim Modell 3. Grundsätzlich ist nicht nachvollziehbar, weshalb Kantone, die von der Anpassung des Netzbeschlusses und des Ergänzungsnetzes nicht betroffen sind, aus einer rein rechnerischen Anpassung finanziellen Nutzen ziehen sollten. Für die betreffenden Kantone sollten die Beiträge unseres Erachtens unverändert belassen werden. Die damit frei werdenden Beträge müssten den von der Anpassung des Strassennetzes betroffenen Kantonen zugutekommen.

3. a) *Soll die Anpassung des Netzbeschlusses und die Anpassung des Ergänzungsnetzes gleichzeitig, teilweise gekoppelt oder vollständig getrennt erfolgen?*

Aus sachlich-methodischen Gründen können wir das Anliegen für eine gleichzeitige Umsetzung nachvollziehen. Die Anpassung des Ergänzungsnetzes ist für den Kanton Zürich von klar untergeordneter Bedeutung. Sollte die Anpassung des Ergänzungsnetzes zu einer Verzögerung der Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz führen, wären diese Vorlagen daher vollständig zu trennen.

- b) *Ergeben sich aus der zeitlichen Koppelung der Anpassung des Netzbeschlusses und der Anpassung des Ergänzungsnetzes Auswirkungen auf Ihre Wahl des Kompensationsmodells? Wenn ja, welche und warum?*

Nein.

4. *Sind Sie mit der vorgeschlagenen Sonderlösung für die Kantone ohne Nationalstrassen einverstanden?*

Grundsätzlich sollten die der Verteilung der Beiträge zugrunde liegenden Kriterien für alle Kantone gelten. Sonderlösungen führen immer wieder zu neuen Präjudizien (siehe das erwähnte Beispiel des Kantons Jura) und sollten daher möglichst vermieden werden.

Angesichts der bei einer Abkehr von der bisherigen Praxis beträchtlichen finanziellen Auswirkungen auf die beiden Appenzeller Kantone können wir diesem Sonderfall zustimmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi