

Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2010

4674

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom)

Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2010

4674

A. Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2010,

beschliesst:

I. Das **Strassengesetz** vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

Ersatz von Bezeichnungen:

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Staat» oder «staatlich» durch den Ausdruck «Kanton» bzw. «kantonal» ersetzt: §§ 1; 6 Abs. 1; 26 Abs. 2; 36; 39; 50 Marginalie, Abs. 1 und 2; 51 Abs. 1; 52 Abs. 1; 55 Abs. 1 sowie 57 Abs. 2 und 3.

In folgenden Bestimmungen wird der Ausdruck «Baudirektion» durch den Ausdruck «zuständige Direktion» ersetzt: §§ 11 Abs. 1; 15 Abs. 1 und 3; 26 Abs. 2 und 3; 40; 54 sowie 55 Abs. 2.

Änderung von Untermarginalien:

Im ganzen Gesetz werden die Ziffern bei den Untermarginalien durch Kleinbuchstaben ersetzt («a.» statt «1.»).

§ 2. Vorbehalten bleibt die Gesetzgebung über die Flur- und Vorbehalt
Genossenschaftswege und über das Quartierplanverfahren.

§ 3. ¹ Zur Strasse gehören ausser den Flächen für den fliessenden Strassen
und ruhenden öffentlichen und privaten Verkehr alle dem bestimmungsgemässen Gebrauch, der technischen Sicherung und dem Schutz der Umgebung dienenden Bauten und Einrichtungen, insbesondere
lit. a–e unverändert;

f. Anlagen und Einrichtungen zur Verkehrsregelung sowie Verkehrszeichen einschliesslich technische Einrichtungen zur Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum,

lit. g und h unverändert;

i. Ausstattungselemente für Begegnungszonen,

lit. k und l werden zu lit. j und k;

l. Flächen für Haltestellen des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum.

² Nicht zur Strasse gehören folgende Infrastrukturen, Anlagen und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum:

- a. Gleiskörper, namentlich Unterbeton oder Schwellen und Schienen, sowie Anlagen zu dessen Entwässerung,
- b. Oberbeton und Deckbelag, soweit diese ausschliesslich für die Strassenbahn zur Verfügung stehen,
- c. Fahrleitungen und deren Aufhängung,
- d. Haltestelleneinrichtungen, insbesondere Witterungsschutz, Vorrichtungen zur Fahrgastinformation und Verkaufsgeräte.

Staats- und
Gemeinde-
strassen

§ 5. ¹ Staatsstrassen sind unter Vorbehalt von Abs. 2 die gemäss Planungs- und Baugesetz in den kantonalen und regionalen Verkehrsplänen festgelegten Strassen.

² Die Strassen des kantonalen und regionalen Verkehrsplans in den Städten Zürich und Winterthur sind Strassen von überkommunaler Bedeutung im Sinne der §§ 43 ff.

³ Alle übrigen Strassen sind Gemeindestrassen.

2. Planung und Baubeschlüsse

Planung von
Staatsstrassen

§ 8. ¹ Der Kantonsrat legt in der Regel alle vier Jahre die Grundsätze der Weiterentwicklung, der Nutzung und der Finanzierung der Staatsstrassen sowie der Strassen mit überkommunaler Bedeutung fest.

² Der Regierungsrat legt alle zwei Jahre die mittelfristige Planung für die Staatsstrassen und die Strassen mit überkommunaler Bedeutung fest. Er bringt sie dem Kantonsrat zur Kenntnis.

§ 9 wird aufgehoben.

Projekt-
bearbeitung

§ 12. ¹ Die für die Projektierung der Staatsstrassen zuständige Direktion gibt kantonalen Amtsstellen, den regionalen Planungsvereinigungen und den Gemeinden, die vom Projekt in ihren Interessen berührt werden, in geeigneten Bearbeitungsstadien Gelegenheit, sich zum Projekt zu äussern und Begehren zu stellen.

² Gemeindestrassen werden von dem nach der Gemeindeordnung zuständigen Organ projektiert; dieses hört die zuständige Direktion und die Nachbargemeinden rechtzeitig an, wenn deren Interessen berührt werden.

§ 14. ¹ Die Strassen sind entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung und unter Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik, der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu projektieren. Projektierungsgrundsätze

² Sie sind mit sparsamer Landbeanspruchung und unter Beachtung des Umweltschutzes möglichst gut in die bauliche Umgebung und die Landschaft einzuordnen.

³ Die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der zu Fuss Gehenden und der Radfahrenden sind angemessen zu berücksichtigen.

⁴ Die Strasseninfrastruktur ist so zu gestalten, dass sie für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar ist.

IV. Finanzierung

1. Strassenfonds

§ 28. ¹ Dem Strassenfonds werden insbesondere der Reinertrag der kantonalen Verkehrsabgaben, der kantonale Anteil der Schwerkverkehrsabgabe, die für Strassenaufwendungen gebundenen kantonalen Anteile an bundesrechtlichen Abgaben und weitere zweckgebundene Mittel zugewiesen. Einnahmen

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

Abs. 4 wird zu Abs. 2.

§ 28 a. ¹ Die dem Kanton anfallenden Kosten für den Bau und den Unterhalt der Staats- und Nationalstrassen sowie für Staatsbeiträge werden mit den Mitteln des Strassenfonds gedeckt. Mittelverwendung;
Grundsatz

² Bis zur Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne stellt der Kantonsrat für diesen Zweck jährlich mindestens 10 Mio. Franken im Budget ein. Die Summe verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex seit 1. Dezember 1986.

Zwischentitel vor § 29 «2. Staatsbeiträge an Gemeinden» wird aufgehoben.

§ 29. ¹ Der Kanton leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an die Baukosten von Gemeindestrassen Kostenanteile bis zu 30% der beitragsberechtigten Ausgaben. Staatsbeiträge
a. Baukosten

² Die Beitragspflicht ist von der Bedeutung der Strasse, vom Zweck und Nutzen der Einrichtung im Sinne von § 3 und von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängig.

³ Anrechenbar sind Landerwerbs-, Projektierungs-, Bauleitungs- und Baukosten.

⁴ Der Regierungsrat kann zur Unterstützung besonders aufwendiger Strassenbauvorhaben zusätzlich Subventionen bis zu 30% der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren.

Tritt die im Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) vorgesehene Änderung von § 29 in Kraft, bevor diese Gesetzesänderung in Kraft tritt, fällt die hier vorgesehene Änderung von § 29 dahin.

b. Unterhaltskosten

§ 30. ¹ Der Kanton leistet finanzschwachen Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Unterhalt von Gemeindestrassen Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben.

² Der Regierungsrat kann Gemeinden, denen wegen besonderer Vorkommnisse, wie Elementarschäden, aussergewöhnliche Aufwendungen erwachsen, zusätzlich Subventionen bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben gewähren.

Tritt die im Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) vorgesehene Änderung von § 30 in Kraft, bevor diese Gesetzesänderung in Kraft tritt, fällt die hier vorgesehene Änderung von § 30 dahin.

c. Einzelheiten

§ 31. Die Einzelheiten werden durch Verordnung geregelt, die der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf.

Tritt die im Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) vorgesehene Aufhebung von § 31 in Kraft, bevor diese Gesetzesänderung in Kraft tritt, fällt die hier vorgesehene Änderung von § 31 dahin.

d. Ausschluss von Staatsbeiträgen

§ 32. Staatsbeiträge dürfen nicht für Strassenbau und Strassenunterhalt eingesetzt werden, wenn die Kosten nach kantonalem Recht von einem Dritten aufzubringen sind.

Tritt die im Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) vorgesehene Aufhebung von § 32 in Kraft, bevor diese Gesetzesänderung in Kraft tritt, fällt die hier vorgesehene Änderung von § 32 dahin.

Kommunale Gesamtverkehrsprojekte

§ 32 a. ¹ Der Kanton kann Gemeinden Subventionen für den Bau oder den Ausbau von Gemeindestrassen gewähren, sofern dadurch deren Leistungsfähigkeit erhöht und Beeinträchtigungen im überkommunalen Verkehr verringert werden.

² Die Subventionen betragen höchstens die Hälfte der Projektkosten. Sie werden aufgrund der Wirkung der Massnahme im Sinne von Abs. 1 und einer Beurteilung anhand der Grundsätze gemäss § 14 festgelegt.

³ Pro Jahr dürfen höchstens 5% der Einlagen in den Strassenfonds als Subventionen ausgerichtet werden.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Verfahren und die Einzelheiten der Bemessung der Subventionen durch Verordnung.

Zwischentitel vor § 33:

2. Leistungen Dritter

3. Grundeigentümerbeiträge

§ 33 a. ¹ Für die erstmalige Erstellung von Strassen sowie von Rad- und Fussgängeranlagen in eingezonten Gebieten erhebt das bau- Beitragspflicht
pflichtige Gemeinwesen Beiträge an die Kosten.

² Beitragspflichtig sind die Eigentümer von eingezonten und innerhalb eines Abstands von 25 Metern zur neuen Anlage gelegenen Grundstücken.

³ Schuldner des Beitrags ist, wer im Zeitpunkt der Vollendung der Anlage Eigentümer des Grundstücks ist.

⁴ Führt die Anlage aufgrund besonderer Verhältnisse zu keiner Verbesserung der Erschliessung eines Grundstücks, werden keine Beiträge erhoben.

⁵ Das Gemeinwesen kann im Einzelfall aufgrund übergeordneter Interessen auf die Erhebung von Beiträgen verzichten.

§ 33 b. ¹ Die Summe der Beiträge beträgt bei kommunalen Anlagen mindestens ein Viertel und höchstens die Hälfte, bei kantonalen Anlagen ein Viertel der Kosten einschliesslich Landerwerb. Bemessung

² Die Gemeinden legen den Anteil an den Kosten gemäss Abs. 1 nach Massgabe des Sondernutzens fest, den die Anlage für die beitragsbelasteten Grundstücke bewirkt. Dieser bestimmt sich aufgrund der Funktion der Strasse.

³ Die Beiträge bemessen sich nach dem Verhältnis der innerhalb des Abstands gemäss § 33 a Abs. 2 gelegenen Grundstücksflächen.

⁴ Wird auf einer Strassenseite eine Fussgänger- oder Radanlage erstellt, beträgt der Flächenbeitrag eines an die andere Strassenseite angrenzenden Grundstücks höchstens die Hälfte des Flächenbeitrags eines entsprechenden diesseits der Anlage gelegenen Grundstücks.

- Erhebung § 33 c. Die Beiträge werden im Verfahren festgelegt und erhoben, welches das Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 für den Bezug von Mehrwertbeiträgen vorsieht.
- Fälligkeit und Untergang § 33 d. ¹ Die Gemeinwesen fordern die Beiträge nach der Fertigstellung der Anlage unter Einräumung einer angemessenen Zahlungsfrist ein.
² Die Beitragspflicht erlischt 15 Jahre nach der Fertigstellung der Anlage.
- Verkehrs- und Versorgungsanlagen § 37. ¹ Sofern die Zweckbestimmung und die technische Anlage einer öffentlichen Strasse es gestatten, hat deren Eigentümer auf schriftliches Gesuch des Erstellers hin folgende Vorkehrungen zuzulassen:
a. Verlegung von öffentlichen Verkehrsanlagen und -einrichtungen im Sinne von § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes und von Versorgungsanlagen eines anderen Gemeinwesens,
b. Verlegung entsprechender Anlagen und Einrichtungen einer Unternehmung, die öffentliche Aufgaben erfüllt.
Abs. 2 und 3 unverändert.
- Bau- und Unterhaltungspflicht § 43. Abs. 1 unverändert.
Abs. 2 wird aufgehoben.
- Einbezug in die kantonale Planung § 44. ¹ Die Direktion bezieht die Städte in die Erarbeitung der Beschlüsse nach § 8 ein, soweit es um Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf ihrem Gebiet geht.
² Die Anträge der Städte werden berücksichtigt, sofern sie den kantonalen Interessen nicht widersprechen und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ausreichen.
³ Der Regierungsrat orientiert den Kantonsrat über die nicht berücksichtigten Anträge.
- Projektierung § 45. ¹ Unter Vorbehalt von Abs. 3 arbeiten die Städte die Projekte aus und setzen die zuständige Direktion darüber in Kenntnis. Die Direktion ist bei Projekten von besonderer Tragweite in die Erarbeitung einzubeziehen. Die Städte geben den interessierten regionalen Planungsverbänden und Nachbargemeinden in geeigneten Bearbeitungsstadien Gelegenheit, sich zum Projekt zu äussern und Begehren zu stellen.

² Nach einer Vorprüfung durch die Direktion setzen die Städte die Projekte fest. Für das Verfahren gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Projektfestsetzung. Der Entscheid kann beim Regierungsrat angefochten werden.

³ Für die Ausarbeitung von Vorhaben, deren Finanzierung gemäss § 47 Abs. 1 lit. a voraussichtlich eine Ausgabenbewilligung des Kantonsrates erfordert, ist bis zur Ausgabenbewilligung die Direktion zuständig. Sie arbeitet hierfür mit der Stadt zusammen und kann dieser die Ausarbeitung übertragen, wenn der städtische Anteil an den Kosten voraussichtlich grösser ist als derjenige des Kantons. Die Zuständigkeit für die Festsetzung gemäss Abs. 2 bleibt davon unberührt.

- § 45 a. ¹ Die bereinigten Projekte bedürfen der Genehmigung Projekt-
genehmigung
- a. des Regierungsrates, wenn sie von besonderer Tragweite sind oder Ausgaben nach § 47 Abs. 1 lit. a zur Folge haben,
 - b. der Direktion in den übrigen Fällen.

² Im Genehmigungsgesuch legen die Städte dar, wie sie den Begehren gemäss § 45 Abs. 1 und den Vorprüfungsergebnissen gemäss § 45 Abs. 2 Rechnung getragen haben.

³ Mit der Genehmigung ist das Enteignungsrecht erteilt.

§ 46. ¹ Die für den Bau und für den Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur erforderlichen Ausgaben werden von den Städten bewilligt. Vorbehalten bleibt § 47. Finanzierung
a. Grundsatz

² Der Kanton leistet den Städten jährlich pauschale Beiträge. Die Beiträge werden nach den entsprechenden Ausgaben des Kantons für sein Strassennetz bemessen. Vorhaben gemäss § 47 Abs. 1 lit. a werden nicht über die pauschalen Beiträge finanziert.

³ Über die Pauschalbeträge können diejenigen Aufwendungen finanziert werden, die den kantonalen Standards für städtische Strassen entsprechen.

⁴ Fehldeckungen sind durch die Städte mittelfristig auszugleichen.

§ 46 a. ¹ Über den Pauschalbetrag für den Bau werden die Erstellung, der Ausbau und die Erneuerung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung finanziert. b. Bau

² Der jährliche Pauschalbetrag einer Stadt entspricht dem Produkt der Länge des städtischen Strassennetzes mit überkommunaler Bedeutung und der um einen Faktor erhöhten, im Budget für dieses Jahr vorgesehenen Investitionsausgaben des Kantons je Kilometer seines Strassennetzes.

³ Der Regierungsrat setzt den Faktor alle vier Jahre fest. Er berücksichtigt dabei namentlich die durch städtische Verhältnisse bedingten Mehrkosten und die im Strassenfonds zur Verfügung stehenden Mittel. Zeichnet sich ab, dass eine Fehldeckung mittelfristig nicht ausgeglichen werden kann, kann der Regierungsrat den Faktor nach zwei Jahren erhöhen.

⁴ Der Anspruch auf die Baupauschale entfällt, wenn im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr die Reservestellung einer Stadt das Doppelte des ihr zustehenden Betrags erreicht hat.

c. Unterhalt

§ 46 b. ¹ Der jährliche Pauschalbetrag einer Stadt für den Unterhalt der Strassen entspricht dem Produkt der Länge der städtischen Strassennetze mit überkommunaler Bedeutung und der um einen Faktor erhöhten, im Budget für dieses Jahr vorgesehenen Unterhaltsaufwendungen des Kantons je Kilometer seines Strassennetzes.

² Der Regierungsrat setzt den Faktor alle vier Jahre fest. Er berücksichtigt dabei die durch städtische Verhältnisse bedingten Mehrkosten und die Reserven angemessen. Zeichnet sich ab, dass eine Fehldeckung mittelfristig nicht ausgeglichen werden kann, kann der Regierungsrat den Faktor nach zwei Jahren erhöhen.

d. Ausnahmen

§ 47. ¹ Die Ausgaben für folgende Vorhaben werden von dem nach Finanzhaushaltrecht zuständigen kantonalen Organ bewilligt:

- a. Vorhaben, deren Kosten zulasten des Kantons 3 Mio. Franken übersteigen,
- b. Planung und Projektierung von Vorhaben, wenn die Kosten zulasten des Kantons Fr. 150 000 übersteigen.

² Die Städte reichen die entsprechenden Anträge bei der zuständigen Direktion ein.

³ Die Festsetzung der Projekte setzt die Ausgabenbewilligung voraus.

e. Bericht-
erstattung

§ 48. Über die Verwendung der mit den Pauschalbeträgen und Ausgabenbewilligungen nach § 47 Abs. 1 lit. a zur Verfügung gestellten Mittel und den Stand der Reservestellungen bzw. Fehldeckungen erstatten die Städte der zuständigen Direktion jährlich bis Ende März für das in diesem Zeitpunkt abgeschlossene Rechnungsjahr Bericht.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Bau
a. Grundsatz

§ 53. ¹ Der Regierungsrat kann einer Gemeinde auf deren Gesuch die Projektierung und den Bau von Staatsstrassen auf ihrem Gebiet allgemein übertragen. Im Einzelfall erfolgt die Übertragung durch die zuständige Direktion.

² Die Übertragung darf überkommunale Interessen nicht beeinträchtigen.

§ 54. ¹ Wichtige Entscheide, wie die Aufnahme von Projektierungsarbeiten, der vorsorgliche Kauf von Grundstücken, die Einleitung von Landerwerbsverfahren sowie die Vergabe von Lieferungen und Arbeiten, bedürfen der vorgängigen Zustimmung durch die zuständige Direktion. b. Projektierung und Ausführung

² Für die Festsetzung der Projekte gilt § 15 Abs. 1.

§ 56. ¹ Die zuständige Direktion kann den Unterhalt von Staatsstrassen der Standortgemeinde auf deren Gesuch allgemein oder im Einzelfall übertragen; sie hat dem Begehren zu entsprechen, wenn sich die Gemeinde für mindestens fünf Kalenderjahre verpflichtet und den Unterhalt fach- und zeitgerecht besorgt. Unterhalt

² Die Gemeinde wird zu einem Ansatz entschädigt, der den durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für den Unterhalt der Staatsstrassen in vergleichbaren Verhältnissen entspricht. Aussergewöhnliche Arbeiten werden zusätzlich vergütet, sofern sie mit vorgängiger Zustimmung der zuständigen Direktion durchgeführt worden sind.

³ Über die Höhe der Vergütung entscheidet die zuständige Direktion.

§ 57. ¹ Die zuständige Direktion kann für Staatsstrassen der Standortgemeinde auf deren Gesuch die Regelung der Inanspruchnahme zu privaten Zwecken allgemein oder im Einzelfall übertragen. Sondergebrauch

² Sie hat Begehren auf Regelung des Sondergebrauchs zu entsprechen, wenn die Gemeinde den Unterhalt besorgt; die Einnahmen sind dabei an die Ersatzforderung gegenüber dem Kanton anzurechnen.

Abs. 3 und 4 unverändert.

VII. Nationalstrassen

§ 58 a. ¹ Der Regierungsrat nimmt Stellung zu Planungen und Projekten des Bundes von besonderer Tragweite im Sinne von Art. 10, 19 und 27 b des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG). Interessenwahrung

² Im Übrigen wird der Kanton durch die zuständige Direktion vor den Bundesbehörden vertreten.

§ 58 b. ¹ Der Kanton kann sich dem Bund gegenüber verpflichten, für das Kantonsgebiet und im kantonsnahen Gebiet Aufgaben im Nationalstrassenbereich zu übernehmen, sofern die Erfüllung der Aufgabe im kantonalen Interesse liegt und der Bund die Kosten trägt. Übernahme von Bundesaufgaben; weitere Leistungen

² Unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Bundes kann der Kanton unter Kostenbeteiligung weitere oder weiter gehende Leistungen beim Unterhalt, bei der baulichen Ausrüstung und beim Verkehrsmanagement von Nationalstrassen erbringen, wenn diese von überwiegendem kantonalem Interesse sind.

³ Zur Sicherstellung der Finanzierung der Aufgaben gemäss Abs. 1 können Fonds geführt werden. Aufgaben gemäss Abs. 2 werden aus dem Strassenfonds finanziert.

Landumlegung § 58 c. ¹ Für Landumlegungen bei Nationalstrassen gilt § 20 dieses Gesetzes.

² Der Kanton hat in Landumlegungsverfahren die Stellung eines beteiligten Grundeigentümers, auch wenn er nur Land anzutreten hat.

³ Über eine vorzeitige Besitzeinweisung gemäss Art. 37 NSG beschliesst der Regierungsrat. Die Entschädigung richtet sich nach dem Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten.

Nebenanlagen § 58 d. Zur Erteilung der Rechte für den Bau, die Erweiterung und die Bewirtschaftung von Nebenanlagen gemäss Art. 7 Abs. 3 NSG ist der Regierungsrat zuständig.

VIII. Schlussbestimmungen

§§ 59–62 werden aufgehoben.

II. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24. März 1963 wird aufgehoben.

III. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom . . .

§ 1. Innert vier Jahren nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung legt der Regierungsrat dem Kantonsrat erstmals die Grundsätze gemäss § 8 Abs. 1 zum Beschluss vor. Bis zum erstmaligen Beschluss des Regierungsrates über die Strassenplanung bleibt die bisherige Bestimmung betreffend Bauprogramm (alt § 8) anwendbar.

§ 2. Forderungen für Beiträge von Grundeigentümern, die vor Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung von einer Schätzungskommission festgesetzt worden und die Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sind, unterstehen bisherigem Recht (alt § 62).

§ 3. Hat der Kanton bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung zu einem Projekt Begehren gemäss alt § 45 Abs. 1 bereits geäussert, entfällt die Vorprüfung nach neu § 45 Abs. 2.

§ 4. Die Finanzierung von Vorhaben, deren Kosten die Ausgabenkompetenz der Städte gemäss neu § 47 Abs. 1 übersteigen, erfolgt durch kommunale Ausgabenbewilligung und über die Bau- bzw. die Unterhaltspauschalen, wenn die Projekte bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung gemäss § 16 aufgelegt wurden. Der Regierungsrat berücksichtigt diese Vorhaben bei der erstmaligen Festsetzung der Faktoren nach neuem Recht. Die Schlussabrechnungen für diese Vorhaben sind der zuständigen Direktion spätestens zwei Jahre nach der Bauvollendung einzureichen.

§ 5. Ausgenommen von § 4 der Übergangsbestimmungen sind Vorhaben, deren Erarbeitung gemäss neu § 45 Abs. 3 in die Zuständigkeit des Kantons fällt, wenn die Ausgabenbewilligung durch die Stadt nicht innert zweier Jahre nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung erfolgt.

§ 6. Die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung bestehenden Reserven bzw. Fehldeckungen in den Bau- und den Unterhaltspauschalen werden übertragen.

IV. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2010,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 160/2009 betreffend Zuständigkeit Hauptverkehrsstrassen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Seit dem Erlass des Strassengesetzes hat sich das Umfeld der Finanzierung der kantonalen Strasseninfrastruktur in verschiedener Hinsicht verändert. Zum einen erhebt der Bund seit 2001 die Schwerkverkehrsabgabe, an deren Einnahmen die Kantone beteiligt sind (Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerkverkehrsabgabe [Schwerkverkehrsabgabegesetz, SVAG; SR 641.81]). 2006 beschloss der Regierungsrat das Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich, in dem er Grundsätze für die Finanzierung und die Steuerung der kantonalen Strasseninfrastrukturpolitik beschloss. Und schliesslich hat sich in verschiedener Hinsicht das regulatorische Umfeld bzw. das übergeordnete Recht verändert, so z.B. in Bezug auf die Anforderungen an den behindertengerechten Ausbau öffentlicher Anlagen, die geänderte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Nationalstrassenwesen oder den Verzicht auf das beim Erlass des Strassengesetzes geplante Erschliessungsbeitragsgesetz (Grundeigentümerbeiträge). Das Strassengesetz ist an dieses veränderte Umfeld anzupassen. Die Revision ist zudem zur Verbesserung sprachlicher Schwachstellen des heutigen Gesetzes und für eine Modernisierung des Erlasses zu nutzen.

Schwerkverkehrsabgabe

Die vom Bund seit 2001 erhobene leistungsabhängige Schwerkverkehrsabgabe wird erhoben, um die vom Schwerkverkehr verursachten Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit zu decken, soweit der Schwerkverkehr nicht bereits über andere Leistungen und Abgaben dafür aufkommt (Art. 1 SVAG). Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (Art. 19 Abs. 3 SVAG). Bei der Verwendung der Mittel steht den Kantonen somit ein weites Ermessen zu. Aufgrund dieser weiten bundesrechtlichen Zweckbindung war die Verwendung der SVA-Mittel im Kanton Zürich Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse: Postulat Marie-Therese Büsser-Beer (KR-Nr. 358/1998, abgelehnt am 5. Juli 1999), Einzelinitiative Regula Weber (KR-Nr. 77/1999, Vorlage 3819, nicht definitiv unterstützt am 2. Juli 2001), Postulat Marcel Burlet (KR-Nr. 178/2005, Vorlage 4461 b, abgeschrieben am 25. Mai 2009). Der Anteil des Kantons Zürich an den Einnahmen des Bundes wird im Strassenfonds für dessen vielfältige Aufgaben benötigt

und kommt verschiedenen Verkehrsmitteln und -teilnehmenden zugute. Die Vereinnahmung der Mittel im Strassenfonds ist gesetzlich zu verankern (§ 28 E-StrG). Zudem sind die Rechtsgrundlagen für die Verwendung der Mittel für verschiedene Verkehrsträger, namentlich den öffentlichen Verkehr, zu schaffen bzw. die bestehenden anzupassen (§§ 3, 32a und 37 E-StrG).

Gesamtverkehrskonzept

Mit dem Gesamtverkehrskonzept vom 13. September 2006 (GVK) beschloss der Regierungsrat Grundsätze für eine Neuausrichtung der Finanzierung und der Planung der Strasseninfrastruktur. Zum einen sollte mit einer Neuordnung der Strassenfinanzierung der mittel- und langfristige Finanzbedarf für den Betrieb und Unterhalt sowie die Investitionen im Strassenwesen sichergestellt werden. Das heutige Strassenfinanzierungssystem wurde insofern als unbefriedigend bezeichnet, als es keine Anpassung in Höhe und Struktur der Einnahmen ermögliche. Aus diesen Gründen sollte das heutige starre System der Motorfahrzeugabgaben durch ein verursachergerechteres System ersetzt werden. Dabei sollen sowohl der Verkehrsfonds als auch der Strassenfonds beibehalten werden. Die Motorfahrzeugabgaben werden im Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des Strassenverkehrsrechts des Bundes (Verkehrsabgabengesetz) vom 11. September 1966 (LS 741.1) geregelt. Hierzu legt der Regierungsrat dem Kantonsrat eine gesonderte Änderungsvorlage vor.

Zum andern hielt der Regierungsrat fest, dass die gesamtverkehrliche Steuerung nur durch eine Reform des bestehenden Planungsinstrumentes (Strassenbauprogramm) verbessert werden könne (§ 8 E-StrG). Zur Sicherstellung einer zielgerichteten Planung und einer wirkungsvollen Verwendung der Mittel solle die Planung in ihrer Art derjenigen des öffentlichen Verkehrs angenähert werden. Dies bringt einen Einbezug des Kantonsrates in die Beschlussfassung über die wesentlichen Grundsätze und Vorgaben der Entwicklung, der Nutzung und der Finanzierung der kantonalen Strasseninfrastruktur mit sich. Damit die neu vorgesehenen Steuerungsinstrumente eine umfassende Beurteilung über die Grundsätze der Strasseninfrastrukturpolitik und die Prioritäten bei der Mittelverwendung ermöglichen können, sind die Städte in Bezug auf die Strassen von überkommunaler Bedeutung in die Erarbeitung der Planungsbeschlüsse einzubeziehen (§ 44 E-StrG). In diesem Zusammenhang ist die bestehende Finanzierung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung zu verbessern und dem Kanton eine stärkere Mitsprache bei der Mittelverwendung für die überkommunalen Strassenetze einzuräumen (§§ 45–48 E-StrG).

Verzicht auf eine umfassende Revision des Erschliessungsbeitragswesens

Beim Erlass des Strassengesetzes vom 27. September 1981 wurde von einer baldigen Revision der Grundeigentümerbeiträge ausgegangen; daher die Einordnung der aus dem Strassengesetz vom 20. August 1893 übernommenen Regelung unter die Schlussbestimmungen und die Wendung «vorerst» in § 62 StrG. Die Vorlage 2688 für ein Erschliessungsbeitragsgesetz, mit der das in verschiedenen Spezialgesetzen geregelte Erschliessungsbeitragswesen umfassend neu geregelt werden sollte, scheiterte jedoch am 22. September 1986 im Kantonsrat (Nichteintreten). Seit dem Scheitern der Vorlage wurde von einer umfassenden Revision des Erschliessungsbeitragswesens Abstand genommen und die Ansicht vertreten, die Regelung der Beiträge sei in den jeweiligen Spezialgesetzen anzupassen. In Bezug auf das Strassengesetz erfolgt dies mit dem Neuerlass der §§ 33a bis 33d E-StrG.

Änderungen des übergeordneten Rechts; weitere Anpassungen

Im Zug der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernahm der Bund am 1. Januar 2008 die alleinige Verantwortung für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen (Art. 83 Bundesverfassung vom 19. April 1999; BV, SR 101). Wogegen es den Kantonen im Rahmen der früheren Verbundaufgabe oblag, zum Nationalstrassenwesen umfassender zu legiferieren, ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf heute auf einige wenige Punkte begrenzt, in denen der Bund den Kantonen hierzu Raum lässt. Die Beibehaltung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (EG NSG) vom 24. März 1963 (LS 722.2) sowie der zugehörigen Ausführungsverordnung rechtfertigt sich somit nicht mehr. Die Erlasse sind aufzuheben. Die wenigen weiterhin erforderlichen Bestimmungen des EG NSG sind in ein neues Kapitel ins Strassengesetz zu überführen und bei Bedarf anzupassen (§§ 58a bis 58d E-StrG). Mit der Verordnung zum EG NSG vom 12. April 1965 (LS 722.21) wird entsprechend zu verfahren sein, wobei die weiterhin erforderlichen Bestimmungen in die neu zu erlassende Ausführungsverordnung zum Strassengesetz zu überführen sind.

Die Projektierungsgrundsätze (§ 14 StrG) sind in Bezug auf die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen an das übergeordnete Recht anzupassen (Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen [Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3 sowie Art. 11 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005; KV, LS 101]).

Ferner ist das Strassengesetz an zahlreichen Stellen der Terminologie der Kantonsverfassung anzupassen, die an Stelle des Begriffs «Staat» den Begriff «Kanton» verwendet. Ausgenommen hiervon sind die ebenfalls in der Kantonsverfassung verankerten und weit verbreiteten Begriffe «Staatsstrasse» und «Staatsbeitrag». Sodann ist in Nachachtung des Grundsatzes der Selbstorganisation des Regierungsrates darauf zu verzichten, die Zuständigkeit bestimmter Direktionen im Gesetz zu regeln. Dies wird Gegenstand der zu erlassenden Ausführungsverordnung sein.

Das Strassengesetz sieht an verschiedenen Stellen eine Zuständigkeit des Regierungsrates vor, die nach heutiger Beurteilung der Bedeutung der jeweiligen Entscheidungen nicht mehr gerechtfertigt ist. Stattdessen ist in diesen Fällen eine Direktion zuständig zu erklären.

Schliesslich ist die Revision zur sprachlichen Modernisierung und Verbesserung des Erlasses zu nutzen.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

2.1 Beteiligung

Innerhalb der Vernehmlassungsfrist gingen 104 Antworten zum Revisionsvorschlag für das Strassengesetz ein. Die Verzichtserklärungen nicht eingerechnet, liegen rund 80 inhaltliche Stellungnahmen vor. Alle im Kantonsrat vertretenen Parteien nahmen Stellung. Weiter nahmen 70 Städte und Gemeinden sowie der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), wie auch verschiedene Verbände aus dem Bereich des Automobilverkehrs bzw. der Automobilbranche, die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) und die Stadt- und Gemeindeingenieure Zürichsee und Umgebung Stellung.

2.2 Zu einzelnen Änderungsvorschlägen

2.2.1 Steuerungsinstrumente (§ 8)

Unter dem Titel «Steuerungsinstrumente» schlug der Regierungsrat im Vernehmlassungsentwurf die Schaffung einer Strategie und einer Finanzplanung Strasse sowie einer Strassenfonds-Planung vor. Hierfür sieht der Entwurf die Zuständigkeit des Kantonsrates vor.

Die Vernehmlassungsvorlage stösst in den Grundzügen auf eine positive Resonanz. Die Kernanliegen der Revision wie die Ablösung des Bauprogramms und die Einführung neuer Steuerungsinstrumente sowie

die Stärkung der Position des Kantonsrates bzw. des Kantons bei Projekten auf überkommunalen Strassen stiessen auf breite Akzeptanz.

Die Finanzplanung fand dieselbe grosse grundsätzliche Zustimmung wie die Strategie. Verschiedene Antwortende verlangen Regeln für die Priorisierung der Vorhaben. Vereinzelt wird befürchtet, es entstehe mit diesem Instrument eine intransparente Prioritätensetzung. Auf praktisch einhellige Zustimmung stösst das Instrument der Strassenfonds-Planung. Zudem werden von verschiedener Seite die Verankerung konkreter Planungsgrundsätze und eine gesetzliche Vorgabe zur Umsetzung der Richtplanung unter Berücksichtigung der regionalen Richtpläne und der kommunalen Erschliessungsplanung gefordert.

2.2.2 Aufgabendelegation an die Städte Zürich und Winterthur (§§ 44–48)

Der Vernehmlassungsentwurf sah verschiedene Änderungen in der Aufgabendelegation an die beiden Grossstädte in Bezug auf die Strassen mit überkommunaler Bedeutung vor. Neben dem Einbezug der Städte in die Steuerungsinstrumente sollten die Vorhaben in den Städten neu nicht mehr über die Bau- bzw. die Unterhaltungspauschalen, sondern über vom Kanton zu bewilligende Einzelobjektkredite finanziert werden.

Eine grundsätzliche Änderung in Bezug auf die Delegation der Zuständigkeit für den Bau und Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung an die Städte ist nicht vorgesehen. Die SP verlangt indes eine Ausdehnung der heutigen Aufgabendelegation auf andere Städte und Gemeinden.

Die vorgeschlagene Änderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Städten Zürich und Winterthur stiess bei diesen sowie bei SP, den Grünen, GLP und EVP – teils mit Hinweis auf die verfassungsrechtliche garantierte Gemeindeautonomie sowie das Subsidiaritätsprinzip – auf teilweise grundsätzliche Ablehnung. SVP und FDP sprechen sich für die neue Aufgaben- und Kompetenzordnung aus, ebenso der GPV, der jedoch eine abgeschwächte Revision in Anlehnung an die heutige Regelung fordert. Die CVP erachtet den Vernehmlassungsentwurf in Bezug auf die Kompetenzen der Städte Zürich und Winterthur als zu weit gehend und fordert eine Überarbeitung, ohne ihn im Grundsatz abzulehnen.

Die Städte Zürich und Winterthur erachten die Einführung neuer Steuerungsinstrumente zwar als prüfenswert und die Fondsplanung als notwendig. Sie fordern, dass sie kooperativ in die Strategieerarbeitung einzubeziehen seien, und sie verlangen eine inhaltliche Präzisierung

der Strategie im Gesetz. Diese Anliegen werden auch von einigen anderen Gemeinden und Städten vorgebracht. Die Stadt Zürich lehnt den Vorschlag insoweit ab, als ihre Autonomie in Bezug auf die eigene Strategie und Finanzplanung aufgehoben wird.

Beide Städte lehnen die vorgeschlagene Finanzierung der Vorhaben auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung durch Einzelobjektkredite ab. Sie befürchten einen Verlust der ihnen durch das bestehende Finanzierungssystem vermittelten Planungssicherheit und einen grossen administrativen Aufwand. 49 Teilnehmende sprachen sich für die neue Regelung aus (darunter SVP, FDP, GLP, GPV, ACS), 11 waren dagegen, davon 4 aus grundsätzlichen Überlegungen (Stadt Zürich, Grüne, SP des Kantons Zürich und SP Stadt Zürich). Die Stadt Zürich, SP und Grüne wollen die heutigen Bau- und Unterhaltspauschalen beibehalten. EVP, CVP und die Stadt Winterthur verlangen höhere Limiten für die Ausgabenkompetenz der Städte bzw. für Projektierungskredite (im Sinne eines Eventualstandpunkts verlangen dies auch die Stadt Zürich und die EDU). Zudem verlangt die Stadt Winterthur, dass den Städten ein im Strassengesetz zu definierender Mittelanspruch zukommen müsse.

Den von den Städten Zürich und Winterthur wie auch von anderer Seite vorgebrachten Bedenken in Bezug auf die Finanzierung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung wurde im Rahmen der Überarbeitung Rechnung getragen.

2.2.3 Verwendung der Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe (§ 28)

Die ausdrückliche Vereinnahmung der SVA-Mittel im Strassenfonds wird in einer Mehrheit der Stellungnahmen begrüsst. SP, Grüne, GLP und CVP lehnen den Vorschlag ab. Zusammengefasst setzen sich die vier Parteien für eine breitere Verwendung der Mittel ein. So verlangen Grüne und GLP, dass die Gemeindestrassen sowie Flur- und Genossenschaftswege (Forderung GLP) durch den Strassenfonds finanziert sowie andere, indirekt vom Strassenverkehr verursachte Kosten im Gesundheits- und im Polizeiwesen sowie für Gebäudesanierungen aus dem Fonds gedeckt werden. SVP, FDP, EVP und EDU, aber auch die überwiegende Mehrheit der Gemeinden mitsamt GPV sprechen sich für die Vereinnahmung der LSVA-Mittel im Strassenfonds aus.

2.2.4 Infrastrukturanlagen des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum; kommunale Gesamtverkehrsprojekte (§§ 3, 3a und 32a)

Die neu auf Gesetzesebene vorgesehene Definition des Strassenbegriffs und die damit vorgenommene Abgrenzung zur Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, die der bisherigen Praxis entspricht, findet mehrheitlich Zustimmung (§§ 3 und 3a). Die Stadt Zürich macht geltend, dass ihr Kosten für die Traminfrastruktur auf kommunalen Strassen verbleiben, und verlangt – für den Fall, dass am Entwurf festgehalten werde – eine Beteiligung an den Einnahmen des Kantons aus der Schwerverkehrsabgabe.

Der neue § 32a E-StrG wird mehrheitlich positiv aufgenommen. Die FDP erhebt dagegen den Einwand, dass Verantwortlichkeiten und Mittelbeschaffung zwischen dem Kanton und den Gemeinden klar geregelt sein sollen. Verschiedene Antwortende sind der Auffassung, dass die Anforderungen solcher Projekte genauer im Gesetz zu regeln seien. Einige Städte und Gemeinden befürchten, dass der Kanton mit der neuen Bestimmung eigene Aufgaben auf Gemeindestrassen lösen und die anfallenden Kosten nicht in voller Höhe tragen wolle.

SVP, ACS, VSCI und TCS lehnen die Regelung gesamthaft ab mit der Begründung, dass die vom motorisierten Individualverkehr erhobenen Mittel nicht für den öffentlichen Verkehr zu verwenden seien. VSCI und TCS befürchten eine Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem motorisierten Individualverkehr.

2.2.5 Projektierungsgrundsätze

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die neu formulierten Projektierungsgrundsätze. Einige Teilnehmende weisen darauf hin, dass die Sicherstellung einer genügenden Strassenkapazität bereits aufgrund des Richtplans, der Vorgaben des Planungs- und Baugesetzes sowie der Bau- und Zonenordnungen zu beachten ist und keine Wiederholung im Wortlaut der Bestimmung benötigt.

2.2.6 Sponsoring von Verkehrsinfrastrukturen

Der Vorschlag zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Sponsoring von Verkehrsinfrastrukturen (§ 33a E-StrG im Entwurf) stiess in weiten Kreisen, insbesondere bei Gemeinden und Städten, auf Ablehnung bzw. auf Vorbehalte.

Auf die Schaffung dieser Rechtsgrundlage ist bei diesem Ausgang der Vernehmlassung zu verzichten.

2.2.7 Grundeigentümerbeiträge

Der Entwurf stiess in Bezug auf die Regelung der Grundeigentümerbeiträge auf sehr unterschiedliche Resonanz. Die Einschätzung, dass die veralteten Bestimmungen zu revidieren seien, wurde indes geteilt. Die Abwendung vom Mehrwert als Bemessungsgrundlage der Beiträge wird von keiner Seite kritisiert.

Verschiedene Städte und Gemeinden, Parteien sowie der GPV sprachen sich für die Beibehaltung der Beiträge für Fahrbahnbauten des motorisierten Individualverkehrs aus Gründen der Rechtsgleichheit bzw. des übergeordneten Rechts aus. Diese Stellungnahmen betonen den Sondervorteil der Fahrbahnanlage für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und sehen insbesondere bei Gemeindestrassen, die in erster Linie der Groberschliessung dienen, Benachteiligungen von solchen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, welche die Erschliessung ihrer Grundstücke über Quartierplanverfahren vollumfänglich selber finanzieren.

Zahlreiche Stellungnahmen verlangen, die Beitragspflicht von Gegenüberliegern bei Trottoirbauten beizubehalten. Insbesondere bei Strassen, bei denen ein beidseitiger Trottoirbau nicht nötig – etwa bei schmalen Strassen – oder aufgrund der bestehenden Bebauung nicht möglich ist, führe diese zu einer ungerechtfertigten Besserstellung der Gegenüberlieger, die in aller Regel doch vom Trottoir profitierten.

Die von zahlreichen Antwortenden verlangte Abschaffung der Grundeigentümerbeiträge steht im Widerspruch zum Bundesrecht, das den Kantonen und Gemeinden die Erhebung von Groberschliessungsbeiträgen vorschreibt. Die Beiträge sind daher im Grundsatz beizubehalten. In Bezug auf die Gegenüberliegerbeiträge bei Radverkehr- und Fussgängeranlagen ist bei der Überarbeitung indessen dem Einwand Rechnung zu tragen, dass der Vernehmlassungsentwurf solche Strassen zu wenig berücksichtigte, bei denen beidseitig Fussgängeranlagen nicht erforderlich bzw. möglich sind. Weiter scheint es aufgrund des Ausgangs der Vernehmlassung angezeigt, Beiträge für Fahrbahnbauten beizubehalten. Den im Rahmen der Vernehmlassung zu deren Abschaffung angeführten Gründen (Verkehrsemissionen) ist indes bei der Bemessung der Beiträge Rechnung zu tragen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 2

Die Gesetzgebung über die Nationalstrassen ist seit der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen per 1. Januar 2008 ausschliesslich Bundessache. Das EG NSG sowie die dazugehörige Verordnung werden daher mit dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung aufgehoben. Ein Vorbehalt für das dem kantonalen Recht ohnehin vorgehende Bundesrecht ist nicht erforderlich.

§ 3

Die Strasse dient gemäss § 3 StrG nicht nur dem motorisierten und langsamen Individualverkehr, sondern auch dem öffentlichen Verkehr. Bisher fehlte eine klare gesetzliche Regelung für die Abgrenzung zwischen den zur Strasse zählenden Infrastrukturelementen einerseits und den ausschliesslich dem öffentlichen Verkehr zuzuordnenden und von diesem zu finanzierenden Anlagen andererseits. Diese Abgrenzung erfolgt mit der Änderung von § 3 Abs. 1 E-StrG und der Schaffung von § 3 Abs. 2 E-StrG. Mit Beschluss vom 25. Januar 2006 legte der Regierungsrat fest, die Aufwendungen für die Strasseninfrastruktur des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs aus dem Strassenfonds zu finanzieren. Die Definition des Strassenbegriffes entspricht der seit diesem Beschluss bestehenden Praxis. Diese Aufteilung der Finanzierung nach Strassengesetz findet auf Strassenprojekte Anwendung. Sind Infrastrukturanlagen im Strassenraum Gegenstand eines Eisenbahnprojektes, erfolgt die Finanzierung nach den Regeln gemäss Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101).

Die Infrastrukturanlagen im Strassenraum werden grundsätzlich durch den Strasseneigentümer finanziert. Dies gilt auch für Elemente, die sowohl dem öffentlichen Verkehr als auch dem motorisierten und langsamen Individualverkehr dienen. Nur wenn ein Element im Strassenraum einzig dem öffentlichen Verkehr dient, ist es durch diesen zu finanzieren. Flächen für Haltestellen des öffentlichen Verkehrs im Strassenraum dienen auch dem Langsamverkehr und sind daher durch den Strasseneigentümer zu finanzieren. Lage und Erfordernis der Haltestelle werden dabei nicht durch den Strasseneigentümer, sondern durch entsprechende Netzstrategien und Konzepte definiert. Der Strasseneigentümer wird sich bei der konkreten Ausgestaltung hinsichtlich der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und des Verkehrsflusses einbringen.

In § 3 Abs. 1 lit. i E-StrG ist der Begriff «Wohnstrasse» durch den 2002 eingeführten Begriff «Begegnungszone» (Art. 2a und 22b Signalisationsverordnung vom 5. September 1979; SR 741.21) zu ersetzen.

§ 3 Abs. 2 E-StrG nennt diejenigen Infrastrukturen, Anlagen und Elemente, die ausschliesslich dem öffentlichen Verkehr im Strassenraum dienen und keine weitere Funktion für andere Strassenbenutzerinnen und -benutzer haben. Diese werden nicht durch den Strasseneigentümer finanziert. Solche Anlagen sind vom Strasseneigentümer gemäss § 37 E-StrG unter den dort genannten Voraussetzungen und Bedingungen zu dulden. Die Entwässerung des Gleiskörpers erfolgt in der Regel über die Zuleitung zur Hauptleitung der Strassenentwässerung. Angesichts der Menge des in den Schienen gesammelten Meteorwassers gegenüber der auf der Fahrbahn anfallenden Wassermenge ist diese Regelung ausreichend. Der Witterungsschutz bei Haltestellen gehört als Haltestelleneinrichtung nicht zur Strasse. Diese Definition steht nicht in Widerspruch zur Qualifikation als Nebenanlage nach § 4 StrG, welche Bestimmung auf das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) verweist. Etwa Buswartehallen können auch nach neuer Regelung in § 3 Abs. 2 E-StrG weiterhin als Nebenanlagen gemäss § 4 StrG über ein Strassenprojekt bewilligt werden.

§ 5

§ 5 E-StrG umfasst neu die Definitionen aller verschiedenen im Strassengesetz geregelten Strassentypen. Die bisher in § 43 Abs. 2 enthaltene Begriffsbestimmung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur wird daher neu in diese Bestimmung übergeführt (Abs. 2). Da diese Strassen im Eigentum der jeweiligen Stadt stehen und somit weder Staats- noch Gemeindestrassen sind, werden sie in einem eigenen Absatz geregelt.

§ 8

Das heutige Strassenbauprogramm genügt den Anforderungen in verschiedener Hinsicht nicht mehr. Der Zeithorizont von drei Jahren hat sich als zu kurz erwiesen für eine vorausschauende Planung. Die Vorhaben auf den Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur können beim geltenden System nicht abgebildet werden; eine umfassende Planung für das gesamte Kantonsgebiet fehlt somit. Die Auswirkungen der Planung auf den Bestand des Strassenfonds können heute nicht angemessen dargestellt werden. Zudem fehlen beim heutigen, rein operativen Bauprogramm die strategischen Grundsatzentscheide. Der kantonale Richtplan kann diese Lücke nicht füllen.

Das Bauprogramm wird dem Kantonsrat jährlich zur Kenntnis gebracht; eine inhaltliche Mitbestimmung ist diesem beim bestehenden System verwehrt. Nach Art. 55 KV nimmt der Kantonsrat zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung und beschliesst über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung.

Die neue Regelung lehnt sich im Sinne des Gesamtverkehrskonzeptes des Regierungsrates an die im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) bestimmte Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat an. Nach § 28 PVG beschliesst der Kantonsrat zusammen mit dem Rahmenkredit die Grundsätze über die Tarifordnung sowie die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des öffentlichen und des Individualverkehrs für die räumliche Entwicklung des Kantons ist es angebracht, den Kantonsrat nicht mehr nur über die Grundsätze nach § 28 PVG, sondern im Sinne von Art. 55 Abs. 2 KV auch über die Grundsätze der Entwicklung und Nutzung der Strasseninfrastruktur beschliessen zu lassen.

Neu entscheidet der Kantonsrat somit über die Grundsätze der Weiterentwicklung, der Nutzung und der Finanzierung der Staatsstrassen einschliesslich der Strassen mit überkommunaler Bedeutung (Abs. 1). Zentrale Inhalte dieses Beschlusses sind die Nutzung der bestehenden Infrastruktur, insbesondere das Verhältnis der am Strassenverkehr Beteiligten untereinander, grundlegende Gesichtspunkte des Betriebs, die Wirkungsziele in Bezug auf Siedlung, Landschaft und Umwelt. Die Grundsätze der Weiterentwicklung betreffen insbesondere den Ausbau des Strassennetzes sowie dessen Ausrüstung etwa in Bezug auf die Verkehrssteuerung. Schliesslich soll dem Kantonsrat neu die Möglichkeit gegeben werden, über grundsätzliche Fragen der Finanzierung der kantonalen Verkehrsinfrastruktur zu beschliessen. Hiermit wird auch die Möglichkeit geschaffen, die längerfristigen finanziellen Auswirkungen der kantonalen Strassenverkehrspolitik aufzuzeigen. Um die für die Umsetzung der Strategie erforderliche Kontinuität sicherzustellen, legt der Kantonsrat die Grundsätze in der Regel alle vier Jahre fest (Abs. 1). Zur Verbesserung der gesamtsverkehrlichen Steuerung soll dem Kantonsrat eine gemeinsame Beschlussfassung gemäss § 28 PVG und § 8 Abs. 1 E-StrG ermöglicht werden. Die in Abs. 1 vorgesehene flexible Periodizität («in der Regel alle vier Jahre») ist erforderlich, um auf eine Veränderung der Fahrplanperiode (§ 26 Abs. 1 PVG) reagieren zu können.

Das heutige Bauprogramm wird durch die Strassenplanung (§ 8 Abs. 2 E-StrG) ersetzt. Diese umfasst alle vom Kanton zu finanzierenden, in Einklang mit den Grundsätzen nach § 8 Abs. 1 E-StrG stehenden oder aus diesen abgeleiteten Vorhaben, also auch diejenigen auf

den Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur. Sie bildet die Grundlage für die nachgelagerten, jährlich überarbeiteten bzw. erarbeiteten Planungen, den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und das Budget. Die Strassenplanung soll neben den kurzfristigen Vorhaben, die innert weniger Jahre zur Umsetzung anstehen, auch solche umfassen, die im Zeitraum von acht bis zwölf Jahren, d. h. mittelfristig, geplant sind. Aufgrund dieses längeren Zeithorizonts genügt eine zweijährliche Aktualisierung. Grundlagen der Strassenplanung sind neben dem Beschluss des Kantonsrates über die Grundsätze insbesondere der kantonale Richtplan und die regionalen Richtpläne, aber auch andere Planungen wie etwa die Agglomerationsprogramme und andere Programme. Insofern dient die Strassenplanung auch der Konkretisierung und Umsetzung der richtplanerischen Vorgaben. Die Strassenplanung bildet keinen Ausgabenbeschluss.

Der Regierungsrat legt die Strassenplanung dem Kantonsrat alle zwei Jahre in der Regel zusammen mit dem Budget zur Kenntnisnahme vor.

§ 9

Die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Ausgaben gemäss der Kantonsverfassung und dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611), welches das Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 abgelöst hat, gelten auch ohne diese Verweisung. § 9 ist aufzuheben.

§ 12

Durch den Verzicht auf die namentliche Bezeichnung der zuständigen Direktion in Abs. 1 drängt sich eine Zusammenführung der beiden im bestehenden Abs. 1 enthaltenen Sätze auf. Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden.

In Abs. 1 und 2 wird darauf verzichtet, das zuständige Gemeindeorgan zu bezeichnen. Neu ist vorgesehen, dass die Gemeinden (und nicht mehr die Gemeinderäte) in die Projekterarbeitung einzubeziehen sind. Es steht den Städten und Gemeinden anheim, die hierfür zuständige Behörde selber zu bestimmen. Ohne besondere Regelung ist hierfür die Gemeindevorsteherchaft zuständig (§ 64 Ziff. 2 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926; LS 131.1).

Die in Abs. 1 etwas umständlich umschriebene Mitwirkung von Planungsverbänden und Nachbargemeinden («Äusserung von Begehren») wird sprachlich klarer und zeitgemässer gefasst.

§ 14

Zur besseren Lesbarkeit und aus systematischen Gründen wird diese Bestimmung neu in vier Absätze gegliedert. Abs. 1 umfasst die technischen und ökonomischen Projektierungsgrundsätze. Abs. 2 umfasst die Grundsätze betreffend Ökologie, Landschaft und Siedlung. Abs. 3 schreibt die Berücksichtigung der Bedürfnisse der anderen, neben dem motorisierten Individualverkehr die Strassen benutzenden Verkehrsmittel und -teilnehmenden vor.

Die Projektierungsgrundsätze sind in Bezug auf die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen an das übergeordnete Recht anzupassen (Abs. 4). Seit dem 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG, SR 151.3) in Kraft. Nach dessen Art. 2 Abs. 3 liegt eine Benachteiligung vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. Das BehiG gilt für bewilligungspflichtige Neu- oder Erneuerungsbauten. Weiter gibt die Kantonsverfassung Menschen mit Behinderung Anspruch auf Zugang auch zu bestehenden öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen, wobei entsprechende Massnahmen wirtschaftlich zumutbar sein müssen (Art. 11 Abs. 4 KV). Unter diese Bestimmungen fallen auch Verkehrsanlagen und der öffentliche Verkehr. Die vom geltenden § 14 StrG lediglich geforderte angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse von Behinderten und Gebrechlichen trägt diesem Anspruch nicht Rechnung.

Die zum Vollzug dieser Änderung erforderlichen Anpassungen der kantonalen Normalien und Richtlinien sind in Erarbeitung. Bei Neubau- und Instandsetzungsarbeiten werden die Anforderungen von Menschen mit Behinderung jedoch bereits nach Bundesgesetzgebung berücksichtigt.

Die Behördeninitiative KR-Nr. 145/2006 verlangt die Änderung von § 14 StrG. Mit Vorlage 4494 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht erstattet und die Ablehnung der Initiative beantragt.

Vorbemerkung zu §§ 28 und 28a und zur geänderten Überschrift vor § 28 («1. Strassenfonds»)

Der geltende § 28 StrG umfasst sowohl Bestimmungen über die Äufnung des Strassenfonds als auch über die Grundzüge der Verwendung dieser Mittel. Neu sollen diese Bereiche systematisch getrennt und in je einem Paragraphen geregelt werden.

Betreffend die §§ 28 und 29 ist die Vorlage 4516 d hängig (konstruktives Referendum zum Steuergesetz).

Die neue Überschrift umfasst gleichermassen die Einnahmen und die Verwendungszwecke, verweist in Ergänzung zur geltenden Überschrift indes auch auf das Finanzierungsinstrument des Kantons für seine Aufgaben im Bereich der Strasseninfrastruktur. Sie ist somit aussagekräftiger. Diese Überschrift ist zugunsten der Klarheit des Erlasses der geltenden, nicht leicht zu erschliessenden Überschrift «Staatliche Kostendeckung» vorzuziehen.

§ 28

Die Abs. 1 und 2 werden zum neuen § 28a und sind an dieser Stelle aufzuheben. Abs. 3 wird zu Abs. 1 und Abs. 4 unverändert zu Abs. 2.

In neu Abs. 1 wird ausdrücklich der kantonale Anteil der Schwerverkehrsabgabe aufgeführt. Die dem Kanton Zürich in den Strassenfonds zufließenden Mittel werden für Bau und Unterhalt der Staats- und Nationalstrassen sowie für die Staatsbeiträge an die Gemeinden verwendet (§ 28 Abs. 1 StrG). Daneben werden die Mittel in zunehmendem Mass auch für den eigentlichen Betrieb der Strassen verwendet. Die Mittelverwendung zugunsten der Nationalstrassen beschränkt sich infolge der NFA auf die Projekte der Netzvollendung (Westumfahrung, A4 Knonaueramt, Pfingstweidstrasse) sowie auf Massnahmen gestützt auf § 14 Abs. 2 EG NSG (entspricht neu § 58 Abs. 2 E-StrG). Insbesondere die Kosten für Bau und Unterhalt der Strassen (Wegkosten) sowie für Lärmschutz werden zu einem erheblichen Teil vom Schwerverkehr verursacht. Sodann liegen die Ursachen, die den Betrieb der Verkehrsleitzentralen, den Bau von Infrastrukturanlagen des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs, von Überdeckungen und Einhausungen, aber auch von Rad- und Fusswegen erfordern, teilweise beim Schwerverkehr; auch solche Massnahmen werden vom Strassenfonds finanziert oder mitfinanziert. Weiter werden Schallschutzfenster an Liegenschaften, bei denen die Lärmimmissionen zwischen dem Immissionsgrenzwert und dem Alarmwert gemäss Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) liegen und wo Massnahmen an der Lärmquelle nicht zweckmässig sind, aus dem Strassenfonds zusammen mit dem Bund anteilmässig mitfinanziert.

Der dem Schwerverkehr zuzuschreibende Anteil an diesen Aufwendungen fällt unter den oben umschriebenen, vom Bund vorgegebenen Verwendungszweck. Die Mittel aus der Schwerverkehrsabgabe sollen dem Kanton auch weiterhin für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Strassen einschliesslich der genannten Zwecke zur Verfügung stehen und in den Strassenfonds einfließen.

§ 28a

Abs. 1 entspricht ohne inhaltliche Änderung dem geltenden § 28 Abs. 1 StrG. Unter Kosten für den Nationalstrassenbau im Sinne dieser Bestimmung können neben den kantonalen Aufwendungen für die Netzvollendung Ausgaben nach § 14 Abs. 2 EG NSG (§ 58b Abs. 2 E-StrG) in Betracht fallen.

Abs. 2 entspricht ohne inhaltliche Änderung dem geltenden § 28 Abs. 2 StrG. Der Begriff «Voranschlag» wird durch den im neuen kantonalen Finanzrecht verwendeten Begriff «Budget» ersetzt. Entsprechend dem Datum der Inkraftsetzung des geltenden § 28 Abs. 2 StrG wird neu der Zeitpunkt festgelegt, ab dem die Baukostenentwicklung zu berücksichtigen ist. Zu dieser Bestimmung ist das Postulat KR-Nr. 110/2006 hängig, zu dem der Regierungsrat mit Vorlage 4663 dem Kantonsrat Bericht und Antrag erstattet hat.

Zur Aufhebung der Überschrift «2. Staatsbeiträge an Gemeinden» und zur Änderung der Überschrift vor § 33 «2. Leistungen Dritter»

Die Vorlage für ein neues Finanzausgleichsgesetz (FAG; Vorlage 4582) sieht grundsätzlich die Aufhebung zweckgebundener Staatsbeiträge und somit der heutigen §§ 29–32 StrG vor.

Neu sind folgende Bestimmungen vorgesehen:

§ 29. Aus dem Strassenfonds wird jährlich ein Beitrag in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich ausgerichtet. Die Höhe des Beitrags richtet sich nach einem Prozentsatz der Einlagen in den Strassenfonds.

Der Regierungsrat bestimmt diesen Prozentsatz in einer Verordnung.

§ 30. Der Staat kann Gemeinden, denen wegen besonderer Vorkommnisse, wie Elementarschäden, aussergewöhnliche Aufwendungen bei den Gemeindestrassen erwachsen, Subventionen bis zur Hälfte der Wiederherstellungskosten gewähren.

§§ 31 und 32 sind zur Aufhebung vorgesehen.

Die bestehende Überschrift vor § 29 trafe auf den so geänderten § 29 nicht mehr zu, ist jedoch in der Vorlage zum FAG nicht zur Änderung vorgesehen. Sämtliche neuen Bestimmungen unter dieser Überschrift (§§ 28–32a E-StrG) lassen sich unter die neue Überschrift vor § 28 («1. Strassenfonds») subsumieren. Auch ohne die im FAG vorgesehenen Änderungen kann auf diese Überschrift verzichtet werden, da auch sämtliche geltenden Bestimmungen (§§ 29–32) unter die neue Überschrift «1. Strassenfonds» subsumiert werden können. Die Überschrift vor § 29 StrG kann daher aufgehoben werden.

Die Nummerierung der Überschrift vor § 33 E-StrG ist entsprechend anzupassen.

§§ 29–32

Im kantonalen Recht werden Untermarginalien zweiter Ordnung nicht mehr verwendet. Auch aufgrund der Aufhebung der Überschrift vor § 29 sind die Marginalien der §§ 29–32 anzupassen. §§ 29 und 30 sind an die neue Terminologie (Kanton statt Staat) anzupassen, wenn gleich damit zu rechnen ist, dass sie durch das FAG grundlegend geändert werden.

§ 32a

Gemeindestrassen dienen in erster Linie kommunalen Funktionen (Erschliessung, Verbindung von Ortsteilen). Vielerorts nehmen Gemeindestrassen darüber hinaus überkommunale oder regionale Verkehrsflüsse auf, sowohl im Bereich des Individualverkehrs als auch des öffentlichen Verkehrs, ohne dass die Strassen deswegen ins Netz von kantonalen Bedeutung (Staatsstrassen) aufzunehmen wären. In diesen Fällen kann es unter bestimmten Voraussetzungen angemessen sein, wenn sich der Kanton am Bau oder Ausbau einer solchen Strasse beteiligt. Heute fehlt dem Kanton für eine solche Kostenbeteiligung eine Rechtsgrundlage im Gesetz, die mit § 32a geschaffen wird.

Kommunalen Gesamtverkehrsprojekten zuzurechnen sind in diesem Zusammenhang verkehrliche Massnahmen auf Gemeindestrassen, die einen positiven Gesamtnutzen für verschiedene Verkehrsarten (öffentlicher Verkehr, motorisierter Individualverkehr, Langsamverkehr) erbringen und somit die Gesamtkapazität (Leistungsfähigkeit) erhöhen. Dies setzt voraus, dass nicht einzelne Verkehrsarten in grundlegender Weise benachteiligt werden. Das Interesse des Kantons an der Verbesserung des Zustands liegt etwa darin, negative Auswirkungen auf den Betrieb des übergeordneten Strassennetzes oder des öffentlichen Verkehrs zu verringern oder zu vermeiden. Ziel solcher Massnahmen muss es denn auch sein, die Zuverlässigkeit (Pünktlichkeit des öV, berechenbare Reisezeiten beim Individualverkehr) zu verbessern. Hierbei werden die Projekte insbesondere nach den Grundsätzen in § 14 StrG beurteilt (Abs. 2).

Insbesondere im Agglomerationsbereich fällt dem öffentlichen Verkehr nach dem Gesamtverkehrskonzept eine grosse Bedeutung zu. Aufgrund der Siedlungsentwicklung kann es zweckmässig erscheinen, dass regional bedeutende Linien des öffentlichen Verkehrs nicht entlang der (kantonalen) Hauptverkehrsstrassen, sondern auf Gemeindestrassen durch die Siedlungsgebiete führen. Ein möglicher Anwendungs-

fall der neuen Bestimmung wäre etwa, dass eine solche Gemeindestrasse angepasst werden muss, damit der öffentliche Verkehr bestmöglich fließen kann und der motorisierte Individualverkehr dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Die jährlichen Gesamtausgaben sind auf 5% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds begrenzt (Abs. 3). Dies entspricht heute rund 15 Mio. Franken pro Jahr. Damit erhält der Kanton die Möglichkeit, substanzielle Beiträge an kommunale Strassenprojekte zu bewilligen.

Die Einzelheiten des Verfahrens und der Beitragsbemessung regelt der Regierungsrat in einer Verordnung (Abs. 4).

Vorbemerkungen zu §§ 33a–33d

Der geltende § 62 StrG regelt die Grundeigentümerbeiträge für die Groberschliessung durch Staats- und Gemeindestrassen. § 62 StrG umfasst Beiträge an den Bau von Staats- und Gemeindestrassen (lit. b) sowie Trottoirbeiträge (lit. d) zugunsten des jeweiligen baupflichtigen Gemeinwesens; in allen Fällen handelt es sich um Beiträge an die Groberschliessung.

Die geltende Regelung sieht vor, dass Strassenbeiträge anhand der den einzelnen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern entstehenden Wertvermehrung zu bemessen sind, wobei die Summe aller Beiträge drei Viertel der Kosten nicht übersteigen darf (§ 62 lit. c StrG). Bei den Trottoirbeiträgen ist die Summe der Anstösserbeiträge auf die Hälfte der vollen Kosten beschränkt (§ 62 lit. d StrG). Mit Beschluss vom 1. Dezember 1982 beschränkte der Regierungsrat die zu erhebenden Beiträge bei Trottoirs an Staatsstrassen auf 25% der gesamten Kosten einschliesslich Landerwerb.

Infolge unüberwindbarer Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Mehrwerts wird dieser in der Praxis regelmässig als Ersparnis eigener Aufwendungen verstanden, deren Höhe anhand der Kosten bemessen wird. Die bestehende Rechtsgrundlage hat sich somit als nicht umsetzbar erwiesen.

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) und das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG, SR 700) sehen vor, dass die öffentlich-rechtlichen Körperschaften angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung erheben. Die Gemeinwesen sind daher bundesrechtlich zur Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen verpflichtet. Eine entsprechende gesetzliche Regelung muss daher grundsätzlich beibehalten werden.

Ziel der vorliegenden Revision ist die Schaffung einer einfachen, klaren und zeitgemässen Regelung, mit der im Wesentlichen die im Kanton verbreitete und auch gerichtlich bestätigte Praxis festgeschrieben werden soll. Da die Grundeigentümerbeiträge dem Gemeinwesen zur Finanzierung der Strasseninfrastruktur dienen, sind die neuen Bestimmungen an entsprechender Stelle (Kapitel «IV. Finanzierung») ins Gesetz einzufügen.

Der in § 62 lit. i StrG angebrachte Hinweis auf das gesetzliche Pfandrecht des Gemeinwesens für die Beitragsforderung hat keine eigenständige Rechtswirkung und ist daher nicht in die neue Regelung zu übernehmen. Das den Gemeinwesen für die Beitragsforderungen zustehende gesetzliche Pfandrecht gemäss § 194 lit. f des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG ZGB, LS 230) bleibt davon unbeschadet.

§ 33a

Strassen und Fussgängeranlagen (Trottoir) begründeten bereits bisher eine Beitragspflicht. Neu sind für Radwege (auch in der Form als gemischte Rad- und Fusswege) Beiträge zu erheben, da auch diese grundsätzlich eine Verbesserung der Groberschliessung der umliegenden Grundstücke bewirken. Die Beitragspflicht wird entsprechend der kantonalen Praxis allgemein auf eingezonte Grundstücke beschränkt, was heute nach dem Wortlaut von § 62 StrG nur für Trottoirbeiträge der Fall ist («Liegenschaften, die in bebauten oder in baulicher Entwicklung befindlichen Gebieten liegen»).

Abs. 2 begrenzt entsprechend der heutigen kantonalen Praxis den Perimeter der beitragsbetroffenen Grundstücke auf 25 m. Beitragspflichtig sind grundsätzlich alle Eigentümerinnen und Eigentümer von eingezonten Grundstücken innerhalb dieser Tiefe (erste Bautiefe) unabhängig davon, ob diese direkt an die neue Verkehrsanlage angrenzen oder nicht. Bei den Grundstücken in diesem Bereich wird somit ein Sondervorteil vermutet. Weiter zurück liegende Grundstücke sind in der Regel bereits auf anderem Wege erschlossen und erfahren durch die neue Anlage keinen solchen Sondervorteil. Zudem haben die Eigentümerinnen und Eigentümer solcher Grundstücke die Erschliessung ihrer Grundstücke etwa in einem Quartierplanverfahren vollumfänglich selber finanziert. Die Bestimmung des Kreises der Beitragspflichtigen durch den Abstand erlaubt einen einfachen Vollzug der Bestimmungen durch Kanton und Gemeinden. Die Verwendung von standardisierten Bautiefen ist auch bei der Überbindung der Erschliessungskosten auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Quartierplan üblich.

Abs. 3 entspricht inhaltlich unverändert dem geltenden § 62 lit. e Abs. 3 StrG.

Wenngleich das Bundesrecht (Art. 19 Abs. 2 RPG, Art. 6 Abs. 1 WEG) die Erhebung von Beiträgen für Groberschliessungsanlagen vorschreibt, erscheint es erforderlich, Ausnahmen vorzusehen. Wo aufgrund besonderer, objektiver Umstände keine Verbesserung der Erschliessung eintritt, ist auf die Beitragserhebung zu verzichten. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Grundstück durch ein bauliches oder topografisches Hindernis (z. B. Stützmauer, Böschung, Lärmschutzwände oder Leitplanken bei gegenüberliegendem Trottoir), das nicht oder nur durch unverhältnismässigen Aufwand überwunden werden könnte, von der neuen Verkehrsanlage getrennt ist oder wenn das Grundstück bereits vollumfänglich rückwärtig erschlossen ist. In beiden Fällen ist zudem vorauszusetzen, dass die neue Anlage auch nicht über einen Zugang über einen nahe gelegenen Weg oder eine Strasse erreicht werden kann. In diesen Fällen fehlt ein Sondervorteil als Voraussetzung für die Beitragserhebung.

Den für die Beitragserhebung zuständigen Stellen wird in Abs. 4 zudem ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt, der an der grundsätzlichen Beitragspflicht nichts ändert. Aus übergeordneten Interessen soll das Gemeinwesen sodann im Einzelfall auf die Erhebung verzichten können. Hiermit wird dem Gemeinwesen in Durchbrechung der Erhebungspflicht die Möglichkeit eingeräumt, übergeordnete Interessen dem finanziellen Interesse an der Beitragserhebung vorgehen zu lassen. Mit der Formulierung «im Einzelfall» wird klargestellt, dass ein Gemeinwesen nur in begründeten Fällen und nicht grundsätzlich für alle künftigen Anlagen auf die Erhebung verzichten kann.

§ 33b

Der Anteil der auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu überbindenden Kosten des Gemeinwesens wird neu in § 33b Abs. 1 E-StrG geregelt. Für Anlagen von Gemeinden kann gesamthaft höchstens die Hälfte der Kosten eingefordert werden, beim Kanton ein Viertel. Diese Senkung des Höchstanteils der auf die Grundeigentümer zu überwälzenden Kosten beim kommunalen Strassenbau (heute drei Viertel der Kosten) rechtfertigt sich aufgrund der Emissionen, die auch von Gemeindestrassen ausgehen können und die in der bestehenden Regelung aus dem Jahr 1893 noch nicht berücksichtigt werden. Die Unterscheidung bei den Höchstanteilen zwischen Gemeinde- und Staatsstrassen ist gerechtfertigt, weil Anlagen des Kantons grundsätzlich nur in untergeordneter Weise der Erschliessung von Grundstücken dienen und – im Falle von Strassen – in der Regel mit höheren Emissionen verbunden sind als Gemeindestrassen. Um der bundes-

rechtlichen Beitragserhebungspflicht Rechnung zu tragen, sind neu bei Staatsstrassen immer ein Viertel der Kosten (statt heute «mindestens») und bei Gemeindestrassen mindestens ein Viertel der Kosten auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu überbinden.

Auch ohne explizite gesetzliche Regelung sollen auch inskünftig nur die dem Gemeinwesen verbleibenden Nettokosten Grundlage der Beitragserhebung bilden, d. h. entsprechend der geltenden Regelung Beiträge vorgängig in Abzug gebracht werden.

Die Gemeinden berücksichtigen bei der Bemessung des Anteils an den Kosten nach Abs. 1 den sich für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Verhältnis zur Allgemeinheit ergebenden Vorteil aufgrund der Funktion der betreffenden Strasse (Abs. 2). Diese ergibt sich insbesondere aus den kommunalen Verkehrsrichtplänen bzw. den in den Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien) vom 9. Dezember 1987 (LS 700.5) definierten Strassentypen.

Abs. 3 regelt entsprechend der bisherigen Praxis des Kantons und zahlreicher Gemeinden die Bemessung der Beiträge. Massgeblich für die Verteilung des nach den Abs. 1 bis 3 bestimmten Anteils an den Kosten auf die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist die im Abstand zur Strasse liegende Grundstücksfläche. Damit wird eine einfache Berechnungsweise geschaffen, die den Nutzen berücksichtigt, den eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer aus der neuen Anlage ziehen kann.

Abs. 4 beruht auf dem geltenden § 62 lit. d Abs. 3 (1. Satz) StrG und regelt die sogenannten Beiträge an Fussgänger- und Radfahranlagen, die in der Regel auch für gegenüberliegende Grundstücke eine Verbesserung der Erschliessung bewirken. Mit der Neuformulierung wird die mit der bestehenden Regelung, die lediglich festschreibt, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer gegenüberliegender Grundstücke mit höchstens einem Drittel der Summe zu belasten sind, angestrebte Wirkung im Gesetz klargestellt. Damit wird gegenüber der heutigen Praxis des Kantons keine wesentliche Änderung bewirkt. Der Beitrag der Eigentümerinnen und Eigentümer gegenüberliegender Grundstücke darf somit neu pro Flächeneinheit die Hälfte des entsprechenden Flächenbeitrags der diesseitigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht überschreiten, wobei sich die Vergleichsgrundstücke in ihrem Wert in etwa entsprechen müssen. Liegen somit Grundstücke im Beitragsperimeter gemäss § 33a Abs. 2 E-StrG, für die keine Beiträge erhoben werden können (nicht eingezont, Ausnahme gemäss § 33a Abs. 4), wachsen die auf diese Grundstücke entfallenden Kostenanteile nicht den übrigen, beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern an. Diese Bestimmung gilt unabhängig davon, ob auf der gegenüberliegenden Strassenseite bereits eine Fussgänger- oder Radanlage besteht.

§ 33c

Bereits die geltende Regelung verweist für das Erhebungsverfahren auf das Enteignungsrecht (§ 62 lit. e Abs. 1 StrG). Diese Verweisung ist zweckmässig, da die Auferlegung und Einforderung der Beiträge regelmässig mit einem Landerwerb einhergeht, und ist somit beizubehalten.

§ 33d

Art. 6 Abs. 1 WEG sieht vor, dass die Beiträge der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer für die Groberschliessung kurz nach Fertigstellung der Anlage fällig werden. Unter Fertigstellung der Anlage ist in der Regel die Abnahme des Werks zu verstehen. Neu bestimmt sich daher die Fälligkeit der Beitragsforderung einzig nach dem Zeitpunkt der Fertigstellung der Anlage (Abs. 1) und nicht mehr nach dem Zeitpunkt der «rechtskräftigen Feststellung von Bestand und Umfang der Beitragspflicht und der allfälligen Abtretungsschädigung [...], frühestens jedoch sechs Monate nach der Bauvollendung» (§ 62 lit. f Abs. 1 StrG).

Kanton und Gemeinden sind gehalten, eine angemessene Zahlungsfrist einzuräumen. Deren Länge richtet sich insbesondere nach der Höhe der Beitragsforderung. Hier besteht somit ein erheblicher Ermessensspielraum. Aufgrund der Verweisung in § 33c E-StrG gelangt subsidiär § 19 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privat-rechten vom 30. November 1879 (LS 781) zur Anwendung, der in begründeten Fällen einen Zahlungsaufschub bzw. die Ratenzahlung vorsieht. Gemäss § 29a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) sind Forderungen der Gemeinwesen nach einer Mahnung zu 5% verzinslich.

Alle Beitragsforderungen erlöschen nach Ablauf von 15 Jahren nach der Fertigstellung der Anlage. Diese bisher nur für sistierte Forderungen geltende Regelung (§ 62 lit. g Abs. 1 StrG) wird damit zur Verbesserung der Rechtssicherheit auf alle Beitragsforderungen ausgeweitet (Abs. 2).

§ 37

Die Änderung von § 3 E-StrG und die Schaffung von § 3 Abs. 2 E-StrG bedingen eine Anpassung von § 37 StrG. Die Strasse umfasst von jeher neben dem motorisierten und langsamen Individualverkehr auch den Raum für den strassengebundenen öffentlichen Verkehr. Anlagen des schienengebundenen Verkehrs dagegen sind gemäss § 3 Abs. 2 E-StrG nach Massgabe von § 37 E-StrG im Strassenraum zu dulden.

Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Kostenregelung nur dann angewendet wird, wenn ein Strassenprojekt vorliegt. Untersteht ein Vorhaben dem Eisenbahnrecht, richtet sich die Kostentragung nach Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101).

Vorbemerkungen zu §§ 43–44b

Die in § 8 E-StrG neu geregelten Festlegungen des Kantonsrates umfassen neben den dem Kanton unterstehenden Staatsstrassen die Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur, die im kantonalen Richtplan und in den entsprechenden regionalen Richtplänen festgelegt und vom Kanton finanziert werden. Die Delegation von Aufgaben und Zuständigkeiten gemäss § 43 StrG wird im Grundsatz beibehalten.

Gemäss geltendem Recht erstatten die Städte Zürich und Winterthur dem Regierungsrat jährlich bis Ende Oktober des Vorjahres Bericht über ihre Bauprogramme für die nächsten drei Jahre für die Strassen mit überkommunaler Bedeutung (§ 44 StrG). Der Regierungsrat nimmt diese Programme jeweils zur Kenntnis. Diese Regelung ist keine ausreichende Grundlage für eine umfassende kantonale Strassenplanung, zumal die Programme der Städte aus zeitlichen Gründen auch dann nicht in das Bauprogramm des Kantons (§ 8 StrG) einfließen könnten, wenn dies die Absicht des Gesetzgebers gewesen wäre.

Die beiden Städte sind daher in die Erarbeitung der Beschlussvorlagen gemäss § 8 E-StrG einzubeziehen. Hierfür ist in erster Linie ein kooperatives Mitbestimmungsverfahren unter der Leitung der für die Ausarbeitung der Vorlagen zuständigen Direktion, der Volkswirtschaftsdirektion, vorgesehen. Entsprechend der fortbestehenden, umfassenden Aufgabendelegation an diese beiden Städte ist ihnen indessen ein Antragsrecht einzuräumen. Damit ist gewährleistet, dass die Anliegen der Städte in den Beschlüssen des Regierungsrates und des Kantonsrates umfassend abgehandelt werden. Der Ermessensspielraum der kantonalen Behörden beim Entscheid über diese Anträge ist aufgrund der Aufgabendelegation insofern eingeschränkt, als die Anträge aufzunehmen sind, sofern sie nicht kantonalen Interessen oder den übergeordneten Vorgaben widersprechen und die finanziellen Möglichkeiten des Kantons übersteigen. Abhängigkeiten zwischen den Festlegungen in den Beschlüssen nach § 8 E-StrG und der Erfüllung kommunaler Aufgaben (kommunaler Strassenbau, Werkleitungsbau usw.) können so offengelegt werden. Neben den kantonalen Festlegungen nach § 8 E-StrG bleibt den Städten Zürich und Winterthur – wie auch allen übrigen Städten und Gemeinden – Raum für eigene Strategien und Planungen, soweit diese nicht den übergeordneten Vor-

gaben widersprechen. Im Falle eines übermässigen Eingriffs in den Autonomiebereich einer Stadt könnte diese mit einer Autonomiebeschwerde ans Bundesgericht gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (SR 173.110) eine Überprüfung des Beschlusses erwirken.

§ 43

Betreffend die Aufhebung von Abs. 2 wird auf die Erläuterung zu § 5 E-StrG verwiesen.

§ 44

Abs. 1 regelt den Einbezug der Städte Zürich und Winterthur in die Erarbeitung der Vorlagen bzw. der Beschlüsse über die Grundsätze und die Strassenplanung nach § 8 E-StrG. Das Antragsrecht ergänzt den im Übrigen kooperativen Einbezug. Die Städte sind berechtigt, Anträge in Bezug auf das Strassennetz von überkommunaler Bedeutung auf ihren Gebieten zu stellen.

Die städtischen Anträge sind umfassend anhand der kantonalen Interessen zu beurteilen (Abs. 2). Dem Regierungsrat und dem Kantonsrat steht damit beim Entscheid über die Anträge der Städte ein entsprechender Ermessensspielraum zu. Dieser ist erforderlich, damit das weite Spektrum verschiedener öffentlicher Interessen, die mit dem Beschluss des Kantonsrates über die Grundsätze abzuwägen sind (§ 8 E-StrG und Erläuterungen dazu), von den kantonalen Behörden berücksichtigt werden kann.

Diese Beurteilung der städtischen Anträge legt der Regierungsrat in seinen Vorlagen an den Kantonsrat offen (Abs. 3). Damit wird dem Kantonsrat ermöglicht, die Berücksichtigung der städtischen Anliegen durch den Regierungsrat nachzuvollziehen, und der Aufgabendelegation, gemäss §§ 43 ff. StrG entsprechende Entscheidungen zu treffen.

Vorbemerkung zu §§ 45 und 45a

§ 45 StrG regelt die Erarbeitung, Festsetzung und Genehmigung von Projekten der Städte Zürich und Winterthur. Da die Regelung der Erarbeitung ergänzt werden muss, wird die Genehmigung der Projekte in einem neuen § 45a geregelt.

§ 45

Abs. 1 beruht auf dem geltenden § 45 Abs. 1 E-StrG. Die Änderungen bezwecken eine rechtzeitige Information der kantonalen Behör-

den. Diese werden nach geltendem Recht erst mit der Einladung zur Begehrensäusserung über die Projekte informiert, mithin zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Projekte bereits in fortgeschrittenem Stadium befinden und unter Umständen die Bevölkerung darüber bereits vorinformiert wurde. Eine frühzeitige Information ermöglicht dem Kanton eine rechtzeitige Meinungsbildung und gegebenenfalls Einflussnahme. Auch sind die zuständigen kantonalen Stellen bei Projekten mit besonderer Tragweite neu in die Erarbeitung einzubeziehen. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit entspricht im Wesentlichen der heute zwischen den Amtsstellen etablierten Arbeitsweise und soll neu im Gesetz verankert werden. Die in Abs. 1 etwas umständlich umschriebene Mitwirkung von Planungsverbänden und Nachbargemeinden («Äusserung von Begehren») wird sprachlich klarer und zeitgemässer gefasst. Einzelheiten zur Umsetzung, wie die Art des Einbezugs und die nähere Bestimmung der besonderen Tragweite im Sinne von Abs. 1, sind in der Verordnung zu regeln.

Abs. 2 sieht neu die Vorprüfung durch die zuständige Direktion vor. Diese ersetzt die bisherige Begehrensäusserung im Sinne von § 45 Abs. 1 StrG. Mit der Einführung der Vorprüfung wird der Kanton als planende und finanzierende Stelle neu von den anderen, weiterhin zur Begehrensäusserung einzuladenden Stellen und Behörden abgehoben und ihm somit ein grösseres Gewicht gegeben. Mit der Vorprüfung wird beurteilt, ob das Projekt die kantonalen Vorgaben und Interessen ausreichend wahrt. Im Übrigen entspricht Abs. 2 dem geltenden § 45 Abs. 2 StrG.

In Abs. 1 und 2 wird neu darauf verzichtet, das zuständige städtische Organ (Stadtrat) zu bezeichnen. Es steht den Städten anheim, die hierfür zuständige Behörde selber zu bestimmen. Ohne besondere Regelung ist hierfür die Gemeindevorstehererschaft zuständig (§ 64 Ziff. 2 Gemeindegesetz).

In Fällen, bei denen der Kantonsrat gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. a E-StrG für die Bewilligung der Ausgaben für ein Vorhaben auf einer überkommunalen Strasse zuständig ist, ist eine stärkere Verantwortung der kantonalen Verwaltung bei der Erarbeitung der Projekte erforderlich. Die umfassende Projektierungsverantwortung der Städte stünde einer wirksamen und sachgerechten Vertretung der Kreditvorlage vor dem Kantonsrat durch den Regierungsrat entgegen. Der Einbezug der zuständigen Direktion im Sinne von § 45 Abs. 1 und 2 E-StrG genügt diesen Anforderungen nicht. In Bezug auf die Projekterarbeitung ist die Delegation an die beiden Städte einzuschränken. Neu werden daher Projekte, deren Ausgaben neu im Sinne von § 37 Abs. 1 CRG sind und über dem Schwellenwert von § 47 Abs. 1 lit. a E-StrG liegen und die Bewilligung somit nach Art. 56 Abs. 2 lit. a KV in die Zuständigkeit des

Kantonsrates fällt, bis zur Kreditvorlage von der zuständigen Direktion ausgearbeitet (Abs. 3). In Fällen, in denen die von der Stadt voraussichtlich zu tragenden Kosten grösser sind als diejenigen, die der Kanton trägt, kann die Projekterarbeitung der Stadt übertragen werden. Die Verantwortung für das Kreditvorlageprojekt verbleibt in diesen Fällen indes ungeschmälert bei der zuständigen Direktion. Nach erfolgter Kreditbewilligung durch den Kantonsrat bzw. die kantonalen Stimmberechtigten obliegt die weitere Bearbeitung des Projektes gemäss der allgemeinen Aufgabendelegation (§ 43 StrG) wieder den Städten. Aufgrund der regelmässigen Verknüpfung von kommunalen und kantonalen Aufgaben in den Projekten und des engen Sachzusammenhangs sind die Städte eng in die Projekterarbeitung einzubeziehen. Aus demselben Grund hat die Festsetzung dieser Projekte indessen wie bis anhin einheitlich durch die Städte zu erfolgen. Somit verbleibt die Zuständigkeit für die Ausarbeitung des Ausführungsprojektes, den Einbezug der Bevölkerung (§ 13 StrG) und die Durchführung der Planaufgabe und des Einspracheverfahrens (§§ 16 und 17 StrG) den Städten. Der Regierungsrat ist auch für diese Projekte Rekurs- (§ 45 Abs. 2 E-StrG) und Genehmigungsinstanz (§ 45a Abs. 1 lit. a E-StrG).

§ 45a

Abs. 1 regelt wie bisher die Genehmigung der städtischen Projekte. Zur Entlastung des Regierungsrates erfolgt die Genehmigung neu in der Regel durch die zuständige Direktion. Nur noch in qualifizierten Fällen (Vorhaben mit besonderer Tragweite oder kantonale Ausgabenbewilligung gemäss § 47 Abs. 1 lit. a StrG) erfolgt die Genehmigung durch den Regierungsrat. Gegen den Genehmigungsentscheid der zuständigen Direktion können die Städte mittels Rekurs an den Regierungsrat und hernach mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht gelangen. Gegen Genehmigungsentscheide des Regierungsrates steht den Städten wie bis anhin die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen (§§ 19 und 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 43 Abs. 1 lit. d VRG).

Abs. 2 gründet auf dem geltenden § 45 Abs. 3 StrG, wobei die Bestimmung an die neue Vorprüfung gemäss § 45 Abs. 2 angepasst wird. Da sich im Rahmen der Planaufgabe und des Einspracheverfahrens Änderungen am Projekt ergeben können, gilt die Genehmigungspflicht auch für Vorhaben, die nach § 45 Abs. 3 von der zuständigen Direktion ausgearbeitet wurden.

Die bisher in § 45 Abs. 3 StrG geregelte Rechtswirkung der Genehmigung, wonach damit den Städten das Enteignungsrecht erteilt ist, ist aufgrund ihrer Bedeutung neu in einem eigenen Absatz zu regeln (Abs. 3).

Vorbemerkungen zu §§ 46–47

1. Ausgangslage

Bau und Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur werden vom Kanton über die jeweilige Bau- bzw. Unterhaltspauschale finanziert, nachdem die zuständigen städtischen Behörden bzw. die jeweiligen Stimmberechtigten die Ausgaben bewilligt haben. Die gesetzlich verankerte Mittelzuweisung an die Städte bildet die Ergänzung zur Aufgabendelegation nach § 43 StrG und vermittelt den Städten die hierfür erforderliche Planungssicherheit.

Das heutige Finanzierungssystem hat sich in der Vergangenheit aus Sicht des Kantons indessen als mangelhaft erwiesen. Die Unwägbarkeiten und Mängel der heutigen Pauschalen zeigen sich insbesondere bei grösseren Ausgaben, für die dieses Instrument offenkundig nicht geeignet ist. Grössere Ausgaben sind – in Abkehr vom Grundsatz einer pauschalen Finanzierung – bei der Bemessung der Faktoren jeweils gesondert zu berücksichtigen, um ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen. Verzögerungen bei der Umsetzung solcher Projekte führten in der Vergangenheit zu Abweichungen zwischen den festgesetzten Pauschalen, den vom Kanton budgetierten Beiträgen und den in der jeweiligen Rechnungsperiode tatsächlich anfallenden Kosten. Zudem sind die kantonalen Behörden bzw. die kantonalen Stimmberechtigten von der Beschlussfassung über die Ausgaben ausgeschlossen, obschon diese aus kantonalen Mitteln (Strassenfonds) finanziert werden. Diese Mängel sind zu beseitigen.

2. Neuregelung

Insbesondere wegen der Planungssicherheit für die Städte ist das heutige Finanzierungssystem der Bau- und der Unterhaltspauschalen mit der Faktorberechnung als Grundsatz beizubehalten. Auf die im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Finanzierung der städtischen Vorhaben über objektgebundene Beiträge für Bauvorhaben bzw. auf die vorgeschlagene Leistungsvereinbarung für den betrieblichen Unterhalt ist zu verzichten. Die vorgeschlagene kantonale Zuständigkeit für Ausgaben über 3 Mio. Franken ist jedoch beizubehalten. Die erkannten Mängel des heutigen Finanzierungssystems sind bei dieser Gelegenheit zu beheben. Neu werden die den Städten für ein Jahr zustehenden Beträge aufgrund der vom Kanton für sein Strassenetz für dasselbe Jahr budgetierten Ausgaben berechnet und nicht

mehr aufgrund der entsprechenden kantonalen Ausgaben im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr. Ein Auseinanderklaffen zwischen dem gesetzlichen Anspruch und dem für dasselbe Jahr budgetierten Beitrag, wie sie die geltende Regelung verursachen kann, wird damit vermieden. Die Städte erhalten zudem aktuellere Grundlagen für ihre eigenen Planungen.

Der Bemessung der Faktoren (§§ 46a Abs. 2 und 46b Abs. 1 E-StrG) werden wie bisher die entsprechenden Ausgaben des Kantons für sein Strassennetz zugrunde gelegt. Bei der Festsetzung der Faktoren ist der Umstand zu berücksichtigen, dass neu nicht mehr alle Aufwendungen der Städte über die Pauschalen finanziert werden (§ 47 Abs. 1 lit. a E-StrG). Die Faktoren für die Bau- und die Unterhaltungspauschalen werden vom Regierungsrat neu entsprechend der Planungsperiode des KEF vierjährlich (statt dreijährlich) festgesetzt. Dafür wird für beide Pauschalen neu die Möglichkeit vorgesehen, die Faktoren jeweils zwei Jahre nach ihrer Festsetzung anzupassen, falls eine Fehldeckung mittelfristig durch die jeweilige Stadt nicht ausgeglichen werden kann (§ 46a Abs. 3 2. Satz und § 46b Abs. 2 2. Satz in Verbindung mit § 46 Abs. 4 E-StrG).

Die kantonalen Organe bzw. die Stimmberechtigten sind heute vom Entscheid über die Ausgaben für Projekte auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung ausgeschlossen. Die entsprechenden Kreditbeschlüsse werden ungeachtet ihrer Art und Höhe von städtischen Organen bzw. den jeweiligen städtischen Stimmberechtigten gefällt, wengleich die Projekte schliesslich aus kantonalen Mitteln finanziert werden. Umgekehrt beschliessen die gesamten kantonalen Stimmberechtigten einschliesslich jener der beiden Grossestädte bzw. der Kantonsrat nach Massgabe des kantonalen Finanzrechts über Kredite für Staatsstrassenprojekte im übrigen Kantonsgebiet. Um dem Kanton eine grössere Verantwortung und Mitbestimmung bei der Mittelverwendung für grössere Vorhaben auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung einzuräumen, ist neu eine Zuständigkeit kantonalen Organe für gewisse Ausgabenbeschlüsse vorzusehen. Nach dem Grundsatz, dass kantonale Behörden über kantonale Mittel verfügen sollen, ist für diese Kompetenzabgrenzung einzig die Höhe der vom Kanton zu finanzierenden Ausgaben und nicht die Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens massgeblich. Die Abgrenzung hat somit mittels eines Schwellenwerts zu erfolgen, der aus genannten Gründen gleichermaßen für neue und gebundene Ausgaben zu gelten hat. Die Kantonsverfassung geht bei Ausgaben von mehr als 3 Mio. Franken von einer finanzpolitischen Bedeutung aus, die – in Bezug auf neue Ausgaben – die Zuständigkeit des Kantonsrates erfordert (Art. 56 Abs. 2 lit. a KV). Diese Beurteilung des Verfassungsgebers ist der Festlegung des neuen Schwellenwerts für alle Ausgaben zugrunde zu legen. Aufgrund der

umfassenden Aufgabendelegation nach § 43 StrG, an der im Grundsatz festzuhalten ist, ist hinzunehmen, dass unterhalb des Schwellenwerts liegende und vom Kanton zu finanzierende Ausgaben weiterhin von den Städten allein bewilligt werden.

Neu werden Ausgaben zulasten des Kantons über 3 Mio. Franken somit nicht mehr über die Bau- bzw. die Unterhaltspauschalen finanziert, sondern von der zuständigen kantonalen Behörde bzw. von den kantonalen Stimmberechtigten bewilligt. Zur Bestimmung der Zuständigkeit sind nur die auf das Strassennetz mit überkommunaler Bedeutung entfallenden Kosten massgeblich. Ein kommunaler Ausgabenbeschluss wird für diese Vorhaben nur mehr dann erforderlich sein, wenn mit dem Vorhaben auf einer Strasse mit überkommunaler Bedeutung die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe verknüpft ist. Ausgaben über dem Grenzwert werden somit vom Kantonsrat (neue Ausgaben; Art. 56 Abs. 2 lit. a KV) bzw. vom Regierungsrat (gebundene Ausgaben nach Art. 68 Abs. 2 lit. c KV sowie neue Ausgaben unterhalb des Schwellenwerts und gebundene kantonale Ausgaben, wenn deren Summe den Schwellenwert übersteigt) zu bewilligen sein. Damit fallen grössere städtische Vorhaben in die Zuständigkeit kantonomer Organe bzw. der kantonalen Stimmberechtigten. Der Kanton erhält somit für diese Vorhaben in Bezug auf die Finanzierung das gleiche Mitbestimmungsrecht wie beim Staatsstrassenbau im übrigen Kantonsgebiet. Die überwiegende Mehrheit der städtischen Projekte wird erfahrungsgemäss weiterhin über die Pauschalen finanziert werden. In den vergangenen rund sechs Jahren wären rund zwölf Vorhaben in die Zuständigkeit kantonomer Behörden gefallen, wenn die neue Regelung bereits in Kraft gewesen wäre. Davon hätte nur ein Vorhaben eine Kreditbewilligung des Kantonsrates erfordert.

§§ 46 Abs. 5 und 47 Abs. 4 sind in ihrer heutigen Form aufzuheben und durch eine Neuregelung auf Verordnungsstufe zu ersetzen. Dabei werden die Nationalstrassen nicht mehr ausdrücklich zu erwähnen sein, da sie bei der Berechnung der städtischen Strassennetze bereits aufgrund von § 46 Abs. 2 E-StrG ausser Betracht fallen. Zudem wird dabei der unklare Begriff «autobahnähnliche Strassen» zu klären bzw. zu beseitigen sein.

Die §§ 46–46b E-StrG werden im Folgenden nur noch ergänzend erläutert.

§ 46

§ 46 E-StrG regelt die Grundsätze der Finanzierung des Baus und des Unterhalts der Strassen mit überkommunaler Bedeutung. Als Grundregel wird in Abs. 1 nun ausdrücklich bestimmt, dass die Ausgaben wie unter geltendem Recht durch die Städte bewilligt werden.

Davon ausgenommen sind Ausgaben nach § 47 E-StrG, die von kantonalen Organen bewilligt werden.

Abs. 2 regelt den Grundsatz der kantonalen Refinanzierung über die Pauschalen. Wie nach geltendem Recht werden für die Städte je eine Bau- und eine Unterhaltspauschale geführt. Der Bemessung der Beiträge werden die entsprechenden Ausgaben des Kantons für sein Strassennetz zugrunde gelegt. Dies bedeutet, dass neben den Aufwendungen des Kantons für Nationalstrassen auch solche für Gemeindestrassen bei der Berechnung ausser Betracht fallen. Ausgenommen von der Finanzierung über die Pauschalen sind die nach § 47 Abs. 1 lit. a E-StrG bewilligten Vorhaben. Nach § 47 Abs. 1 lit. b E-StrG von einer kantonalen Behörde bewilligte Planungs- und Projektierungskredite werden indes- sen der Einfachheit halber über die Pauschalen abgerechnet.

Der Strassenbau im städtischen Raum untersteht in der Regel komplexeren Anforderungen als im ländlichen Raum. Diesem Umstand ist wie unter der geltenden Regelung bei der Bemessung der Faktoren Rechnung zu tragen. Beim Bau und Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung sind jedoch – wie bei den Staatsstrassen im übrigen Kantonsgebiet auch – die Aufwendungen für ausschliesslich kommunale Aufgaben und Anforderungen von denjenigen Anforderungen auseinanderzuhalten, die der Kanton an die Ausgestaltung der betreffenden Infrastruktur stellt. Für die Erfüllung rein kommunaler Anforderungen an die Gestaltung der überkommunalen Strassen haben die Städte aufzukommen. Hierfür sind kantonale technische Richtlinien (Standards) zu definieren, nach denen die Anrechenbarkeit der städtischen Aufwendungen an die Pauschalen beurteilt wird (Abs. 3).

Aus Gründen der Gesetzessystematik wird der geltende § 48 Abs. 2 in den neuen, die Grundsätze der Finanzierung regelnden § 46 übergeführt.

§ 46a

Abs. 1 bestimmt die über die Baupauschalen zu finanzierenden Massnahmen und entspricht der heutigen Regelung in § 46 Abs. 1 StrG.

Abs. 3 ist in Anlehnung an § 47 Abs. 3 StrG dahingehend zu präzisieren, dass bei der Faktorfestsetzung die «durch städtische Verhältnisse bedingten Mehrkosten» statt «die ausgewiesenen Bedürfnisse der Städte im Verhältnis zu denjenigen des Kantons» zu berücksichtigen sind. Es ist auf diese genauere Formulierung abzustellen, eine diesbezügliche Differenzierung zwischen §§ 46a und 46b, wie sie die geltende Regelung dem Wortlaut nach aufweist, ist nicht angezeigt. § 46 Abs. 3 schreibt sodann vor, bei der Faktorfestsetzung die «gesamthaft zur Verfügung stehenden Mittel zu berücksichtigen». Diese unklare

Formulierung ist durch «die im Strassenfonds zur Verfügung stehenden Mittel» zu ersetzen und so zu präzisieren.

Die Höhe der zulässigen Reserven ist dem Umstand anzupassen, dass Ausgaben über dem in § 47 Abs. 1 lit. a E-StrG bestimmten Grenzwert nicht mehr über die Baupauschalen finanziert werden. Somit ist inskünftig mit kleineren Schwankungen beim Bedarf der Städte zu rechnen. Neu entfällt daher der Anspruch auf die Baupauschale, wenn die Reservestellung einer Stadt das Doppelte (bisher das Dreifache) des ihr zustehenden jährlichen Betrags erreicht hat.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen zu §§ 46–47 E-StrG verwiesen.

§ 46b

Abs. 2 sieht in Ergänzung der geltenden Regelung vor, dass Reserven einer Stadt bei der Bemessung der Unterhaltspauschalen zu berücksichtigen sind. Aufgrund des geringen Ermessensspielraums in Bezug auf die über die Unterhaltspauschalen zu finanzierenden Aufwendungen der Städte sind hier – im Gegensatz zu den Baupauschalen – die im Strassenfonds vorhandenen Mittel grundsätzlich ausser Acht zu lassen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen zu §§ 46–47 E-StrG verwiesen.

§ 47

Zusammen mit dem Bau und Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung erfüllen die Städte regelmässig auch kommunale Aufgaben. Die Zuständigkeit einer kantonalen Behörde für die Bewilligung der Ausgaben bestimmt sich alleine nach denjenigen Baukosten, die dem Kanton für die Erfüllung der in § 43 StrG an die Städte delegierten Aufgaben entstehen.

Entsprechend der kantonalen Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung für Baukosten (lit. a) ist eine kantonale Zuständigkeit für Planungs- und Projektierungskredite für grössere Projekte vorzusehen (lit. b). Der Grenzwert von Fr. 150 000 belässt den Städten einen der Ausgabenkompetenz nach lit. a entsprechenden Handlungsspielraum und wahrt die Einflussnahme des Kantons bei grösseren Vorhaben. Die von kantonalen Behörden nach lit. a dieser Bestimmung bewilligten Mittel können den Städten in Abschlagszahlungen entsprechend dem Baufortschritt ausbezahlt werden. Einzelheiten sind in der Verordnung zu regeln.

Für die Bewilligung von Ausgaben nach Abs. 1 reichen die Städte einen Antrag an den Regierungsrat bei der zuständigen Direktion ein. Das Erfordernis eines Antrags entfällt bei Projekten, die gemäss § 45

Abs. 3 E-StrG von der zuständigen Direktion erarbeitet werden. Hierfür unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat von sich aus eine Kreditvorlage. Gebundene Ausgaben bewilligt er selber.

Wo die Ausgaben für ein Projekt von einer kantonalen Behörde zu bewilligen sind, setzt die Projektfestsetzung durch den Stadtrat gemäss § 45 Abs. 2 E-StrG die kantonale Ausgabenbewilligung voraus. Die Entscheidungsfreiheit der kantonalen Organe wird somit gewahrt.

§ 48

Die Berichterstattung der Städte wird neu auch die Verwendung der mit kantonalen Objektkrediten im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. a E-StrG den Städten zur Verfügung gestellten Mittel umfassen. Die nach § 47 Abs. 1 lit. b E-StrG von kantonalen Behörden bewilligten Mittel (Planungs- und Projektierungskosten über Fr. 150 000) werden über die Pauschalen belastet und sind hier daher nicht gesondert aufzuführen. Die Berichterstattung erfolgt neu nicht mehr an den Regierungsrat, sondern zu dessen Entlastung an die zuständige Direktion. Im Übrigen entspricht diese Bestimmung dem bisherigen § 48 Abs. 1 StrG.

Zur Begründung der Aufhebung von Abs. 2 wird auf die Ausführungen zu § 46 Abs. 4 E-StrG verwiesen.

Vorbemerkung zu §§ 53, 54, 56 und 57

Die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Aufgaben des Regierungsrates sind zu dessen Entlastung an die zuständige Direktion zu übertragen, soweit ihnen aus kantonaler Sicht keine erhebliche Bedeutung zukommt. Auf die einzelnen Bestimmungen wird nachfolgend nur noch eingegangen, sofern darüber hinaus weitere Änderungen vorgesehen sind.

§ 53

Die Übertragung erfolgt im Einzelfall neu durch die zuständige Direktion (Abs. 1). Für die Übertragung von Aufgaben im Allgemeinen soll weiterhin der Regierungsrat zuständig sein.

Abs. 2 vermittelte den Gemeinden bis anhin gewissermassen einen bedingten Anspruch auf die Übertragung von Aufgaben im Strassenbau. Für die hoheitliche Aufgabe des Strassenbaus ist dies aus Sicht des Kantons nicht angemessen. Abs. 2 regelt daher neu lediglich die Voraussetzung für eine Übertragung. Diese darf überkommunale Interessen, also insbesondere diejenige der Nachbargemeinden nicht beeinträchtigen.

§ 54

Abs. 1 StrG sah für Projekte, deren Ausarbeitung nach § 53 StrG einer Gemeinde übertragen war, die Genehmigung durch den Regierungsrat vor. Daraus ist zu schliessen, dass der Gesetzgeber beim Erlass des Gesetzes vom 27. September 1981 für diese Fälle von einer Zuständigkeit der Gemeinden zur Festsetzung von Staatsstrassenprojekten ausging, ohne dies im Gesetz ausdrücklich zu regeln. Die Festsetzung eines Staatsstrassenprojektes, welche die Behandlung von Einsprachen umfasst und einen hoheitlichen Akt der Sondernutzungsplanung darstellen kann, sollte indessen ungeachtet einer Aufgabenübertragung nach § 53 StrG durch die zuständige kantonale Behörde erfolgen. Dies ist im Gesetz zu regeln (§ 54 Abs. 2 E-StrG) unter Aufhebung der heutigen Regelung zur Projektgenehmigung.

Die kantonale Zustimmung zu wichtigen Zwischenschritten wird neu in einem eigenen Absatz geregelt und erfolgt neu in jedem Fall durch die zuständige Direktion (Abs. 1).

Vorbemerkung zu §§ 58a–58d

Nach dem Wechsel von der gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen zur alleinigen Zuständigkeit des Bundes für die Nationalstrassen (NFA) wird eine eigene kantonale Gesetzgebung zu den Nationalstrassen hinfällig. Das EG NSG sowie seine Verordnung sind aufzuheben und die wenigen auch weiterhin erforderlichen Bestimmungen ins Strassengesetz bzw. in dessen Ausführungsverordnung zu überführen. Die Bestimmungen sind wo nötig den geänderten Verhältnissen anzupassen.

§ 58a

Mit dieser Bestimmung wird die bisher in § 3 EG NSG geregelte Interessenwahrung des Kantons gegenüber dem Bund beim Nationalstrassenbau neu geregelt. An verschiedenen Stellen sieht das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11) den Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung der Projekte bzw. deren Stellungnahmen hierzu vor (Art. 10 NSG bei Planungen, Art. 19 bei generellen Projekten und Art. 27b bei Ausführungsprojekten). Bei Projekten von besonderer Tragweite soll die Interessenwahrung in diesen Fällen in der Regel durch den Regierungsrat erfolgen, in allen übrigen Fällen durch die zuständige Direktion.

§ 58b

Diese Bestimmung entspricht dem mit der NFA eingeführten § 14 EG NSG (Gesetz vom 1. Oktober 2007; OS 62, 568, ABI 2007, 851; in Kraft seit 1. Januar 2008). Die Bestimmung ist bereits in mehrfacher Hinsicht in Anwendung bzw. zur weiteren Anwendung vorgesehen. Gestützt auf Abs. 1 erbringt der Kanton Zürich auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen und gegen Entgelt verkehrspolizeiliche Aufgaben und den Unterhalt auf den Nationalstrassen auf seinem Kantonsgebiet. Auf der Grundlage von Abs. 2 plant der Kanton in Absprache mit dem Bundesamt für Strassen ASTRA die Errichtung und den Betrieb einer Regionalen Verkehrsleitzentrale, die den Verkehr auf den Nationalstrassen und dem untergeordneten Strassennetz steuern soll. Sodann wird sich eine Beteiligung des Kantons an den Kosten für eine Überdeckung der ausgebauten A1/Nordumfahrung im Raum Katzenssee auf Abs. 2 dieser Bestimmung abstützen können. Diese Bestimmung ist somit von erheblicher Bedeutung für die Wahrung kantonaler Interessen im Zusammenhang mit den Nationalstrassen.

§ 58c

Der Landerwerb für die Nationalstrassen und im Besonderen die Landumlegung sind in den Art. 30 ff. NSG geregelt. Art. 36 Abs. 1 NSG weist den Kantonen die Möglichkeit zu, die für den Nationalstrassenbau erforderlichen Landumlegungen zu verfügen. Um im Einzelfall über die Möglichkeit zur Durchführung der Landumlegung zu verfügen, sind die hierfür bereits bestehenden Bestimmungen im EG NSG ins Strassengesetz zu überführen. Das Bundesrecht sieht das Landumlegungsverfahren nur subsidiär zum freihändigen Landerwerb vor (Art. 30 Abs. 1 NSG).

Die Kantone ordnen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben das Verfahren für die Landumlegungen (Art. 32 Abs. 2 NSG). Ein Grund, die Landumlegung zugunsten des Nationalstrassenbaus anders zu regeln als für den Staatsstrassenbau, besteht nicht. Mit der Verweisung in Abs. 1 auf § 20 StrG, wonach die Landumlegung für den Staatsstrassenbau in der Form des Quartierplans nach Planungs- und Baugesetz oder der Güterzusammenlegung gemäss Landwirtschaftsgesetz zu erfolgen hat, werden für Landumlegungen zugunsten des Nationalstrassenbaus die gleichen Verfahren für anwendbar erklärt.

Mit Abs. 2 wird § 10 EG NSG in angepasster Form übernommen. Diese Bestimmung ist nötig, um dem Kanton im Landumlegungsverfahren die zur Erreichung seiner Ziele erforderlichen Verfahrensrechte auch dann einzuräumen, wenn er kein Land zum Abtausch anbietet hat.

Abs. 3 beruht auf § 8 EG NSG und bezeichnet die für eine vorzeitige Besitzeinweisung zuständige kantonale Behörde im Sinne von Art. 37 NSG. Die Änderungen gegenüber § 8 EG NSG sind einerseits durch die Aufhebung der §§ 6 und 7 EG NSG und andererseits durch die Anpassung des kantonalen Verfahrensrechts an das übergeordnete Recht (Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts; Vorlage 4600, ABl 2010, 426 ff.) bestimmt. Die in der letztgenannten Gesetzesvorlage vorgesehene Streichung des Worts «endgültig» im ersten Satz wird hier bereits vorgesehen. Auch für diese Fälle gilt der ordentliche Rechtsmittelweg.

§ 58d

Gemäss Art. 8 Abs. 2 NSG stehen die Nebenanlagen zu Nationalstrassen nach wie vor im Eigentum der Kantone, weshalb § 13 EG NSG ins Strassengesetz zu überführen ist. Nach Art. 7 Abs. 3 NSG ist deshalb auch die Erteilung der erforderlichen Rechte für den Bau, die Erweiterung und die Bewirtschaftung (altes Recht: Betrieb) Sache der Kantone. Darunter ist vor allem die Konzessionierung zu verstehen. Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Betreiber der Nebenanlage sind dem ASTRA zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 6 Abs. 5 Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV; SR 725.111]). Die baurechtliche Bewilligung wird mit der Plangenehmigung gemäss Art. 26 ff. NSG erteilt, da die Nebenanlagen Bestandteil der Nationalstrassen sind (vgl. Art. 21 Abs. 1 NSG und Art. 2 Bst. d NSV).

§§ 59–62 (Schlussbestimmungen des Gesetzes vom 27. September 1981)

Diese Bestimmungen sind nicht mehr von Bedeutung und können aufgehoben werden.

Die Nummerierung der Überschrift ist anzupassen.

4. Aufhebung bisherigen Rechts

Das EG NSG ist mit der Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung aufzuheben. Für die Begründung kann auf die Vorbemerkung zu den §§ 58a–58d. verwiesen werden.

5. Übergangsbestimmungen

Die vorliegende Gesetzesänderung ändert das Strassengesetz in vielfacher Hinsicht. Für die einzelnen Bereiche der Revision sind Übergangsbestimmungen vorzusehen, die im Folgenden erläutert werden, soweit dies erforderlich ist.

§ 1

Es ist vorgesehen, dem Kantonsrat die Möglichkeit zur gleichzeitigen Beschlussfassung über die Grundsätze gemäss § 8 Abs. 1 E-StrG und über den Rahmenkredit für den Verkehrsverbund gemäss § 26 PVG bzw. zur Kenntnisnahme des Strategieberichts gemäss § 28 PVG zu schaffen. Damit soll dem Kantonsrat eine umfassende Beschlussfassung im Bereich des gesamten Landverkehrs ermöglicht werden. Um die Erarbeitung und Beschlussfassung über die neuen Instrumente mit diesem Rhythmus (Fahrplanperiode) abzustimmen, ist eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen. Der Zeitplan für die Inkraftsetzung hängt massgeblich davon ab, ob gegen diese Gesetzesänderung das Referendum ergriffen wird. Im schlechtesten Fall beschliesst der Kantonsrat kurz nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung über einen Rahmenkredit für den ZVV, sodass die nächste Periode abzuwarten ist. Bei der Bemessung der Übergangsfrist ist zudem zu berücksichtigen, dass diese Gesetzesänderung grundsätzlich nur auf den 1. Januar eines Kalenderjahres in Kraft gesetzt werden kann (nachfolgend «6. Inkraftsetzung»).

Bis zum Vorliegen der ersten Strassenplanung beschliesst der Regierungsrat weiterhin das Bauprogramm gemäss § 8 StrG.

§ 2

Grundsätzlich gelten die neuen Bestimmungen über die Grundeigentümerbeiträge ab Inkraftsetzung dieser Änderung für alle dannzumal festzulegenden Beitragsforderungen. Aus Gründen der Rechtssicherheit sind indes für Beitragsforderungen, die Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sind, die altrechtlichen Bestimmungen (§ 62 StrG) anzuwenden.

§ 4

Die bei der Finanzierung der Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur vorgesehenen Änderungen sollen weit fortgeschrittene Projekte nicht beeinträchtigen. Von einer Stadt nach § 16 öffentlich aufgelegte Projekte, deren Ausgaben nach neuem Recht eine kantonale Bewilligung erforderten, sind

daher weiterhin über die Pauschalen zu finanzieren. Für die Bewilligung dieser Ausgaben sind daher die städtischen Behörden zuständig bzw. städtische Kreditbeschlüsse behalten in diesem Fall ihre Gültigkeit.

Die noch so zu finanzierenden Ausgaben sind bei den nach neuem Recht festzulegenden Pauschalen zu berücksichtigen. Der Kanton wird diese Mittel in Ergänzung zu den Beiträgen aufgrund von §§ 46 ff. E-StrG bereitstellen müssen.

Um diese Übergangsregelung möglichst rasch abschliessen zu können, sind die betreffenden städtischen Vorhaben innert zweier Jahre nach Bauvollendung abzurechnen.

§ 5

Angesichts der bei grösseren Vorhaben üblichen mehrjährigen Planungsdauern ist für Vorhaben, die gemäss neu § 45 Abs. 3 E-StrG vom Kanton zu erarbeiten sind, in Ergänzung zu § 4 der Übergangsbestimmungen eine besondere Regelung zu treffen. Die Übergangsregelung zur Finanzierung (§ 4) ist für diese Vorhaben zeitlich zu beschränken, damit § 45 Abs. 3 E-StrG auch für Vorhaben, die bereits eine längere Planungsgeschichte aufweisen, in absehbarer Zeit angewendet werden kann.

Vorhaben, die bei Inkrafttreten der Änderung noch nicht öffentlich aufgelegt wurden oder deren Ausgaben innert der zweijährigen Übergangsfrist nicht bewilligt werden, werden somit gemäss § 45 Abs. 3 E-StrG vom Kanton erarbeitet bzw. weiterbearbeitet und ihre Ausgaben vom Kantonsrat bzw. von den Stimmberechtigten bewilligt.

§ 6

Es stellt sich die Frage, wie mit den zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung bestehenden Reserven und Fehldeckungen in den Bau- und Unterhaltungspauschalen der Städte umgegangen werden soll, weil Vorhaben in der Zuständigkeit kantonaler Behörden (§ 47 E-StrG) nicht mehr über die Pauschalen finanziert werden. Die klare Mehrheit der städtischen Vorhaben wird inskünftig weiterhin über die Pauschalen finanziert werden. Ein grundlegender Systemwechsel findet somit nicht statt. Zudem sind die Reserven der Baupauschalen neu auf das Doppelte des jährlichen Anspruchs beschränkt (§ 46a Abs. 4 E-StrG), wodurch sich im Falle hoher Reserven bereits eine gewisse Anpassung ergibt. Bei grossen Fehldeckungen, die mittelfristig von den Städten nicht ausgeglichen werden können (§ 46 Abs. 4 E-StrG), kann der Regierungsrat sodann neu die Faktoren zwischen den ordentlichen Festsetzungsterminen korrigieren (§§ 46a Abs. 3 und 46b Abs. 2 E-StrG).

Aus diesen Gründen ist es angemessen, die Saldi in das Regime des neuen Rechts zu überführen.

6. Inkraftsetzung

Aus Gründen der Einfachheit ist anzustreben, sämtliche Änderungen gleichzeitig in Kraft zu setzen. Die neuen Bestimmungen für die Finanzierung der Strassen von überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur werden jedoch auf den 1. Januar eines Jahres in Kraft zu setzen sein, weil die Beiträge an die Städte auf dem Budget des Kantons gründen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Diese Gesetzesrevision nimmt keine grundsätzliche Änderung an den Aufgaben der Gemeinden und des Kantons in Bezug auf Strasseninfrastruktur vor. Somit ändert sich auch an den bestehenden Grundsätzen der Finanzierung nichts. Einzelne Änderungen werden indessen geringfügige finanzielle Auswirkungen für den Kanton bzw. für die Gemeinden haben.

Die Definition des Strassenbegriffs gemäss § 3 E-StrG und die sich daraus ergebende Kostenregelung bewirken im Grundsatz keine Mehrbelastung der Städte und Gemeinden. Eine Ausnahme bilden Haltestellenflächen des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs auf kommunalen Strassen. Hier können Mehrkosten für den Strassen-eigentümer anfallen, wenn das Verfahren nach Strassengesetz zur Anwendung kommt. Dies betrifft insbesondere die Stadt Zürich, jedoch auch den Kanton und andere Gemeinden, beispielsweise für die Glattalbahnhof oder möglicherweise für die Limmattalbahnhof. Diese Auswirkung ist indes für die sachlich gerechtfertigte Abgrenzung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern hinzunehmen. Zudem entspricht die Regelung der mit Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2006 (RRB Nr. 117/2006) entwickelten und gefestigten Praxis, wie sie bei verschiedenen Strassenvorhaben oder etwa im Zusammenhang mit der Anpassung verschiedener Tramhaltestellen für mobilitätsbehinderte Personen angewendet wird. Im letzteren Fall wird die Erhöhung der Haltestellenflächen durch den Strasseneigentümer finanziert (Kantonsratsbeschluss vom 22. Oktober 2007 über einen Rahmenkredit für Staatsbeiträge an die Anpassung verschiedener S-Bahn-Stationen und Tramhaltestellen für mobilitätsbehinderte Personen). Die

Forderung der Stadt Zürich nach einer direkten Beteiligung an den Einnahmen des Kantons aus der Schwerverkehrsabgabe ist daher abzulehnen.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die kantonale Subventionierung von kommunalen Strassenprojekten, die dem Gesamtverkehr dienen (§ 32a E-StrG), führt zu einer zusätzlichen Belastung des Kantons, sofern entsprechende Subventionen von den Gemeinden beantragt und die Projekte vom Kanton gutgeheissen werden. Diese Belastung wird indes im Gesetz auf höchstens 5% der Einlagen in den Strassenfonds pro Jahr beschränkt, was heute im Durchschnitt rund 15 Mio. Franken entspricht. Diese Mehrbelastung ist für den Kanton verkraftbar und aufgrund des gesamtverkehrlichen Nutzens der vom Kanton so unterstützten kommunalen Projekte gerechtfertigt. In diesem Umfang kann entsprechend eine Entlastung für die Gemeinden eintreten.

Die neue Regelung der Grundeigentümerbeiträge (§§ 33a ff. E-StrG) sieht vor, dass Gemeinden für ihre Strassenbauten inskünftig nicht mehr höchstens drei Viertel, sondern nur noch die Hälfte der Kosten an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer überwälzen dürfen. Soweit Gemeinden bisher überhaupt Beiträge erhoben bzw. den Höchstanteil ausgeschöpft haben, werden sie inskünftig nicht mehr im gleichen Umfang Einnahmen aus den Grundeigentümerbeiträgen erzielen können.

8. Postulat KR-Nr. 160/2009 betreffend Zuständigkeit Hauptverkehrsstrassen

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. August 2009 folgendes von den Kantonsräten Hans Frei, Regensdorf, Lorenz Habicher, Zürich, und Hans Egli, Steinmaur, am 25. Mai 2009 eingereichte und am 15. Juni 2009 dringlich erklärte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Oberaufsicht und Zuständigkeit über die Hauptverkehrsstrassen auf dem gesamten Kantonsgebiet herzustellen. Grundlage bildet der Kantonale Richtplan Verkehr, Kapitel 4.2. Strassenverkehr gemäss Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007.

Das dringliche Postulat verlangt im Kern die Aufhebung der Aufgabenübertragung an die Städte Zürich und Winterthur in Bezug auf die Strassen mit überkommunaler Bedeutung gemäss §§ 43 ff. StrG. Diese Aufgabenteilung zwischen Kanton und den beiden Grossstädten ist historisch begründet und hat sich im Wesentlichen bewährt. In den

Strassen mit überkommunaler Bedeutung erfüllen die Städte verschiedene kommunale Aufgaben, etwa im Zusammenhang mit dem Werkleitungsbau oder dem öffentlichen Verkehr. So ist es nach wie vor zweckmässig, dass die Strassen von überkommunaler Bedeutung auf dem Gebiet dieser Städte von diesen erstellt, ausgebaut und unterhalten werden. Sinnvoll ist auch, dass die Bauprojekte für solche Strassen durch die Städte ausgearbeitet und festgesetzt werden; der Kanton ist mit seinen Mitteln nicht in der Lage, im komplexen städtischen Raum Strassenprojekte zu verwirklichen. Entsprechend müsste die kantonale Verwaltung in erheblichem Umfang ausgebaut werden, wollte der Kanton diese Aufgaben wahrnehmen.

Es sind jedoch Instrumente vorzusehen, mit denen der Kanton seine Interessen beim Neubau und bei der Änderung von überkommunalen Strassen besser wahren kann. Dies ist Gegenstand der vorliegenden Gesetzesänderung. Hierzu sind die Strassen mit überkommunaler Bedeutung in die neuen Planungsinstrumente des Kantons einzubeziehen (§§ 8 und 44 E-StrG). Ein solcher Einbezug kann mit dem heutigen Bauprogramm nicht erfolgen. Zudem ist neu eine Zuständigkeit kantonalen Organe für die Erarbeitung von grösseren Vorhaben im Strassennetz von überkommunaler Bedeutung sowie für die Bewilligung von grösseren Ausgaben vorgesehen (§§ 45 Abs. 3 und 47). Weiter gehende Massnahmen erachtet der Regierungsrat nicht für zweckmässig. Zudem ist festzuhalten, dass die von der Stadt Zürich im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Eröffnung der Westumfahrung vorgesehenen und in Umsetzung befindlichen Massnahmen den Vorgaben des kantonalen Richtplans Verkehr entsprechen. Aus diesem Grund ergibt sich somit weder ein Anlass für eine grundlegende Änderung der heutigen Aufgabenteilung noch für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 160/2009 als erledigt abzuschreiben.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi

