



Kantonsratsbeschluss

betreffend Objektkredit für den "Stadttunnel Zug mit Zentrum Plus", Planung, Landerwerb und Bau, mit Genehmigung des Generellen Projektes

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 23. Oktober 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2274.2 - 14393 an insgesamt drei Sitzungen am 11. Juni 2014, am 4. September 2014 und am 23. Oktober 2014 beraten. Finanzdirektor Peter Hegglin und Baudirektor Heinz Tännler standen uns jeweils für ergänzende Auskünfte und Informationen zur Verfügung. An der letzten Sitzung nahm auch der Leiter Finanzverwaltung, Roger Wermuth teil, um Auskünfte über die langfristigen finanziellen Auswirkungen zu geben.

Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Eintretensdebatte und Fragenbeantwortung
 - 3.1. Bericht der Baudirektion
 - 3.2. Allgemeine Fragen
 - 3.3. Fragen der Finanzierung
 - 3.4. Eintreten
4. Detailberatung
 - 4.1. Höhe Objektkredit und Beitrag der Stadt Zug
 - 4.2. Zuschlag auf Motorfahrzeugsteuern
 - 4.3. Weitere Bestimmungen
 - 4.4. Änderung des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr
 - 4.5. Egress
5. Antrag

1. In Kürze

Die Baudirektion hat die von der Staatswirtschaftskommission in baulicher Hinsicht gestellten Fragen in der Beilage zu diesem Bericht beantwortet, sodass sich unsere Kommission im Sinne von § 18 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) schwergewichtig mit den finanziellen Aspekten der Vorlage befasst hat. Dabei ging es vor allem darum, einerseits eine für unseren Kanton verkraftbare Finanzierungslösung zu suchen und andererseits die Lasten möglichst gerecht auf die einzelnen Nutzniessenden des Projektes zu verteilen. Als Resultat unserer Beratungen beantragt Ihnen die Stawiko folgende Aufteilung des Objektkredites von 890 Millionen Franken:

Fr. 120 Millionen	Investitionsbeitrag der Stadt Zug
Fr. 300 Millionen	separater Teilkredit, der mittels eines 50 prozentigen Zuschlages auf die Motorfahrzeugsteuern amortisiert wird
Fr. 235 Millionen	zulasten der Spezialfinanzierung Strassenbau; normaler Anteil MIV
<u>Fr. 235 Millionen</u>	zulasten Investitionsrechnung, normaler Anteil öv und LV
<u>Fr. 890 Millionen</u>	<u>Total</u>

2. Ausgangslage

Am 23. Februar 2012 hatte der Kantonsrat einen Objektkredit von 3,4 Millionen Franken für die Erarbeitung des Generellen Projektes für den Stadttunnel Zug gesprochen und am 28. Juni 2012 den Kredit auf 4,95 Millionen Franken erhöht.

Der Projektbeschrieb ist im ausführlichen Bericht des Regierungsrates Nr. 2274.1 - 14392 vom 18. Juni 2013 dargelegt. Es handelt sich um das grösste und teuerste Investitionsprojekt des Kantons Zug, wofür der Regierungsrat ursprünglich 950 Millionen Franken beantragt hat. Die Stadt Zug hätte sich daran mit 60 Millionen Franken beteiligt.

Die Kommission für Tiefbauten hat dieses Geschäft an vier Sitzungen beraten. Ihr Bericht Nr. 2274.3 - 14583 datiert vom 19. Dezember 2013. Sie ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten, reduzierte jedoch die «Reserve für Unvorhergesehenes» um die Hälfte beziehungsweise um 60 Millionen. Die Kommission beantragt einen Objektkredit von 890 Millionen Franken und einen Beitrag der Stadt Zug von 80 Millionen Franken.

3. Eintretensdebatte und Fragenbeantwortung

3.1. Bericht der Baudirektion

Die Stawiko hat elf Fragen, die in erster Linie die finanziellen Aspekte umfassen, an der Sitzung vom 11. Juni 2014 formuliert. Die Baudirektion hat dazu in einem Bericht Stellung genommen und ihn aufgrund der Rückmeldungen aus der Stawiko im September und Oktober ergänzt. Der Bericht der Baudirektion mit Datum vom 24. Oktober 2014 liegt diesem Stawiko-Bericht bei. Unter anderem werden dort alternative Finanzierungsvarianten aufgezeigt. Ebenfalls enthält er eine Matrix zum geschätzten Kostenteiler zwischen Stadt und Kanton Zug.

3.2. Allgemeine Fragen

Da der Bericht des Regierungsrates vor rund anderthalb Jahren erstellt worden ist, haben wir uns erkundigt, ob in der Zwischenzeit wesentliche neue technische Erkenntnisse oder Fragen aufgetreten seien. Der Baudirektor hat uns versichert, dass dies nicht der Fall sei.

Bezüglich Landerwerb hat uns der Baudirektor informiert, dass alle Verhandlungen einvernehmlich verlaufen und dass nach aktuellem Wissensstand keine Enteignungsverfahren notwendig sein werden. Der Begriff «Landerwerb» beinhaltet sämtliche Verträge, welche mit Grundeigentümern abzuschliessen sind, also Kaufverträge, Dienstbarkeitsverträge oder Mietverträge. Ausführungen zum Kostenanstieg beim Landerwerb finden sich auf Seite 20 des Berichtes der Tiefbaukommission.

Auf Seite 5 des Berichtes der Baudirektion (siehe Beilage) finden sich ab der voraussichtlichen Inbetriebnahme im Jahr 2030 jährliche Betriebskosten von 2,1 Millionen Franken. Der Baudirektor hat uns informiert, dass es sich dabei um einen jährlichen Mittelwert handelt, der sich auf die Erfahrungen beim Gotthardtunnel stützt. Es werden 0,4 Prozent der veranschlagten Baukosten von 528,5 Millionen Franken für Tunnel, Kunstbauten, Strassenbau sowie Betriebs- und Sicherheitsanlagen eingesetzt.

Es wurde die Frage gestellt, ob das «ZentrumPlus» unbedingt mit dem Stadttunnel verknüpft sein müsse. Der Baudirektor hat ausgeführt, dass dieses ein verbindlicher Bestandteil des Pro-

jektes sei und nicht weggelassen werden könne. Das Ziel, die Stadt vom Durchgangsverkehr zu befreien, könne nur so erreicht werden. Der Baudirektor hat uns auch versichert, dass die Gestaltung der verkehrsbefreiten Plätze und Strassen ausschliesslich zulasten der Stadt Zug gehen werde.

3.3. Fragen der Finanzierung

Die Stawiko hat sich lang mit möglichen Finanzierungsvarianten beschäftigt. Um eine möglichst verursachergerechte Verteilung der Lasten zu erreichen, beantragen wir, 300 Millionen Franken mit einem zweckgebundenen Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuern zu finanzieren. Der Ertrag aus Motorfahrzeugsteuern ist im Budget 2015 mit rund 30 Millionen Franken veranschlagt. Der Zuschlag von 50 Prozent wird also rund 15 Millionen Franken pro Jahr ausmachen. Somit werden die 300 Millionen Franken spätestens in zwanzig Jahren erreicht. Wenn man das generelle Wachstum mit einrechnet, dürfte die Limite bereits früher, wahrscheinlich nach achtzehn Jahren, erreicht sein. Durch die Festlegung der Betragsgrenze ist sichergestellt, dass es sich um eine vorübergehende, zeitlich befristete zusätzliche Belastung der Verkehrsteilnehmenden handelt. Dieser Antrag bedingt Änderungen im Gesetz über die Steuern im Strassenverkehr (siehe Ziffer 4.4).

Die Finanzverwaltung hat Berechnungen zur Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenbau angestellt und der Stawiko präsentiert. Per 31. Dezember 2013 weist die Spezialfinanzierung einen Bestand von 201,5 Millionen Franken auf. Aus heutiger Sicht muss davon ausgegangen werden, dass sie ab dem Jahr 2019 negativ wird.

Mit dem von der Stawiko beantragten separaten Teilkredit von 300 Millionen Franken, der mit einem Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuer amortisiert wird, werden die Spezialfinanzierung und die allgemeine Staatsrechnung entlastet. Die Spezialfinanzierung wird dadurch voraussichtlich im Jahr 2030 wieder ausgeglichen sein. Ohne diese Massnahme wäre dies frühestens im Jahr 2035 der Fall. Diese Prognosen wurden unter der Voraussetzung angestellt, dass 50 Prozent des restlichen Objektkredites zulasten der Spezialfinanzierung Strassenbau und 50 Prozent zulasten der allgemeinen Staatsrechnung verbucht werden.

Unabhängig von der Verbuchungspraxis ist die Liquidität der entscheidende Faktor. Die Finanzierungsprognose zu kantonalen Investitionsprojekten auf Seiten 18–20 des Budgetbuches 2015 zeigt, dass die Liquidität des Kantons schnell abnimmt und Ende 2018 lediglich noch rund 43,5 Millionen Franken betragen wird. Bei der Realisierung aller geplanten Projekte – inklusive dem Stadttunnel –, wird der Kanton ab dem Jahr 2019 Fremdmittel aufnehmen und sich verschulden müssen. Dabei sind die Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2015–2018 noch nicht berücksichtigt, eben so wenig wie der von der Stawiko beantragte Zuschlag auf den Motorfahrzeugsteuern für die Teilfinanzierung des Stadttunnels.

3.4. Eintreten

Die Stawiko ist grossmehrheitlich der Ansicht, dass es sich beim Stadttunnel mit ZentrumPlus um ein zukunftsgerichtetes Projekt handelt, das den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Entscheidung vorgelegt werden soll. Ein Stawiko-Mitglied verweist auf die exorbitant hohen Kosten und erinnert an die düsteren Finanzaussichten des Kantons Zug und an das vom Regierungsrat im Juli dieses Jahres initiierte Entlastungsprogramm 2015–2018.

Die Stawiko ist mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung auf die Vorlage Nr. 2274.2 - 14393 eingetreten.

4. Detailberatung

4.1. Höhe Objektkredit und Beitrag der Stadt Zug

Zum § 2 Abs. 1 wurde in der Stawiko der Antrag gestellt, die Kreditlimite zusätzlich um 20 Millionen Franken auf 870 Millionen Franken zu reduzieren. Damit solle die auf Seite 15 des Kommissionsberichtes erwähnte Kostenersparnis beim Materialtransport realisiert werden, indem das Aushubmaterial mit Lastwagen anstatt mit der Bahn und auf Förderbändern weggeschafft würde. Dieser Antrag wurde damit begründet, dass die Stawiko aufgrund der aktuellen Finanzaussichten finanzpolitische Erwägungen höher zu gewichten habe als ökologische. Dem wurde entgegengehalten, dass dem Kanton im Umweltschutzbereich eine Vorbildfunktion zukomme. Und auch finanziell sei diese Reduktion nicht nachhaltig, denn der Abtransport bedinge rund 120 000 Lastwagenfahrten durch die Stadt. Das Strassennetz würde leiden und müsste aufwendig unterhalten und saniert werden, was ebenfalls Kosten nach sich ziehe. Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Auf unsere Frage hat der Baudirektor versichert, dass die von der Kommission für Tiefbauten beantragte Reduktion um 60 Millionen auf 890 Millionen Franken durch Halbierung der Reserven für Unvorhergesehenes realistisch und umsetzbar sei.

→ Die Stawiko folgt mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Antrag der Kommission für Tiefbauten, den Objektkredit auf 890 Millionen Franken festzulegen.

Die Stawiko ist sich einig, dass sich die Stadt Zug mit einem höheren Beitrag beteiligen muss, als er von Regierung und Kommission beantragt worden ist. Sie hat den weitaus grössten Nutzen aus dem Stadttunnel mit ZentrumPlus. Aus der Kostenmatrix, die dem Bericht der Baudirektion beiliegt, geht hervor, dass die Stadt Zug einen geschätzten Nutzen von 133,5 Millionen Franken hat. Aus diesem Grund hält es die Stawiko grossmehrheitlich für erforderlich und vertretbar, den Beitrag auf 120 Millionen Franken zu erhöhen.

→ Die Stawiko beschliesst mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, den Investitionsbeitrag der Stadt Zug auf 120 Millionen Franken festzusetzen.

4.2. Zuschlag auf Motorfahrzeugsteuern

Mit § 2 Abs. 1a beantragt die Stawiko ein neues Element. Für einen Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuern musste zuerst eine Grundsatzabstimmung durchgeführt werden.

Dagegen wurde argumentiert, dass durch diesen Zuschlag die heutigen Verkehrsteilnehmenden für ein Projekt bezahlen müssten, das erst im Jahr 2030 fertig gestellt sei und das sie vielleicht nie selber benützen könnten. Ausserdem könne sich eine Motorfahrzeugsteuererhöhung zu einem Kriterium entwickeln, dass die Volksabstimmung negativ beeinflussen könnte. Es sei auch nicht richtig, dass die Zuger Bevölkerung für etwas bezahle, von dem dann auch ausserkantonale Automobilisten profitieren.

Dem wurde entgegengehalten, dass alle Bevölkerungsgruppen von diesem Jahrhundertprojekt profitieren würden und somit auch alle etwas daran bezahlen müssten. Investitionen sind immer zukunftsgerichtet: Sie müssen heute finanziert werden, während sich der Nutzen erst später ergibt. Hier muss in allen Bereichen die Solidarität zwischen den Generationen und der verschiedenen Regionen spielen, sonst können gar keine Projekte mehr umgesetzt werden. Im Übrigen sei ein 50-prozentiger befristeter Zuschlag für dieses grosse Projekt zu verantworten und für die einzelnen Verkehrsteilnehmenden in aller Regel zu verkraften.

→ Die Stawiko stimmt mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung dem Grundsatz eines befristeten Zuschlages auf die Motorfahrzeugsteuern zu.

Um eine möglichst verursachergerechte Verteilung der Lasten zu erreichen, wurde beantragt, 300 Millionen Franken mit einem zweckgebundenen Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuern zu finanzieren. Durch die Festlegung der Betragsgrenze ist sichergestellt, dass es sich um eine vorübergehende, zeitlich befristete zusätzliche Belastung der Verkehrsteilnehmenden handelt.

➔ Die Stawiko beschliesst mit 6 Ja zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, den Teilbetrag, der durch einen zweckgebundenen Zuschlag auf den Motorfahrzeugsteuern zu finanzieren ist, auf 300 Millionen Franken festzulegen.

Dieser Antrag bedingt Änderungen im Gesetz über die Steuern im Strassenverkehr (siehe Ziffer 4.4).

4.3. Weitere Bestimmungen

In § 2 Abs. 2 braucht es aufgrund des neuen § 2 Abs. 1a die Ergänzung, dass der «restliche Objektkredit» zu je 50 Prozent der Strassenbau Spezialfinanzierung sowie der allgemeinen Staatsrechnung zu belasten sind. Der «restliche Objektkredit» setzt sich wie folgt zusammen:

Fr. 890 Mio. Kreditlimite

Fr. 120 Mio. abzüglich Beitrag der Stadt Zug

Fr. 300 Mio. abzüglich Zuschlag auf Motorfahrzeugsteuern

Fr. 470 Mio. restlicher Objektkredit

Zum § 2 Abs. 2 hat die Tiefbaukommission darüber abgestimmt, ob 75 Prozent der Gesamtkosten des Projekts der Spezialfinanzierung Strassenbau und 25 Prozent der allgemeinen Staatsrechnung belastet werden sollten. Durch den Antrag der Stawiko, den motorisierten Individualverkehr durch einen Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuern zusätzlich zu belasten, wäre eine solche Aufteilung nicht mehr zu vertreten. Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass sich durch das Projekt auch für den Langsamverkehr, den öffentlichen Verkehr und die gesamte Bevölkerung erhebliche Zusatznutzen ergeben.

➔ Die Stawiko beschliesst mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, 50 Prozent des restlichen Objektkredites der Spezialfinanzierung Strassenbau und 50 Prozent der allgemeinen Staatsrechnung zu belasten.

In § 3 Abs. 1 wird folgerichtig zum Antrag zu § 2 Abs. 1 der Beitrag der Stadt Zug auf 120 Millionen Franken erhöht. Der besseren Übersichtlichkeit wegen wird die Fälligkeit der Tranchen aufgeteilt und in den Buchstaben a–c erwähnt.

4.4. Änderung des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr

Die Stawiko beantragt, das Gesetz über die Steuern im Strassenverkehr vom 30. Oktober 1986 (BGS 751.22) wie folgt zu ändern:

2a Teilfinanzierung "Stadttunnel Zug mit ZentrumPlus"

§ 17a

Zweckgebundener Zuschlag

¹ Für die teilweise Finanzierung des Stadttunnels Zug mit ZentrumPlus wird ab 1. Januar 2016 auf sämtliche Motorfahrzeugsteuern ein Zuschlag von 50 Prozent erhoben.

² Dieser Zuschlag wird ausschliesslich dem in § 2 Abs. 1a des Kantonsratsbeschlusses betreffend Objektkredit für den "Stadttunnel Zug mit ZentrumPlus", Planung, Landerwerb und Bau, mit Genehmigung des Generellen Projektes erwähnten Teilkredit gutgeschrieben.

³ Der Zuschlag wird bis zum Ende des Jahres erhoben, in dem der Teilkredit von 300 Mio. Franken vollständig amortisiert ist. Dann wird § 17a automatisch ausser Kraft gesetzt. Ein allfälliger Überschuss wird der Spezialfinanzierung Strassenbau gutgeschrieben.

⁴ Der Regierungsrat kann dem Kantonsrat ab Inbetriebnahme des Stadttunnels mit ZentrumPlus den Antrag unterbreiten, den Zuschlag auf die Motorfahrzeugsteuern durch ein Road Pricing oder eine andere Nutzungsgebühr zu ersetzen.

4.5. Egress

Die Stawiko vertritt die Ansicht, dass dieses Geschäft den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zum Entscheid vorzulegen ist. Da die Kantonsverfassung lediglich das fakultative Referendum vorsieht, beantragen wir, die Vorlage dem Behördenreferendum zu unterstellen.

5. Antrag

Die Stawiko beantragt Ihnen mit 6 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, auf die Vorlage Nr. 2274.2 - 14393 einzutreten, und mit 3 Ja- zu 3 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung, mit Stichentscheid des Präsidenten, ihr in der Fassung der Staatswirtschaftskommission gemäss Detailberatung zuzustimmen.

Zug, 23. Oktober 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Gregor Kupper

Beilagen:

- Bericht der Baudirektion vom 24. Oktober 2014 (mit einer Beilage)
- Synopse dreifach