



Strassengesetz (Radwegnetz)

A. Ausgangslage

Am 28. März 2022 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat zwei Motionen zur Verbesserung der Strasseninfrastruktur für sicheres Velofahren überwiesen. Der Regierungsrat wurde eingeladen,

- die gesetzlichen Anpassungen zur Bereitstellung der nötigen finanziellen Ressourcen im Umfang von 30 Millionen Franken pro Jahr für die Behebung der 1'200 Schwachstellen gemäss Velonetzplan vorzulegen. Ziel soll sein, dass mindestens ein Drittel der Schwachstellen bis 2030, mindestens deren zwei Drittel bis 2040 behoben werden, so dass der Velonetzplan bis 2050 durchgängig realisiert ist. Dafür erstellt der Regierungsrat ein zusätzliches Bauprogramm (Motion «Sicheres und effizientes Velofahren dank Behebung der 1'200 Schwachstellen bei der Veloinfrastruktur», KR-Nr. 364/2020 [nachfolgend: Motion Veloinfrastruktur]);
- die nötigen gesetzlichen Anpassungen vorzulegen, damit jedes Strassenprojekt – sowohl Neubau- als auch Sanierungsprojekte – einer systematischen Überprüfung und einem Abgleich mit dem kantonalen Velonetzplan und den darin ausgewiesenen Schwachstellen unterzogen wird. Ziel ist es, dass bei sämtlichen Strassenbauprojekten immer auch die damit verbundenen Schwachstellen gemäss Velonetzplan behoben werden oder dass die Voraussetzungen in den Projekten so gesetzt werden, dass der Schwachstellenbehebung nichts im Weg steht (Motion «Sicheres Velofahren dank systematischer Überprüfung und Abgleichung von Strassenprojekten mit dem kantonalen Velonetzplan zur Behebung von Schwachstellen», KR-Nr. 365/2020 [nachfolgend: Motion Velonetzplan]).

Mit der am 29. August 2022 überwiesenen Motion wurde der Regierungsrat um Bericht und Antrag gebeten, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen thesaurierenden Fonds für Radwege zu schaffen. Ziel soll sein, dass die jährlich budgetierten Mittel (siehe auch § 28 a des Strassengesetzes [StrG, 722.1]) diesen Fonds äufnen und die laufenden Ausgaben zur Erstellung der Radwege 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 (Motion «Thesaurierender Fonds für Radwege», KR-Nr. 62/2021 [nachfolgend: Motion Radwegfonds]).

Wie in seinen Stellungnahmen zu den Motionen ausgeführt (RRB Nrn. 1196/2020, 1197/2020 und 574/2021), unterstützt der Regierungsrat die Verbesserung und den Ausbau der Veloinfrastruktur und ist bestrebt, die diesbezüglichen Schwachstellen zu beheben. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen hierfür beurteilt der Regierungsrat jedoch insgesamt als ausreichend. Mit den neuen strategischen Vorgaben im Veloförderprogramm 2 (Vorlage 5671), dem geplanten Umsetzungscontrolling und den zusätzlich budgetierten Mitteln werden sowohl die notwendigen Mittel als auch die Steuerung der Schwachstellenbehebung sichergestellt. Mit Beschluss Nr. 102 vom 25. Januar 2023 (RRB 102/2023) hat der Regierungsrat zudem zur Behebung der Schwachstellen bei der Veloinfrastruktur im Tiefbauamt fünf neue Stellen geschaffen. Darüber hinaus könnte der Kantonsrat bei der Festsetzung des jährlichen Budgets bereits heute die vom

Regierungsrat beantragten Mittel erhöhen. Die Errichtung eines eigenen Fonds für Radwege erachtet der Regierungsrat demgegenüber als nicht zielführend, um den Ausbau der Veloinfrastruktur voranzutreiben. Im Gegenteil werden zusätzliche Fonds, die aus dem Strassenfonds gespeisen werden, die Flexibilität in der Steuerung verringern, was sich unter anderer Konstellation in Zukunft auch als Nachteil erweisen könnte. Mit der Überweisung der Motionen durch den Kantonsrat ist der Regierungsrat jedoch verpflichtet, dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesänderung zu unterbreiten.

B. Ziele und Umsetzung

Die Motionen Veloinfrastruktur und Velonetzplan bezwecken, sicheres und effizientes Velofahren durch eine Verbesserung der bestehenden Strasseninfrastruktur, erstere durch die Beseitigung von Schwachstellen, letztere durch die systematische Überprüfung der Strassenprojekte, zu ermöglichen. Mit der Motion Radwegfonds wird eine längerfristige Zweckbindung der für Radwege budgetierten Mittel angestrebt. Alle drei Vorstösse sollen der Verbesserung des Radwegnetzes dienen und zielen auf eine Änderung des Strassengesetzes ab. Deshalb ist es zweckmässig, sie in einer gemeinsamen Vorlage zu behandeln.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, die Ziele der Motionen durch eine Änderung von § 28 a StrG betreffend den Bau von Radwegen umzusetzen. Hierfür ist der jährlich budgetierte Betrag zur Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne (Velonetzplan) auf 30 Mio. Franken zu erhöhen und ein aus dem Strassenfonds (§ 28 StrG) gespeister Fonds für Radwege zu schaffen. Damit finden die Forderungen der Motion Veloinfrastruktur und der Motion Radwegfonds direkten Niederschlag im Gesetzestext. Die Forderung der Motion Velonetzplan nach Voraussetzungen zur Schwachstellenbehebung in den Strassenprojekten wird bereits heute durch zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen gestützt auf die bestehenden planerischen und gesetzlichen Grundlagen umgesetzt. Damit ist sichergestellt, dass eine systematische Überprüfung und ein Abgleich von Strassenprojekten mit dem kantonalen Velonetzplan stattfindet. Der Fortschritt bei der Schwachstellenbehebung wird zudem in der Leistungsgruppe 8400 Tiefbauamt bereits heute durch den KEF-Indikator «L7 teilweise oder ganz behobene Velonetzplan-Schwachstellen (Verkehrsfreigabe im Berichtsjahr)» transparent ausgewiesen.

C. Auswirkungen

1. Kanton

Zur Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne sind gemäss § 28 a StrG jährlich mindestens 10 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindex am 1. Dezember 1986 im Budget einzustellen, was derzeit rund 15 Mio. Franken entspricht. Dieser Betrag kann vom Kantonsrat bei der Festsetzung des Budgets auch erhöht werden; gesetzliche Anpassungen sind dazu nicht nötig. Der Regierungsrat hat zudem in Aussicht gestellt, dem Kantonsrat in Zukunft mit dem jährlichen Budget mindestens 20 Mio. Franken für die beschleunigte Behebung von infrastrukturellen Schwachstellen und den Bau neuer Veloweginfrastrukturen zu beantragen (Vorlage 5671). Dies ist inzwischen bereits erfolgt. Zudem hat sich der Regierungsrat bereit erklärt, weitere Budgetmittel zu beantragen, wenn Grossprojekte zur Realisierung anstehen.



Bereits heute erweist sich die Ausschöpfung des budgetierten Betrags jedoch als anspruchsvoll. Gründe dafür sind unter anderem die langen Planungsverfahren unter Einbezug der Gemeinden und der verschiedenen Betroffenen sowie Verzögerungen durch Rechtsmittelverfahren. Dies wird sich auch in Zukunft nicht ändern. Das mit der Motion Veloinfrastruktur angestrebte Ziel, bis 2030 einen Drittel der im kantonalen Velonetzplan ausgewiesenen Schwachstellen zu beseitigen, ist unter diesen Umständen trotz der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Erhöhung des Betrags gemäss § 28 StrG auf 30 Mio. Franken kaum realistisch.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht in Umsetzung der Motionen vor, dass der Regierungsrat die Verwendung der zur Verwirklichung des Radwegnetzes budgetierten Mittel in einem separaten Bauprogramm im Rahmen der Berichterstattung nach § 8 StrG gesondert auszuweisen hat. Indes ergibt sich bereits aus § 8 Abs. 2 StrG, dass der Regierungsrat beim Bauprogramm insbesondere die regionalen Verkehrspläne, entsprechend auch die «Schwachstellen gemäss Velonetzplan», auf die sich die Motion bezieht, zu berücksichtigen habe. Die Verwirklichung des Radwegnetzes auf Grundlage der regionalen Richtpläne ist daher schon heute Teil des Bauprogramms. Dasselbe gilt auch für die mit der Motion Velonetzplan geforderte systematische Überprüfung und Abgleichung von Strassenprojekten mit dem kantonalen Velonetzplan. Diese systematische Überprüfung erfolgt bereits heute. Fachwissen und Kapazitäten baut das Tiefbauamt auch mit den erwähnten fünf Stellen aus. Die Verbindungen des kantonalen Velonetzplans sind durch die Übernahme in die regionalen Richtpläne behördenverbindlich und bilden, neben den Projektierungsgrundsätzen, sowohl für Kanton als auch Gemeinden die Grundlage für die Projektierung von Strassen, zu denen auch die Radwege zählen. Daher dürfte die entsprechende Gesetzesänderung zur Behebung der Schwachstellen bei der Veloinfrastruktur keinen zusätzlichen Beitrag leisten.

Die Motion Radwegfonds verlangt die Schaffung eines thesaurierenden Fonds, mit dem gewährleistet werden soll, dass nicht ausgeschöpfte Mittel in den Folgejahren weiter für Radwege zur Verfügung stehen. In Umsetzung der Ziele dieser Motion sieht die Vernehmlassungsvorlage vor, § 28 a 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 Radwegen 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 Radwegen wie auch von anderen Strassen 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 Radwegfonds würden die Projekte für den Bau von Radwegen daher, wie bis anhin, über die Staatskasse vorfinanziert (vgl. § 28 a StrG). Statt der bisherigen Refinanzierung zulasten des Strassenfonds würden die Abschreibungen und Zinsen neu über 40 Jahre dem neuen Radwegfonds belastet. Sofern der neue Fonds für Radwege, wie von der entsprechenden Motion angestrebt, mit Einlagen in der Höhe der

jährlich budgetierten Mittel für Radwege (§ 28 a StrG) geäufnet werden soll, wird der Bestand dieses Fonds während der Abschreibungsdauer von 40 Jahren stetig anwachsen.

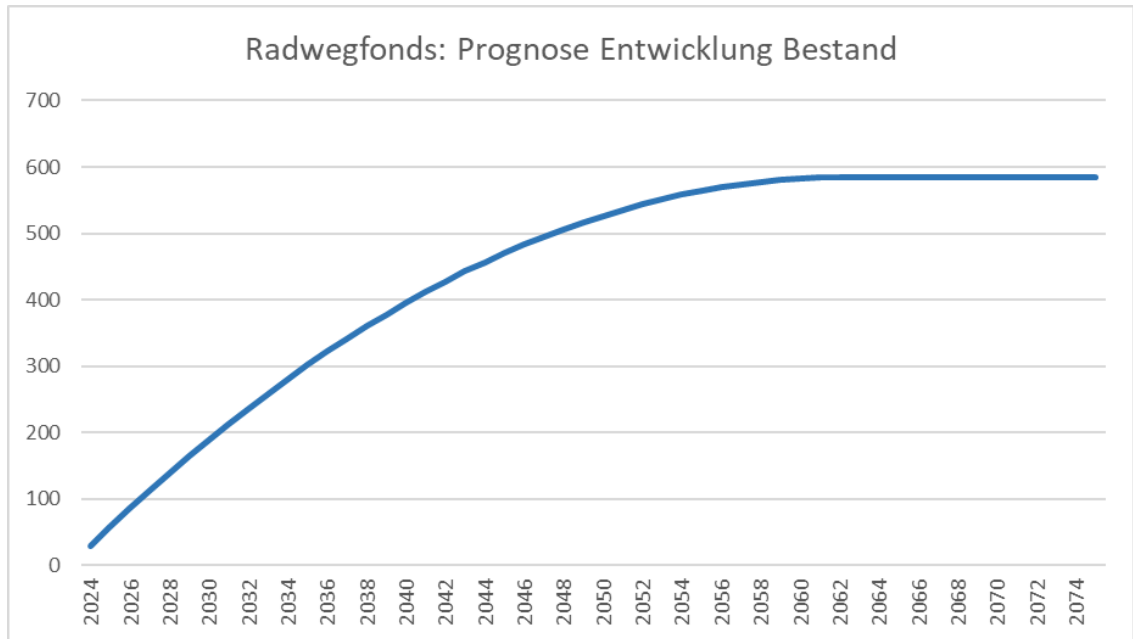


Abbildung 1 Prognose Entwicklung Radwegfonds, vereinfachte Darstellung (Annahmen: Einlagen: 30 Mio. Franken/J; Investitionen: 30 Mio. Franken/J, Abschreibungsdauer: 40 J, ohne Zinsen)

Der Debatte im Kantonsrat ist zu entnehmen, dass der Fonds für Radwege aus dem Strassenfonds gespeist werden soll (vgl. Votum Thomas Schweizer, Teilprotokoll – Kantonsrat, 188. Sitzung vom 29. August 2022). Mit dieser Umlage zulasten des Strassenfonds wird die mit der Motion Radwegfonds angestrebte nachhaltige Zweckbindung von Mitteln zugunsten von Radwegprojekten erreicht. Der den Mechanismen der Rechnungslegung geschuldete Anstieg des Radwegfonds 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.

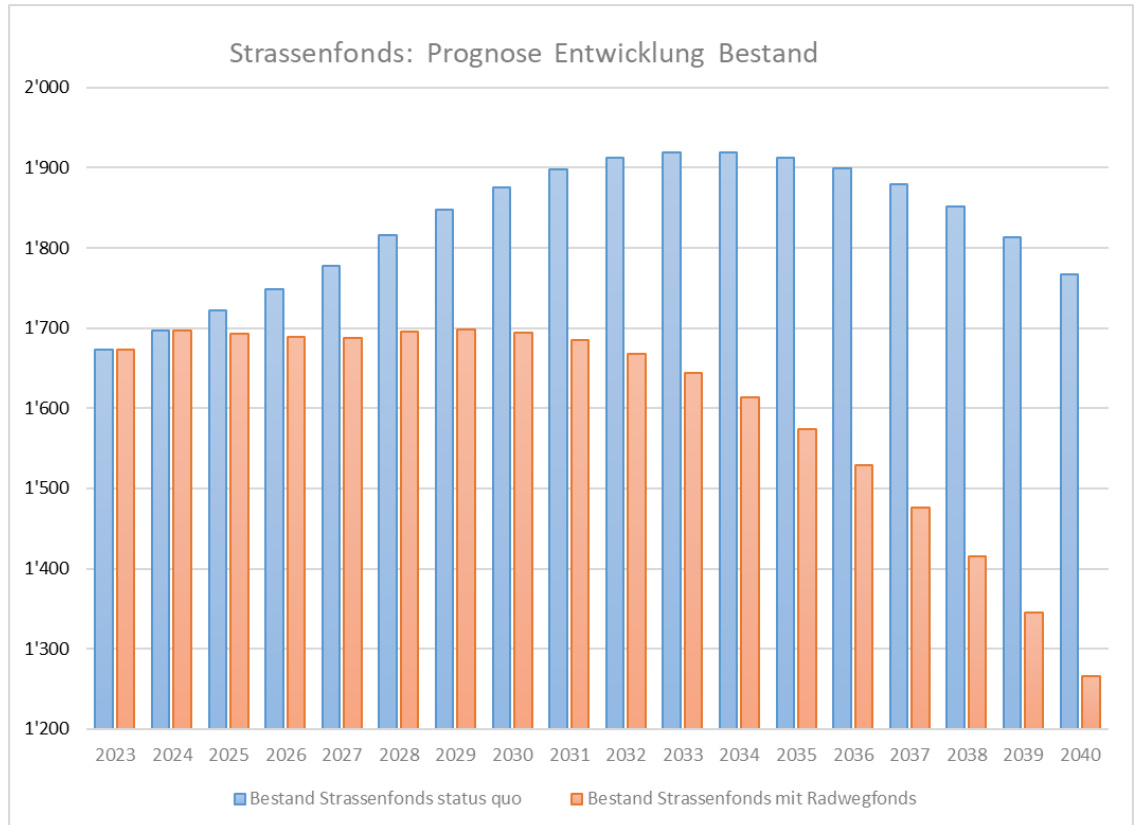


Abbildung 2 Prognose Entwicklung Strassenfonds, vereinfachte Darstellung

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Bauprojekten, mit denen Schwachstellen im Velowegnetz behoben werden, in der Regel nicht um reine Radwegprojekte, sondern um sogenannte Kombiprojekte handelt. Die einzelnen Bauteile (wie z. B. Radwege, Fahrbahnen oder Lichtsignalanlagen) werden im Kostenvoranschlag aufgeteilt und entsprechend verbucht. Die Budgetplanung gestaltet sich einfacher, wenn solche Projekte aus einem Budget finanziert werden können. Dies ist auch bei der Abrechnung von Ausgabenbewilligungen der Fall, da eine Aufteilung der Rechnung der Bauunternehmen auf einen Strassenfonds und einen Radwegfonds bei integrierten Bauvorhaben kaum uneindeutig machbar sein dürfte. Die Amortisation der Investitionen über verschiedene Fonds ist mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden.

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 Radwege. 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.

Insgesamt trägt die Schaffung eines eigenen Fonds für Radwege nicht zur Verbesserung des Velowegnetzes bei. Der systematische Abgleich von Strassenprojekten mit dem kantonalen Velonetzplan ist durch die Aufnahme des Velonetzes in die regionalen Richtpläne aufgrund der Verbindlichkeit dieser Pläne bereits gesetzlich vorgeschrieben. Die Projekte zur Verwirklichung des kantonalen Velonetzplans sind überdies bereits heute Gegenstand des Bauprogramms für Staatsstrassen. Zudem bedarf es keiner Gesetzesänderung, um zusätzliche Mittel zur Behebung von Schwachstellen im Velowegnetz bereit zu stellen.

2. Gemeinden

Die Gemeinden sind durch die Übernahme des kantonalen Velonetzplans in die regionalen Richtpläne bereits heute verpflichtet, ihre Strassenprojekte einer systematischen Überprüfung und Abgleichung von Strassenprojekten mit den im Velonetzplan eingetragenen Schwachstellen zu unterziehen. Auch die für Staatsbeiträge an Gemeinden gemäss § 29 f. StrG (Unterhalt von Gemeindestrassen und aussergewöhnliche Aufwendungen) zur Verfügung stehenden Mittel werden durch die jährliche Zuweisung aus dem Strassenfonds in den Radwegfonds 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 begründet für Unternehmen keinerlei Handlungspflichten und belastet sie auch sonst nicht im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Der mit der Einführung eines Fonds für Radwege verbundene 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>Strassengesetz (StrG) (vom; Radwegnetz)</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 Radwegen</i></p> <p>§ 28 a. Bis zur Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für diesen Zweck jährlich mindestens 10 Mio. Franken entsprechend dem Stand des zürcherischen Baukostenindex am 1. Dezember 1986 im Budget ein. Der Betrag verändert sich entsprechend der seitherigen Entwicklung des Indexes.</p>	<p><i>Bau von Radwegen</i></p> <p>§ 28 a. ¹ Für die Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat jährlich grundsätzlich 30 Mio. Franken im Budget ein. Der Betrag wird dem Baupreisindex für Tiefbauten im Kanton Zürich angepasst. Massgebend ist der Indexstand am 1. April 2022. Die Verwendung dieser Mittel wird bei der Berichterstattung nach § 8 gesondert ausgewiesen.</p> <p>² Der Kanton führt für die Erstellung des Radwegnetzes 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>Der jährlich im Budget einzustellende Betrag wird von 10 Mio. Franken auf 30 Mio. Franken erhöht. Mit dem Zusatz «grundsätzlich» soll verdeutlicht werden, dass der Kantonsrat z. B. aufgrund eines veränderten Investitionsbedarfs oder einer besseren Kostengenauigkeit auch einen anderen Betrag einstellen kann. Der Begriff des «zürcherischen Baukostenindex» ist nicht eindeutig. Daher soll präziser auf den in der Praxis verwendeten und vom Bundesamt für Statistik halbjährlich (im April und Oktober) ermittelten Baupreisindex für Tiefbauten im Kanton Zürich verwiesen werden.</p> <p>Die Projekte zur Verwirklichung des Radwegnetzes, d.h. zur Behebung der entsprechenden Schwachstellen sollen bei der Berichterstattung an den Kantonsrat gemäss § 8 StrG (Bauprogramm für Staatsstrassen) separat ausgewiesen werden.</p> <p>Zur Erstellung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne wird ein Fonds geschaffen. Die jährliche Einlage in der Höhe der vom Kantonsrat für Radwege budgetierten Mittel erfolgt aus dem Strassenfonds. Um eine Verschuldung des Fonds zu verhindern, darf der Bestand noch nicht abgeschriebener Investitionen den Fondsbestand nicht übersteigen. Dies bedeutet, dass der</p>

**Geltendes Recht****Vorentwurf****Erläuterungen**

Fondsbestand in der Regel im Folgejahr über eine entsprechende Mehrausgabe im Budget (vgl. Abs. 1) auszugleichen ist. Hintergrund ist, dass Radwege zumeist Teil eines Strassenprojekts sind. Verzögerungen bei Strassenprojekten gilt es zu vermeiden, weil einerseits die Strassen und Radwege möglichst rasch der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden sollen und andererseits, weil Verzögerungen hohe Kostenfolgen haben können. Es ist somit auch dem haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Mitteln geschuldet, dass eine kurzfristige Verschuldung des Fonds zulässig bleibt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.