

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Juni 2014

677. Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP) (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 26. Februar 2014 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Vernehmlassung zur Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP). Die Vorlage sieht verschiedene Massnahmen zur längerfristigen Finanzierung und Planung der Nationalstrassen sowie der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen vor.

Ausgangslage

Aufgrund des Alters und der steigenden Belastung benötigen Betrieb, Unterhalt und Anpassungen der Nationalstrassen inskünftig mehr finanzielle Mittel. Ferner müssen neben der Netzfertigstellung Erweiterungen und Kapazitätsausbauten finanziert werden. Die Verkehrsprobleme konzentrieren sich insbesondere auf die Agglomerationsräume. Der grösste Teil der Staus wird hier registriert, und zwar sowohl auf den Nationalstrassen als auch auf dem übrigen Strassennetz. Folgerichtig erkennt der Bundesrat hier den grössten Handlungsbedarf. Zur Finanzierung der Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr werden in der bestehenden Spezialfinanzierung Strassenverkehr des Bundes (SFSV) zweckgebundene Mittel zur Verfügung gestellt. Zweckgebunden sind 50% der Mineralölsteuereinnahmen, die Einnahmen aus dem Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (ausgenommen die Einnahmen auf Flugtreibstoffen) und aus der Nationalstrassenabgabe. Neben der Finanzierung der Aufwendungen für die Nationalstrassen werden damit beispielsweise Beiträge an Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge, Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen (Agglomerationsprogramme), Beiträge an die Kosten von Hauptstrassen oder an Massnahmen des Umwelts- und Landschaftsschutzes ausgerichtet.

Dieser Finanzierungsmechanismus hat sich gemäss dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Die verfassungsmässig festgelegte Zweckbindung der Einnahmen stellt sicher, dass ein Grossteil der Verkehrsabgaben aus dem Strassenverkehr der Strasseninfrastruktur zufließt. Diese weitgehende Verursacher- oder Nutzerfinanzierung erachtet der Bundesrat als zukunftsähig. Die heute noch vorhandenen Rückstellungen in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr sind gemäss derzeitiger Finanzplanung des Bundes bis voraussichtlich Ende 2017 beinahe abgebaut. Ab diesem Zeitpunkt ist der Finanzbedarf für die Aufgabenerfüllung nicht mehr vollständig gedeckt. Diese Finanzierungslücke führt der Bundesrat auf mehrere sich überlagernde Faktoren zurück:

- Die seit 1993 bzw. 1974 unveränderten Tarife bei der Mineralölsteuer (Grundsteuer) und dem Mineralölsteuerzuschlag vermögen mit der auf der Ausgabenseite angefallenen Teuerung nicht mehr Schritt zu halten.
- Der Finanzbedarf für die Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr ist in der Vergangenheit auch real (teuerungsbereinigt) angestiegen.
- Aufgrund des erwünschten und politisch geforderten Trends zu immer verbrauchsärmeren Fahrzeugen und neuen Antriebstechnologien sinken die Einnahmen bei der Mineralölsteuer und beim Mineralölsteuerzuschlag.

Seit der Schaffung des Infrastrukturfonds auf den 1. Januar 2008 ist die Finanzierung der Nationalstrassen auf zwei Gefässe aufgeteilt. Aus Sicht des Bundes ist dies bezüglich finanzieller Steuerung, Bewirtschaftung der Mittel und Transparenz nachteilig. Zudem ist der Infrastrukturfonds zeitlich befristet, was dem Charakter der daraus finanzierten Aufgaben betreffend Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr nicht gerecht wird.

Zielsetzung

Mit der von Volk und Ständen am 9. Februar 2014 angenommenen Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) wurde ein neues Finanzierungssystem für den Betrieb, den Substanzerhalt und den Bau der Bahninfrastruktur geschaffen. Kern des Systems ist ein unbefristeter Bahninfrastrukturfonds, dem verschiedene Einnahmequellen zugewiesen werden. Mit der vorliegenden Vorlage möchte der Bundesrat ein Äquivalent für die Finanzierung der nationalen Strasseninfrastruktur bereitstellen.

Der Bundesrat weist auf die Bedeutung einer sicheren, leistungsfähigen und qualitativ hochstehenden sowie nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur für die wirtschaftliche Prosperität und die gesellschaftliche Wohlfahrt hin. Für die in der Zuständigkeit des Bundes liegenden Nationalstrassen gilt es deshalb, das bestehende Netz in seiner Substanz mit den notwendigen Unterhaltsmassnahmen zu erhalten, die Fertigstellung voranzutreiben und bestehende schwerwiegende Überlastungen im Nationalstrassennetz zu beheben. Damit der Verkehr als Ganzes funktioniert, will der Bundesrat gleichzeitig die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen fortführen. Die Vorlage soll die dazu notwendigen Strukturen schaffen und die finanziellen Mittel mittelfristig sicherstellen.

Schaffung eines Fonds für Nationalstrassen und den Agglomerationenverkehr

Für die Finanzierung der Nationalstrassen und der Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen soll auf Verfassungsstufe ein unbefristeter Nationalstrassen- und Agglomerationenverkehrsfonds (NAF) geschaffen werden. Wie beim Bahneninfrastrukturfonds sollen bestehende und neue Einnahmen direkt in den Fonds fliessen. Die Finanzierung von Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen erfolgt somit unbefristet und weiterhin über den Fonds. Der Fonds soll die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit sowie die Transparenz bei den Finanzflüssen verbessern. Er hat keinen Einfluss auf die Finanzierungslücke.

Schliessung der sich abzeichnenden Finanzierungslücke

Zur Schliessung der Finanzierungslücke sieht der Bundesrat einnahme- und ausgabeseitige Massnahmen vor. Einnahmeseitig steht zur Sicherung der künftigen Finanzierung der anstehenden Aufgaben und Aufwendungen die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags im Vordergrund. Ferner sollen Einnahmen aus der Automobilsteuer für den Nationalstrassen- und Agglomerationenverkehrs-Fonds zweckgebunden werden. Für die Kombination dieser Massnahmen werden zwei Varianten vorgeschlagen:

Hauptvariante: Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 15 Rappen pro Liter auf neu 45 Rappen pro Liter sowie Zuweisung von höchstens zwei Dritteln der Automobilsteuer,

Nebenvariante: Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags um 12 Rappen pro Liter auf neu 42 Rappen pro Liter sowie Zuweisung der Automobilsteuer oder von Teilen davon.

Als weitere Massnahme, die frühestens ab 2020 greifen wird, soll sich die wachsende Zahl von Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechniken mit einer Pauschalabgabe an der Finanzierung der Strasseninfrastruktur beteiligen. Schliesslich soll bei den Einnahmen neu periodisch die Teuerung ausgeglichen werden. Dazu soll der Bundesrat gesetzlich ermächtigt werden. Auf der Ausgabenseite möchte der Bund insbesondere bei den Nationalstrassen Effizienzgewinne und Einsparungen erzielen und zudem die Ausgaben zeitlich verschieben, erstrecken oder plafonieren.

Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrasse

Der Bundesrat will die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes gezielt erhalten und verbessern. Die dafür notwendigen Erweiterungen und Kapazitätsausbauten sollen neu mit dem Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP Nationalstrasse) beschlossen werden. Im Rahmen dieses Programms erhalten die eidgenössischen Räte die Möglichkeit, periodisch über Erweiterungen und Kapazitätsausbauten der Nationalstrassen zu befinden.

Weiterführung der Agglomerationsprogramme

Die Agglomerationsprogramme sind zweckmässige Instrumente zur koordinierten Entwicklung von Siedlung und Gesamtverkehr und zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Verkehrs in den Ballungsräumen. Mit ihnen ist auch ein effektiver und effizienter Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel möglich. Mit dem NAF will der Bund sicherstellen, dass auch für diese Aufgabe in Zukunft Mittel zur Verfügung stehen.

Beurteilung der Vorlage

Die vorgesehene Schaffung eines Fonds und die damit angestrebte Verbesserung der Planungs- und Realisierungssicherheit bei den Nationalstrassen sowie den Verkehrsinfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs sind grundsätzlich zu begrüssen. Auch das vorgesehene Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen ist grundsätzlich zweckmässig. Es greift in der vorgesehenen Methodik aber zu kurz und vernachlässigt wichtige Ausbauvorhaben wie die Glattalautobahn. Zudem zeigt der Bund in der Vorlage nicht auf, wie weitere, wichtige und im Sachplan Verkehr vorgesehene Ergänzungen des Nationalstrassennetzes wie die Oberlandautobahn finanziert werden können. Schliesslich sind die für die Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen vorgesehenen Mittel sehr knapp bemessen. Vom Bund ist beim Einsatz der Mittel eine starke Konzentration auf die volkswirtschaftlich bedeutsamsten Vorhaben zu verlangen, um die Wirkung der Agglomerations-

programme in Zukunft nicht zu gefährden. Die vorgesehene Finanzarchitektur leistet zudem keinen Beitrag zur Vereinfachung der komplexen Verkehrsfinanzierung und schafft neue Abhängigkeiten. Für eine Überarbeitung der Vorlage scheint es angezeigt, den Ausgang der Initiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» abzuwarten, deren Annahme grundlegende Auswirkungen auf die gesamte Verkehrsfinanzierung hätte.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

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

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrasse (STEP Nationalstrasse) Stellung nehmen zu können.

Die Vorlage bringt den Handlungsbedarf, der bei der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs und der Nationalstrassen besteht, deutlich zum Ausdruck. Die im Bericht dargestellte finanzielle Entwicklung mit der sich ab Ende 2017 abzeichnenden Finanzierungslücke können wir nachvollziehen. Der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds sowie das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen sind grundsätzlich zweckmässige Instrumente zur Finanzierung und Entwicklung der volkswirtschaftlich bedeutsamen Verkehrsinfrastrukturen. Wir begrüssen diese daher. Dasselbe gilt für die bewährten Agglomerationsprogramme, die unbefristet weiterzuführen sind. Nur sehen wir Nutzen und Wirkung dieser Instrumente gefährdet, weil sie nicht ausreichend finanziert sind. Im Einzelnen hat die Vorlage nach unserer Beurteilung folgende Mängel:

1. Die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs ist nach heutigem Planungsstand nicht ausreichend sichergestellt. Die Agglomerationsprogramme als Finanzierungsinstrumente würden damit ihre Wirkung verlieren.
2. Mit dem NAF und STEP Nationalstrasse ist der erforderliche Ausbau des Nationalstrassennetzes, wie er vom Bund im Sachplan Verkehr und anderen Planungen vorgesehen und erforderlich ist, nicht sicher gestellt.
3. Die Vorlage sieht keine Lösung vor für die abnehmenden Erträge aus der Mineralölsteuer. Die nicht werkgebundenen Beiträge an die Kantone sind nicht ausreichend gesichert.

Die Grundsätze der Schweizerischen Verkehrsfinanzierung werden durch die am 10. März 2014 eingereichte Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» (sogenannte «Milchkuh-Initiative») infrage gestellt. Eine Annahme dieser Initiative hätte grundlegende Auswirkungen auf die vorliegende Botschaft, insbesondere auf die darin vorgesehene Deckung des Mittelbedarfs. Wir empfehlen daher, mit der Neuregelung der Finanzierung der Nationalstrassen und der Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen zuzuwarten, bis über den Ausgang der Initiative Klarheit besteht. Nötigenfalls ist eine Zwischenlösung für die Finanzierung der Agglomerationsprogramme zu suchen und eine Übergangsregelung für Vorhaben zu schaffen, die baureif und beitragsberechtigt sind, deren Mitfinanzierung durch den Bund aber noch nicht gewährleistet ist.

1. Finanzierung des Agglomerationsverkehrs nach heutigem Planungsstand nicht ausreichend sichergestellt

Während für die Agglomerationsprogramme der 1. und 2. Generation insgesamt 3,2 Mrd. Franken (Preisstand 2005, ohne MWSt) zur Verfügung stehen und diese über den Verpflichtungskredit abgesichert sind, sollen für die Agglomerationsprogramme der 3. und 4. Generation im Zeitraum 2021 bis 2027 nur noch insgesamt 900 Mio. Franken zur Verfügung stehen, d. h. jährlich 130 Mio. Franken. Hingegen ist aufgrund der Voranmeldungen in den Agglomerationsprogrammen der 2. Generation (B- und C-Massnahmen) mit einem Beitragsmittelbedarf von 270 bis 450 Mio. Franken (je nach Beitragssatz) zu rechnen.

Ohne zusätzliche Mittel und ohne stärkere Priorisierung des Mitteneinsatzes ist somit nicht mehr sichergestellt, dass viele Schlüsselpunkte in den Agglomerationen zeitgerecht umgesetzt werden können oder – insbesondere auf Ebene der Gemeinden und Städte – genug Anreiz besteht, Massnahmen zügig voranzutreiben. Der Kanton Zürich sieht bedeutende Vorhaben für die Agglomerationsprogramme der 3. und 4. Generation vor, wie die Limmattalbahn 2. und 3. Etappe, die Erschliessungsstrasse Neuhegi, Rosengartentram und -tunnel, das Tram Affoltern und die Verlängerung der Glatttalbahn. Diese für das Funktionieren des künftigen Agglomerationsverkehrs im Kanton Zürich entscheidenden Massnahmen werden aufgrund der landesweiten Mittelkonkurrenz kaum mehr in den Genuss von nennenswerten Bundesbeiträgen kommen.

Die ausreichende, unbefristete und lückenlose Finanzierung der Bundesbeiträge an die Massnahmen der Agglomerationsprogramme der 3. und Folgegenerationen ist sicherzustellen. Die Finanzierung ist in derselben Höhe wie im Rahmen der 1. und 2. Generation der Agglomerationsprogramme weiterzuführen, damit auch weiterhin Grossprojekte wie die Limmattalbahn, für die der Infrastrukturfonds ursprünglich vorgesehen war, finanziert werden können. Dazu sind jährlich 300 bis 400 Mio. Franken (Preisstand 2005, ohne MWSt) vorzusehen. Ohne genügende Alimentierung geht das Agglomerationsprogramm als Instrument seiner Bedeutung verloren. In jedem Fall ist es aus Sicht des Kantons Zürich zwingend, dass die vorhandenen Mittel stärker zur Lösung der dringendsten und volkswirtschaftlich bedeutendsten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen verwendet werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die verfügbaren Mittel dort eingesetzt werden, wo sie schweizweit die grösste Wirkung entfalten.

2. Erforderlicher Ausbau des Nationalstrassennetzes nicht sichergestellt

Gemäss dem erläuternden Bericht soll das STEP Nationalstrasse auf dem Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz beruhen. Dieses sieht Kapazitätserweiterungen nur in Form von Spurergänzungen vor. Damit bildet das STEP Nationalstrasse nach unserer Auffassung keine genügende Grundlage für einen den künftigen Anforderungen entsprechenden Ausbau des Nationalstrassennetzes. Wir verlangen, dass mittelfristig auch die weiteren, zum Erhalt der Leistungsfähigkeit erforderlichen Vorhaben zum Ausbau des Nationalstrassennetzes aus dem Fonds finanziert werden können und mit entsprechender Priorität in einem STEP Nationalstrasse Eingang finden. Der schwerwiegendste Kapazitätsengpass im Grossraum Zürich, nach erfolgtem Ausbau der Nordumfahrung Zürich, betrifft die A1 im mittleren Glattal. Dieser Engpass stellt nicht nur die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes infrage, er liegt auch in einem äusserst dicht besiedelten Gebiet. Der von der A1 ins untergeordnete Strassennetz verdrängte Verkehr beeinträchtigt daher die Lebensqualität einer sehr grossen Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern und verursacht zudem grossflächige Behinderungen des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs. Im Rahmen der Zweckmässigkeitsbeurteilung, die unter der Federführung des Bundesamts für Strassen durchgeführt wurde, hat sich der Bau der Glatatalautobahn als zweckmässigste Massnahme zur Behebung dieses Kapazitätsengpasses erwiesen.

Wir vermissen ferner Aussagen dazu, wie der Bund mit der von den eidgenössischen Räten beschlossenen, aber noch nicht finanzierten Anpassung des Nationalstrassennetzes verfahren will. Auch diese Netzanpassung enthält wichtige und dringliche Ausbauvorhaben, für deren Finanzierung bald Lösungen aufzuzeigen sind. Dies gilt insbesondere für die A53 zwischen Brüttisellen (A1) und der Verzweigung Rothenburg SZ (A3) mit der Lückenschliessung zwischen Uster Ost und dem Kreisel Betzholt (Hinwil).

Der Bund ist somit gefordert aufzuzeigen, wie zusätzliche Netzelemente in ein Entwicklungsprogramm aufgenommen und finanziert werden können. Dabei verlangen wir vom Bund eine stärkere Priorisierung des Mitteleinsatzes nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Auf Netzerweiterungen, die in einem überregionalen Kontext keinen wesentlichen volkswirtschaftlichen Nutzen entfalten, ist zu verzichten. Die Ausbauvorhaben sind nicht nach dem Planungsstand, sondern nach der Dringlichkeit zu priorisieren.

3. Werkgebundene Beiträge an die Kantone nicht ausreichend gesichert

Der Anteil der Kantone an den zweckgebundenen Einnahmen der Mineralölsteuer, dem Mineralölsteuerzuschlag sowie der Nationalstrassenabgabe in Form von nicht werkgebundenen Beiträgen beträgt heute mindestens 10% der Reineinnahmen. Dies entsprach in den letzten fünf Jahren durchschnittlich rund 380 Mio. Franken pro Jahr. Der Bund rechnet in Zukunft bei gleichbleibenden Steuersätzen mit abnehmenden Erträgen aus der Mineralölsteuer. In der Vorlage wird daher für 2017 bis 2030 nur noch von rund 340 Mio. Franken pro Jahr ausgegangen. Auch dem Bund werden die entsprechenden Einnahmen fehlen. Indem aber die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) neu im Wesentlichen nur noch der Finanzierung der Bundesbeträge dienen und nur noch über den zweckgebundenen Anteil an den Einnahmen aus der Mineralölsteuer (50%) finanziert werden soll, wird der Einnahmerückgang praktisch ausschliesslich den Kantonen überbunden.

Die nicht werkgebundenen Beiträge bilden einen wesentlichen Bestandteil der kantonalen Verkehrsfinanzierung. Wir sind daher nicht bereit, diese Einnahmeausfälle ohne Ersatz hinzunehmen, und verlangen vom Bund, dass er Lösungsansätze für dieses Problem aufzeigt. Andernfalls müsste die SFSV dauerhaft über den vorgesehenen Ausgleichsmechanismus aus dem NAF mitfinanziert werden, was nicht dem Sinn des Ausgleichsmechanismus und des NAF entsprechen kann. Wir schlagen

vor, die Finanzierung dieser Bundesbeiträge über den NAF zu prüfen, um die Finanzierungssicherheit der Kantone für diese Beiträge zu verbessern. Die von Ihnen ebenfalls geprüfte Finanzierung der Bundesbeiträge über die allgemeinen Bundesmittel (Ziff. 2.7.1 der Erläuterungen) würde demgegenüber zu einer weiteren Schlechterstellung der Kanton führen und wird von uns abgelehnt.

Bei verschiedenen Bundesbeiträgen («übrige Aufgaben») wird eine jährliche Teuerung von 1% berücksichtigt. Wir sind der Auffassung, dass auch die für die Kantone wichtigen nicht werkgebundenen Beiträge automatisch an die Teuerung anzupassen sind, und beantragen hierfür dieselbe Regelung wie bei den anderen Beiträgen. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn die Mineralölsteuer wie vorgesehen vom Bundesrat der Teuerung angepasst werden kann.

Rahmenbedingungen für eine Neuregelung

Mit der Beibehaltung der SFSV und dem vorgesehenen Ausgleichsmechanismus mit dem NAF schafft die vorgesehene Finanzarchitektur neue Abhängigkeiten und Unklarheiten innerhalb der Verkehrsfinanzierung, wogegen eine Vereinfachung des gewachsenen Systems not tut.

Bei der Neuregelung der Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs ist ein gemeinsames Finanzierungsgefäß für beide Aufgabengebiete nach unserer Einschätzung zwar möglich, politisch und sachlich aber nicht zwingend nötig. Zur Vereinfachung sollte eine Lösung gefunden werden, bei der auf Ausgleichsmechanismen verzichtet werden kann. Sollten solche dennoch nötig sein, sind sie im Gesetz abschliessend und klar zu regeln. In jedem Fall scheint uns die Finanzierung der Nationalstrassen über einen eigenen Fonds zweckmässig.

Wir teilen die Einschätzung des zusätzlichen Mittelbedarfs und sind mit der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags als Hauptinstrument zur Deckung des Bedarfs im Grundsatz einverstanden. Neben der Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags sind aber weitere Finanzierungsquellen zu prüfen, um die Erhöhung des Zuschlags möglichst gering halten zu können. Nötigenfalls ist die Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags aus Gründen der politischen Akzeptanz zu etappen. In diesem Sinn beantragen wir ferner eine vollständige Zweckbindung der Automobilsteuer für den NAF.

Kantone und Gemeinden werden ihre Projekte für den Agglomerationsverkehr ungeachtet der noch offenen Bundesfinanzierung weiterbearbeiten und umsetzen müssen. Sollte es dem Bund nicht möglich sein, zeitgerecht eine ausreichende Mitfinanzierung bereitzustellen, ist

zu gewährleisten, dass während einer Übergangszeit auch rückwirkend Bundesbeiträge gesprochen und ausbezahlt werden können. Die heutige Abhängigkeit zwischen Baubeginn und Mitfinanzierung des Bundes wäre in diesem Fall zu lockern. Eine Verwirkung von Bundesbeiträgen kann unter diesen Umständen nicht angehen.

Weitere Bemerkungen zum Vernehmlassungsentwurf

Entsprechend dem Aufbau des Fragebogens äussern wir uns zum Entwurf ergänzend wie folgt:

A. Neue Finanzarchitektur

Sollte an der vorgesehenen Finanzierungsarchitektur festgehalten werden, sind die Voraussetzungen für den Ausgleich zwischen NAF und SFSV klarer zu regeln. Ansonst sind ausgiebige politische Diskussionen über die Anwendung der sehr offen formulierten Bestimmungen zu befürchten (neu Art. 86 Abs. 5 BV, neu Art. 9 Abs. 2 NAFFG: Was ist eine angemessene Reserve? Wann besteht Bedarf für einen Ausgleich?).

Die Formulierung «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr» in neu Art. 86 Abs. 1 BV ist nach unserer Auffassung unzutreffend. Die Beschränkung der Bundesfinanzierung auf Massnahmen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr steht im Widerspruch zu neu Art. 17a Abs. 2 MinVG, wonach die Bundesbeiträge zugunsten des Strassen-, Schienen- und Langsamverkehrs ausgerichtet werden.

Der erläuternde Bericht gibt wenig Aufschluss, nach welchen Grundsätzen die Abgrenzung des NAF vom voraussichtlich 2016 in Kraft tretenden Bahninfrastrukturfonds (BIF) erfolgen soll. Gemäss Anhang VI sind Eisenbahnprojekte, die in den Agglomerationsprogrammen der 3. und Folgegenerationen enthalten sind, zwar über den BIF zu finanzieren. Insbesondere bei S-Bahn-Publikumsanlagen und bei Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Bahn werden sich in der Praxis aber immer wieder Fragen hinsichtlich des Finanzierungsgefäßes stellen. Die Abgrenzung zwischen NAF und BIF in Hinblick auf die Finanzierung von Eisenbahnpublikumsanlagen, Zugangswegen sowie intermodalen Umsteigeeinrichtungen ist in der Botschaft zu klären und nötigenfalls auf Gesetzesstufe zu regeln.

B. Massnahmen zur Schliessung der Finanzierungslücke

Wir erachten es grundsätzlich als richtig, alle motorisierten Fahrzeuge ungeachtet ihrer Antriebsart zur Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen zu besteuern, insbesondere wenn sie einen nennenswerten Anteil an gesamten Fahrzeugaufkommen bilden. Wir erachten es jedoch als wichtig, Anreize zur Förderung alternativer Antriebstechniken zu schaffen. In diesem Sinn hat der Kanton Zürich Fahrzeuge mit ausschliesslich elektrischem Antrieb von der Verkehrsabgabe befreit. Einer massvollen pauschalen Besteuerung mit Fr. 340 pro Jahr von 2020 bis 2030 bzw. Fr. 390 von 2031 bis 2040, wie sie vorgeschlagen wird, können wir uns anschliessen. Diese Mittel für die Aufgaben des NAF zu verwenden, erscheint uns folgerichtig.

Wir sind ferner damit einverstanden, dass der Bundesrat künftig auf der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag einen Teuerungsausgleich vornehmen kann.

C. Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

Wir erachten es als zweckmässig, den künftigen Kapazitätsausbau der Nationalstrassen in mehreren Ausbauschritten vorzunehmen. Dabei ist der planerische Rahmen zu beachten, in den sich das STEP Nationalstrasse einfügen muss.

Der Sachplan Verkehr ist das Instrument des Bundes, das die verkehrs trägerübergreifende Abstimmung zwischen Strasse und Schiene und die Ausrichtung der Verkehrsinfrastruktur auf die erwünschte räumliche Entwicklung gemäss Raumkonzept Schweiz sicherstellt. Der Sachplan Verkehr stellt darüber hinaus auch die Abstimmung mit den Richtplänen der Kantone sicher. STEP Nationalstrasse ist daher eng an den Zielen und Festlegungen des Sachplans Verkehr zu orientieren. Dazu ist der Sachplan Verkehr periodisch nachzuführen und an neue Erkenntnisse anzupassen.

Dem Agglomerationsverkehr dienende Eisenbahnvorhaben sind über den BIF zu finanzieren, sofern es sich nicht um Tram- und Metaprojekte handelt. Solche Vorhaben müssen neu in das STEP Bahninfrastruktur aufgenommen werden. Die Vorhaben für den Ausbauschritt 2030 sind bereits bis 2016 festzulegen. Anderseits sind solche Eisenbahnvorhaben gesamtverkehrlich bedeutend, da sie besondere Auswirkungen auf den MIV und den Langsamverkehr sowie auf die Siedlungsentwicklung haben. Sie sind daher auch Teil der Agglomerationsprogramme. Der erläuternde Bericht gibt keinen Aufschluss über die zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Agglomerationsprogramme der 3. und Folge-

generationen mit dem STEP Bahninfrastruktur. Entsprechendes gilt bei den Nationalstrassen, die in Ballungsräumen immer auch dem Agglomerationsverkehr dienen. Auch das künftige STEP Nationalstrasse ist somit mit den Agglomerationsprogrammen abzustimmen. Die Grundsätze der inhaltlichen und zeitlichen Abstimmung von STEP Nationalstrasse, STEP Bahninfrastruktur und der Agglomerationsprogramme sind in der Botschaft zu beschreiben und nötigenfalls gesetzlich zu verankern.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli