

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. August 2021

914. Verordnung über die Beiträge an die Gemeinden gemäss § 29 Strassengesetz (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage und Auftrag

Am 27. September 2020 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich einer Änderung des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) zu. Dabei wurde das StrG im Wesentlichen um eine neue Bestimmung ergänzt (neuer § 29 Abs. 1 StrG) und eine Bestimmung wurde angepasst (neuer § 31 StrG). Der neue § 29 Abs. 1 StrG sieht vor, dass die Gemeinden Beiträge aus dem Strassenfonds für den Unterhalt ihrer Gemeindestrassen erhalten. Bei den neuen Beiträgen an die Gemeinden handelt es sich um zweckgebundene Staatsbeiträge, und zwar um Kostenbeiträge gemäss § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2).

Massgebend für die Bemessung der Beiträge ist die Anzahl Kilometer Gemeindestrassen pro Gemeinde, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können (§ 29 Abs. 1 StrG). Entsprechend muss der Kanton (unter Mitwirkung der Gemeinden) das anrechenbare Gemeindestrassennetz ermitteln und dieses verbindlich festlegen, bevor er die neuen Beiträge berechnen und ausrichten kann.

Zur Umsetzung des neuen § 29 Abs. 1 StrG sind Ausführungsbestimmungen notwendig, welche die Ermittlung und Festlegung des anrechenbaren Gemeindestrassennetzes sowie weitere Vollzugsfragen betreffend Organisation, Verfahren und Bemessung der Beiträge regeln. Für den Erlass dieser Vollzugsvorschriften ist der Regierungsrat zuständig (Art. 67 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [LS 101] in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz).

Damit die Ersterhebung und Festlegung des anrechenbaren Strassennetzes möglichst rasch und gestützt auf eine verbindliche Rechtsgrundlage erfolgen kann, hat die Volkswirtschaftsdirektion einen Verordnungsentwurf erarbeitet, der den Gemeinden zur Vernehmlassung unterbreitet werden soll.

B. Grundzüge der neuen Verordnung

Erhebung der Angaben zum anrechenbaren Strassennetz

Eine zuverlässige Festlegung des Netzes ist zwingende Voraussetzung für die Bemessung, die Budgetierung und die Auszahlung der Beiträge gemäss dem neuen § 29 Abs. 1 StrG. Der Kanton verfügt zwar über Datensätze, aus denen sich das anrechenbare Netz annäherungsweise ermitteln lässt. Die Angaben sind jedoch nicht lückenlos, weshalb die Gemeinden bei deren Erhebung mitzuwirken haben. In der Verordnung sind dementsprechend die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Erhebung und Nachführung des anrechenbaren Strassennetzes zu regeln.

Der Kanton wird den Gemeinden eine Datenplattform zur Verfügung stellen, mit der die anrechenbaren Strassen dokumentiert werden können. Über das Vorgehen und die technischen sowie organisatorischen Einzelheiten der Erhebung werden die Gemeinden vom Amt für Mobilität informiert.

Kriterien für die Bestimmung der anrechenbaren Strassen

Der neue § 29 Abs. 1 StrG enthält bereits die wesentlichen Kriterien zur Bestimmung, welche Strassen für die Bemessung der Beiträge anrechenbar sind. Das Hauptkriterium, wonach die Strassen «vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können» müssen, ist indessen unklar, da der Begriff «motorisierter Individualverkehr» zahlreiche verschiedene Fahrzeugtypen umfasst. Dieser Begriff bedarf daher der Präzisierung in der Verordnung.

Festlegung von Zuständigkeiten und Verfahren

Schliesslich sind die für die Umsetzung und Abwicklung der neuen Staatsbeiträge erforderlichen organisatorischen Anordnungen zu treffen. Dazu sind die Kompetenzen zur Erhebung und Festlegung des anrechenbaren Netzes innerhalb der kantonalen Verwaltung zu regeln.

Inkraftsetzung und Ausrichtung der Beiträge

Der neue § 29 StrG sowie die ausführende Verordnung sollen bis spätestens Mitte 2022 in Kraft gesetzt werden. So können 2022 die Erhebung und die Festlegung des anrechenbaren Netzes erfolgen. Gestützt darauf können rechtzeitig für den Budgetprozess des Kantons wie auch der Gemeinden die Werte für das Budget 2023 ermittelt werden. Eine erste Auszahlung der Beiträge ist somit für 2023 möglich, sofern nicht Rechtsmittel (beispielsweise gegen die Festlegung des anrechenbaren Strassennetzes) zu einer Verzögerung führen.

C. Auswirkungen

Die Verordnung regelt die Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen des Strassenfonds. Diese neuen Beiträge treten neben den bestehenden Beitrag des Strassenfonds an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich gemäss § 29 Abs. 2 StrG. Gemäss § 43 der Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (FAV, LS 132.11) umfasst dieser Beitrag 3% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds. Für die Beiträge gemäss dem neuen § 29 Abs. 1 StrG sowie den Beitrag an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sollen gemäss dem neuen § 31 StrG mindestens 20% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds verwendet werden.

Für die Beiträge gemäss dem neuen § 29 Abs. 1 StrG sind somit mindestens 17% der Einlagen in den Strassenfonds vorzusehen. Dies entspricht voraussichtlich rund 72 Mio. Franken pro Jahr. Im Unterschied zum Beitrag des Strassenfonds an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich, dessen Höhe vom Regierungsrat festgelegt wird, liegt die Festlegung des Anteils an den Einlagen des Strassenfonds für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der Zuständigkeit des Kantonsrates. Der genaue Anteil ist deshalb jährlich mit dem Budget festzulegen.

Die den Gemeinden neu zufließenden finanziellen Mittel unterliegen grundsätzlich einer Zweckbindung. Dies gilt insbesondere für die gemäss dem Verkehrsabgabengesetz (LS 741.1) erhobenen Gebühren, aber auch teilweise für die Anteile des Kantons an den Einnahmen des Bundes aus der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Mineralölsteuer. Da diese finanziellen Mittel in die allgemeinen Haushalte der Gemeinden fließen, soll deren zweckgemässe Verwendung, wie sie § 12 des Staatsbeitragsgesetzes verlangt, gewährleistet werden. Da der Beitrag aus dem Strassenfonds nicht höher sein soll als die Gesamtaufwendungen der Gemeinden, sind die Gemeinden auf Anfrage hin verpflichtet, gegenüber dem Kanton im Rahmen der Rechnungslegung die ordnungsgemässe Verwendung dieser Gelder offenzulegen. Es ist zu klären, in welchem Umfang und auf welche Weise das Staatsbeitragscontrolling vorgenommen werden soll, wie es § 17a des Staatsbeitragsgesetzes von den Direktionen verlangt.

Die Umsetzung des neuen § 29 Abs. 1 StrG bedeutet einen administrativen Mehraufwand, sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden. Während beide Staatsebenen insbesondere von der erstmaligen Umsetzung betroffen sind, verleiht dem Kanton dauerhaft ein Zusatzaufwand für die Pflege der Strassennetzdaten, das Controlling sowie die Auszahlung der Beiträge. Dieser Mehraufwand wird personell voraussichtlich rund 100 Stellenprozente betragen. Zudem entsteht dem Kanton für externe Unterstützung zur erstmaligen Bereitstellung der Datenplattform ein Aufwand von voraussichtlich rund Fr. 100 000.

Der Erlass der Verordnung gibt Gelegenheit, die bestehende Ausführungsbestimmung zu § 29 Abs. 2 StrG, § 43 FAV, mit den inhaltlich verwandten Ausführungsbestimmungen zum neuen § 29 Abs. 1 StrG in der vorliegenden Verordnung zusammenzuführen. Zudem sind die Beiträge gemäss dem neuen § 29 Abs. 1 StrG in den Anhang 2 zur Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) aufzunehmen, um sie der Ausgabenkompetenz der Volkswirtschaftsdirektion zu unterstellen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Diese Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1).

E. Ermächtigung

Die Volkswirtschaftsdirektion soll ermächtigt werden, ein Vernehmlassungsverfahren zur ausführenden Verordnung über die Leistung von Beiträgen aus dem Strassenfonds an die Gemeinden für den Unterhalt ihrer Gemeindestrassen durchzuführen. Gleichzeitig erfolgt die verwaltungsinterne Konsultation bei den betroffenen Direktionen im dafür vorgesehenen Mitberichtsverfahren. Die Frist für die Vernehmlassung und das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren beträgt in der Regel drei Monate (§§ 14 und 17 Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 [LS 172.16]). Angesichts des überschaubaren Umfangs des Verordnungsentwurfs sowie der angestrebten Erstauszahlung von Beiträgen im Jahr 2023 erscheint eine verkürzte Vernehmlassungsfrist von zwei Monaten angemessen.

F. Öffentlichkeit

Dieser Beschluss ist erst mit Beginn des Vernehmlassungsverfahrens zu veröffentlichen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnung über die Beiträge an die Gemeinden gemäss § 29 Strassengesetz durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn des Vernehmlassungsverfahrens nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern, die Finanz-
direktion, die Baudirektion sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli