



Strassengesetz (Uferwegfonds)

A. Ausgangslage

Am 29. August 2022 hat der Kantonsrat die Motion KR-Nr. 61/2021 betreffend Thesaurierender Fonds für Uferwege überwiesen. Darin wird der Regierungsrat ersucht, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen thesaurierenden Fonds für Uferwege zu schaffen. Ziel soll sein, dass die jährlich budgetierten Mittel (mindestens 6 Mio. Franken pro Jahr gemäss § 28 b des Strassengesetzes [StrG, LS 722.1]) diesen Fonds äufnen und die laufenden Ausgaben zur Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse diesem Fonds entnommen werden. Die im Budget eingestellten, aber nicht beanspruchten Beträge, sollen im Fonds verbleiben und mit der entsprechenden Zweckbindung für künftige Projekte erhalten bleiben.

Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 26. Mai 2021 (RRB Nr. 573/2021) ausgeführt hat, ist die Volkswirtschaftsdirektion daran, die Planung der Uferwege voranzutreiben. Die Planung und Projektierung von Uferwegen erweist sich jedoch aufgrund der umweltrechtlichen Anforderungen und der Grundeigentumsverhältnisse als komplex und zeitintensiv. Dies ist auch der Grund, weshalb die Budgetmittel bis anhin zum Teil verfallen sind. Ein thesaurierender Fonds bewirkt weder eine Beschleunigung noch eine bessere Finanzierung von Uferwegprojekten, weil der Kanton über ausreichend finanzielle Mittel für die Realisierung von baureifen Projekten verfügt. Die Schaffung eines separaten Fonds für Uferwege erachtet der Regierungsrat daher als nicht zielführend, um einen vermehrten Bau von Uferwegen zu erreichen. Im Gegenteil werden zusätzliche Fonds, die aus dem Strassenfonds gespiesen werden, die Flexibilität in der Steuerung verringern, was sich unter anderer Konstellation in Zukunft auch als Nachteil erweisen könnte. Mit der Überweisung der Motion durch den Kantonsrat ist der Regierungsrat jedoch verpflichtet, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung zu unterbreiten.

B. Ziel und Umsetzung

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, das mit der Motion verfolgte Ziel der Schaffung eines Uferwegfonds durch eine Änderung von § 28 b StrG betreffend die Finanzierung des Baus von Uferwegen umzusetzen. So soll für die Erstellung von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen ein Fonds geschaffen und diesem jährlich aus dem Strassenfonds eine Einlage in der Höhe des vom Kantonsrat für den Bau von Uferwegen budgetierten Betrags zugewiesen werden.

C. Auswirkungen

1. Kanton

Die Motion verlangt die Schaffung eines thesaurierenden Fonds, mit dem gewährleistet werden soll, dass nicht ausgeschöpfte Mittel in den Folgejahren weiter für Uferwege zur Verfügung stehen. In Umsetzung dieses Ziels sieht die Vernehmlassungsvorlage vor, § 28 b StrG entsprechend anzupassen.

Die Grundlagen zur Schaffung von Fonds sind im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) geregelt. Demnach sind Fonds zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben (§ 31 Abs. 1 CRG). Die Kosten für den Bau von Uferwegen zählen zu den Investitionsausgaben. Investitionen für Zwecke eines Fonds werden vom Staat vorfinanziert (§ 33 Abs. 2 Satz 1 CRG). Die Ausgaben für den Bau von Uferwegen werden in der Investitionsrechnung verbucht und nach deren Fertigstellung als Verwaltungsvermögen in der Bilanz aktiviert. Zur Refinanzierung werden dem Strassenfonds Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen belastet (§ 33 Abs. 2 Satz 2 CRG). Mit der Einführung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS, § 46 Abs. 2 CRG) am 1. Januar 2008 wurde die Abschreibungsdauer bei Strassenbauinvestitionen auf 40 Jahre festgelegt.

Auch bei Etablierung eines Uferwegfonds würden die Projekte für den Bau von Uferwegen daher, wie bis anhin, über die Staatskasse vorfinanziert (vgl. § 28 b Abs. 1 StrG). Statt der bisherigen Refinanzierung zulasten des Strassenfonds würden die Abschreibungen und Zinsen neu über 40 Jahre dem neuen Uferwegfonds belastet. Sofern der neue Fonds für Uferwege, wie von der entsprechenden Motion angestrebt, mit Einlagen in der Höhe der jährlich budgetierten Mittel für Uferwege (§ 28 b Abs. 1 StrG) geäufnet werden soll, würde der Bestand dieses Fonds während der Abschreibungsdauer von 40 Jahren daher stetig anwachsen.

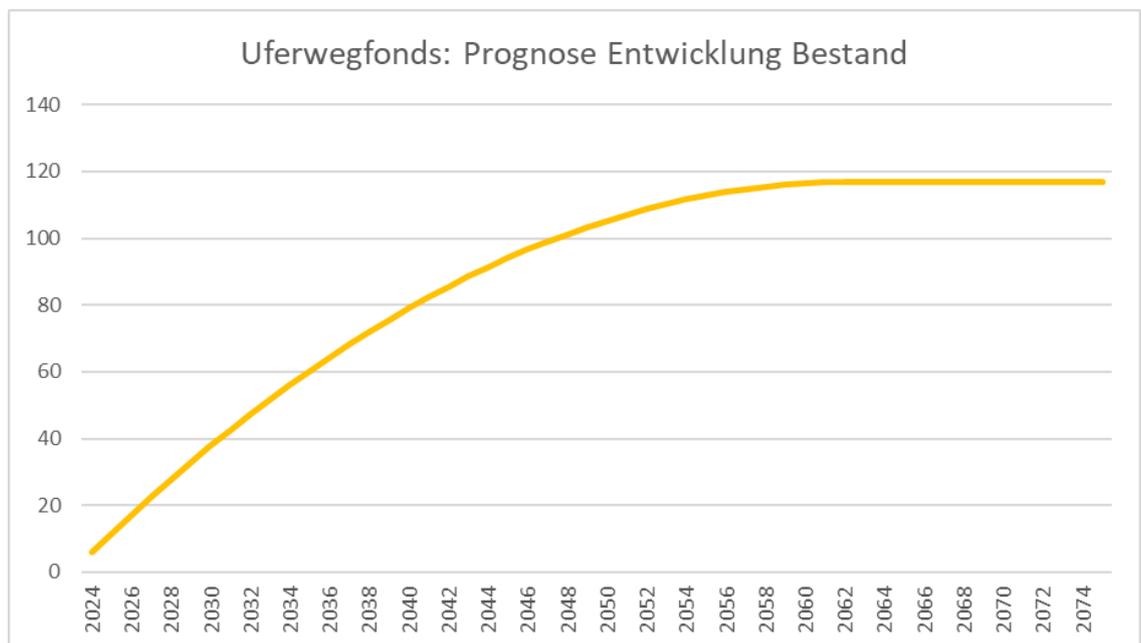


Abbildung 1 Prognose Entwicklung Uferwegfonds, vereinfachte Darstellung (Annahmen: Einlagen: 6 Mio. Franken/J; Investitionen: 6 Mio. Franken/J, Abschreibungsdauer: 40 J, ohne Zinsen)

Kantonale Uferwege werden als Staatsstrassen bisher durch den Strassenfonds finanziert. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der neu zu schaffende Uferwegfonds aus dem Strassenfonds gespeist werden soll. Mit dieser Umlegung zulasten des Strassenfonds wird die mit der Motion angestrebte nachhaltige Zweckbindung von Mitteln zugunsten von Uferwegprojekten erreicht. Der den Mechanismen der Rechnungslegung geschuldete

Anstieg des Uferwegfonds in den ersten 40 Jahren erfolgt somit zulasten des Strassenfonds, dessen Bestand entsprechend sinken wird. Dies hat zur Folge, dass für die anderen Zwecke des Strassenfonds, d.h. vorab für den Bau und den Unterhalt der kantonalen Strassen (vgl. § 28 StrG), weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Im Ergänzungsbericht des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 346/2016 betreffend Strassengelder für Strassen (Fonds im Eigenkapital) wurde bereits darauf hingewiesen, dass die 2023 hinzugekommenen jährlichen Ausgaben durch die Beiträge an den Unterhalt von Gemeindestrassen sowie die sinkenden Einnahmen durch die fortschreitende Elektrifizierung die Verschuldung des Strassenfonds deutlich erhöhen werden. Diese Entwicklung dürfte sich durch diese Vorlage vorerst weiter verschärfen.

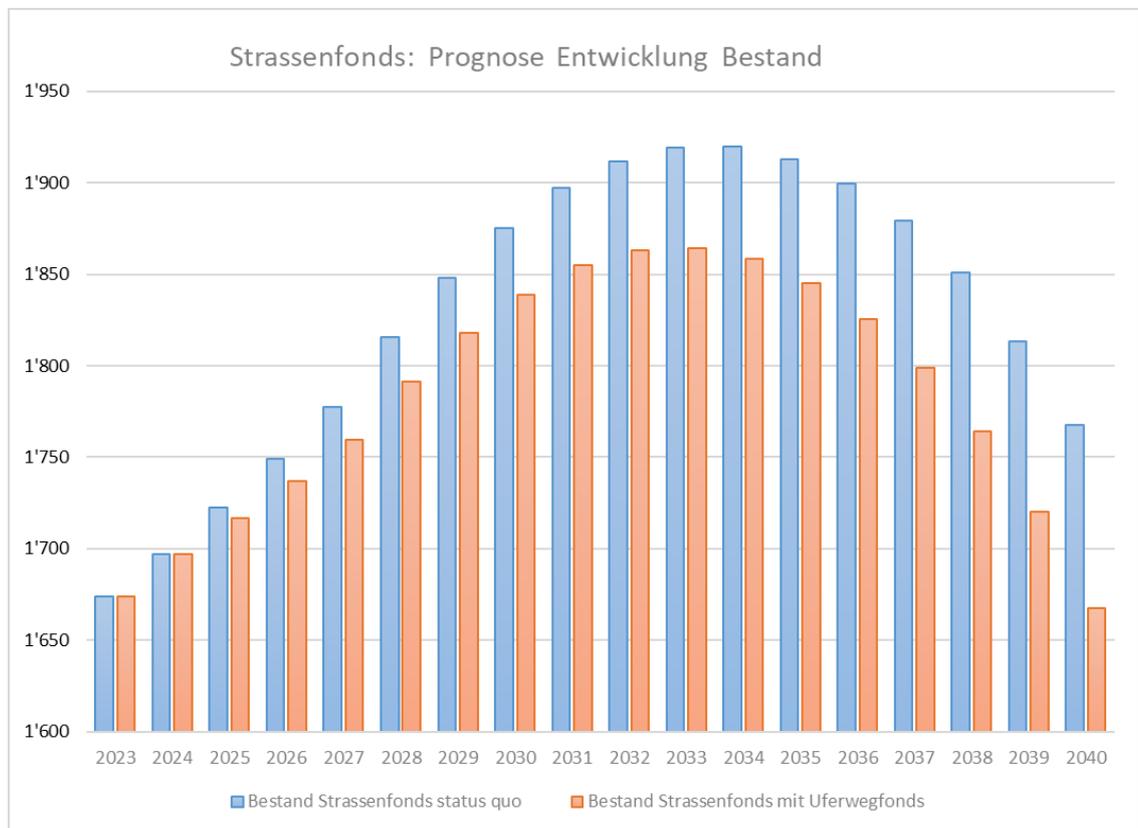


Abbildung 2 Prognose Entwicklung Strassenfonds, vereinfachte Darstellung

Darüber hinaus sprechen die Argumente, die im Rahmen der im Kantonsrat unbestrittenen Abschaffung des Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank vorgebracht wurden (Vorlage 5631), auch gegen die Schaffung eines thesaurierenden Fonds für Uferwege. Demnach sind Fonds im Kanton Zürich generell nie thesaurierend, sondern buchhalterisch. Es findet kein separates Ansparen und Anlegen von Mitteln statt. Diese Mittel müssten in Anlagen investiert werden. Dies würde Transaktionskosten und einen höheren administrativen Aufwand verursachen, und die Anlagen würden zusätzlich noch dem Wertschwankungsrisiko unterliegen. Vor allem aber wären die angelegten Mittel im Bedarfsfall nicht sofort verfügbar, sondern müssten zunächst – unter Umständen mit



Verlust – veräussert werden. Aus finanzrechtlicher Sicht ist ein solches Vorgehen unwirtschaftlich.

Bereits heute erweist sich die Ausschöpfung des budgetierten Betrags für Uferwegprojekte als anspruchsvoll. Der Kanton verfügt über ausreichend finanzielle Mittel für die Realisierung von baureifen Uferwegprojekten. Die Planung und Projektierung dieser Vorhaben erweist sich jedoch aufgrund der umweltrechtlichen Anforderungen und der Grundeigentumsverhältnisse als komplex und zeitintensiv. Vor diesem Hintergrund ist nicht damit zu rechnen, dass die Schaffung eines separaten Fonds für Uferwege dazu führen könnte, den Bau von Uferwegen voranzutreiben. Im Übrigen können bereits heute für grössere Uferweg-Projekte mehr als die in § 28 b Abs. 1 StrG genannten (indexierten) 6 Mio. Franken im Budget eingestellt werden. Sollte aus unvorhersehbaren Gründen kurzfristig ein grösserer Betrag verfügbar gemacht werden müssen, so kann – eine entsprechende Begründung vorausgesetzt – der im Budget eingestellte Betrag grundsätzlich auch überschritten werden. Hierfür bedarf es keiner Gesetzesänderung.

2. Gemeinden

Die Vorlage betrifft die kantonale Finanzierung des Baus von Uferwegen. Die für Staatsbeiträge an Gemeinden gemäss § 29 f. StrG (Unterhalt von Gemeindestrassen und aussergewöhnliche Aufwendungen) zur Verfügung stehenden Mittel werden durch die Zuweisung aus dem Strassenfonds in den Uferwegfonds nicht beschränkt, da die Mittel für die Staatsbeiträge an die Gemeinden an die Höhe der Einlage in den Strassenfonds geknüpft sind (§ 31 StrG). Die Vorlage hat daher keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

3. Private

Private sind von der Vorlage nicht betroffen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage auferlegt den Unternehmen keinerlei Handlungspflichten und belastet sie auch sonst in keiner Weise im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Der mit der Einführung eines Fonds für Uferwege verbundenen administrative Aufwand beschränkt sich auf die kantonale Verwaltung. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

E. Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Nähere Erläuterungen zum vorgeschlagenen Gesetzestext finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



| Geltendes Recht | Vorentwurf | Erläuterungen |
|--|--|---|
| <p>Strassengesetz (StrG) (vom 27. September 1981)</p> <p><i>Bau von Uferwegen</i></p> <p><i>a. Finanzierung</i></p> <p>§ 28 a. ¹ Für die Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen stellt der Kantonsrat jährlich mindestens 6 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindexes am 1. April 2016 im Budget ein. Der Betrag verändert sich entsprechend der seitherigen Entwicklung des Indexes. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen. Ein im Budget eingestellter Betrag, der nicht beansprucht wurde, verfällt.</p> <p>² Die Standortgemeinden beteiligen sich an den Kosten von Wegabschnitten, die im oder angrenzend</p> | <p>Strassengesetz (StrG) (vom; Uferwegfonds)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),</p> <p><i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Strassengesetz vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:</p> <p><i>Bau von Uferwegen</i></p> <p><i>a. Finanzierung</i></p> <p>§ 28 a. ¹ Für die Erstellung von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen stellt der Kantonsrat jährlich mindestens 6 Mio. Franken im Budget ein. Der Betrag wird dem Baupreisindex für Tiefbauten im Kanton Zürich angepasst. Massgebend ist der Indexstand am 1. April 2016. Mindestens zwei Drittel dieses Betrags sind für den Bau des Uferweges am Zürichsee einzusetzen.</p> <p>Abs. 2 und 3 unverändert</p> | <p>Der Begriff des «zürcherischen Baukostenindexes» ist nicht eindeutig. Daher soll präziser auf den in der Praxis bereits verwendeten und vom Bundesamt für Statistik halbjährlich (im April und Oktober) ermittelten Baupreisindex für Tiefbauten im Kanton Zürich verwiesen werden.</p> <p>Mit der Etablierung eines Uferwegfonds in Abs. 4 kann der letzte Satz von Abs. 1, wonach ein im Budget eingestellter Betrag verfällt, wenn er nicht beansprucht wurde, gestrichen werden.</p> |



| Geltendes Recht | Vorentwurf | Erläuterungen |
|---|---|---|
| <p>an das Siedlungsgebiet verlaufen, sofern der Wegabschnitt:</p> <ul style="list-style-type: none">a. in unmittelbarer Nähe des Ufers verläuft oder die Erschliessung öffentlicher Betriebe und Anlagen am Gewässer verbessert undb. einen hohen Erholungswert aufweist. <p>³ Der Anteil der Gemeinden beträgt einen Fünftel der Kosten für die Planung und den Bau des Wegabschnitts, einschliesslich der Landerwerbskosten. Der Beitrag der Gemeinde wird mit der Projektfestsetzung festgelegt.</p> | <p>⁴ Der Kanton führt für die Erstellung der Uferwege gemäss Abs. 1 einen Fonds. Dem Fonds wird aus dem Strassenfonds jährlich der Betrag gemäss Abs. 1 zugewiesen. Der Fonds darf sich grundsätzlich nicht verschulden.</p> | <p>Zur Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse gemäss dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen wird ein Fonds geschaffen. Die jährliche Einlage in der Höhe der vom Kantonsrat für Uferwege budgetierten Mittel erfolgt aus dem Strassenfonds. Um eine Verschuldung des Fonds zu verhindern, darf der Bestand noch nicht abgeschriebener Investitionen den Fondsbestand grundsätzlich nicht übersteigen. Dies bedeutet, dass der Fondsbestand in der Regel im Folgejahr über eine entsprechende Mehrausgabe im Budget (vgl. Abs. 1) auszugleichen ist. Hintergrund ist, dass der Bau von Uferwegen regelmässig mit Strassenprojekten zu koordinieren ist. Verzögerungen bei Strassenprojekten gilt es zu vermeiden, weil einerseits die Strassen und Uferwege möglichst rasch der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden sollen und andererseits, weil Verzögerungen Kostenfolgen haben können. Es ist somit auch dem haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Mitteln geschuldet, dass eine kurzfristige Verschuldung des Fonds zulässig bleibt.</p> |
| <p>II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.</p> | | |