

10. Finanzierung von Strassenbauten und anderen baulichen Massnahmen entlang von Staatsstrassen

Motion Cristina Cortellini (GLP, Dietlikon), Daniel Sommer (EVP, Affoltern a. A.), Jonas Erni (SP, Wädenswil) vom 24. Juni 2019

KR-Nr. 208/2019, RRB-Nr. 985/20. Oktober 2019 (Stellungnahme)

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

Cristina Cortellini (GLP, Dietlikon): Vorab gebe ich Ihnen meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Gemeinderätin in Dietlikon und Vorsteherin des Ressorts Infrastruktur und Unterhalt, welches den kommunalen Strassenbau beinhaltet. In dieser Motion verlangen wir Grünliberalen, zusammen mit EVP und SP, dass der Strassenfonds Bauten entlang von Kantonsstrassen finanziert. Warum?

Heute werden bauliche Massnahmen teils durch den Kanton und teils durch die Gemeinden finanziert. Dabei wird mit dem Kanton fallweise ein Verteilschlüssel der Kostenbeteiligung vereinbart. Einerseits werden kommunale Steuern eingesackt, andererseits wird den Betroffenen wenig Mitbestimmungsrecht gewährt. Von Stau und Ausweichverkehr gebeutelte Dörfer können oftmals wegen Finanzierungsdiskussionen keine Strassenprojekte umsetzen. Leidtragende sind die Bevölkerung und die regionalen Unternehmen.

In seiner Stellungnahme weist der Regierungsrat im Wesentlichen darauf hin, dass aus dem Strassenfonds kein Finanzierungsspielraum besteht und Lösungen später gesucht werden sollen. Bei allem Respekt, mir scheint, dass der Regierungsrat die Problematik sehr wohl erkannt hat. Deren Lösung jedoch auf spätere Postulate zu verschieben, wo dann anhand konkreter Beispiele diskutiert werden soll, ist Augenwischerei. Werte Ratskolleginnen und -kollegen, eines kann ich Ihnen versichern: Kein Fall ist wie der andere. Meine Erfahrungen bei kantonalen Strassenbauten und Verhandlungen über den finanziellen Verteilschlüssel bei Bauten zeigen, dass der Kanton am längeren Hebel ist. Die Ellbogenfreiheit der Gemeinden ist sehr bescheiden. Zum einen lässt der Kanton die gesamte Projektmaschinerie auffahren, bei welcher die kommunalen Finanzen kaum mithalten können. Zum anderen verfügt die Gemeinde über einen äusserst geringen Gestaltungsspielraum, um auch beispielsweise die Anforderungen der übrigen Verkehrsteilnehmer – innerkommunaler Autoverkehr, Velos, Fussgänger et cetera – abzudecken. Aus durchaus nachvollziehbaren Gründen liegt der Fokus des Kantons beim übergeordneten Verkehrsfluss, dies oftmals auch unter dem Druck des ASTRA (*Bundesamt für Strassen*) mit dem Autobahnnetz. Die lokalen Bedürfnisse werden von den kantonalen Projektleitern zwar wahrgenommen, jedoch zumeist kaum berücksichtigt. Dass dann bei der Umsetzung der Strassenbauten zu allem Übel auch noch die Gemeindekasse stark belastet wird, ist ein zusätzlicher Hohn für die Steuerzahler. Es braucht eine Gesetzesanpassung, welche die Gemeinden finan-

ziell entlastet und sie auch vom zufälligen Würfelspiel des fallweisen Verteilungsschlüssel befreit. Wir Grünliberalen plädieren daher für Überweisung dieser Motion. Herzlichen Dank.

Walter Honegger (SVP, Wald): Diese Motion zielt darauf ab, dass der Regierungsrat die gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen so anzupassen hat, dass alle strassenbauorientierten baulichen Massnahmen, inklusive weiterer Kosten, zum Beispiel Landerwerb entlang von Staatsstrassen, vollständig aus dem Strassenfonds finanziert werden. Dadurch würden die Gemeinden finanziell entlastet, der Kanton seinerseits würde alle entsprechenden Bauvorhaben in eigenständiger Regie realisieren. Das heisst, der bisher jeweils notwendige Konsens zwischen Kanton und Gemeinden würde ziemlich obsolet, da die Finanzierung neu nur noch einseitig wäre. Wollen wir das wirklich? Hat sich denn die bisherige Praxis so schlecht bewährt? Logischerweise gibt es immer wieder Einzelfälle, die nicht nach dem Gusto aller Teilnehmenden verlaufen. Wir von der SVP sind aber wie auch der Regierungsrat klar der Meinung, dass durch die Anwendung des Fallkatalogs «Kostenteiler Staatsstrassen» praktisch alle möglichen Situationen abgebildet und geregelt sind. Folgende fünf Punkte möchten wir hier zu bedenken geben:

Spezielle Situationen sind zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu regeln und müssen so auch individuell zu einer Lösung führen. Somit ist grundsätzlich auch eine zielführende Kommunikation zwischen Gemeinden und Kanton gewährleistet. Sollte nur noch der Kanton in der finanziellen Pflicht stehen, kann dies zu grösseren Begehrlichkeiten der Gemeinden führen. Wo ist denn hier die Grenze? Ob dies dann zu einer einvernehmlicheren Lösung führen wird, stellen wir hiermit klar infrage. Dies ist ein weiterer Angriff auf den Strassenfonds. Sollte dieser Motion zugestimmt werden, müssten den Verkehrsteilnehmern zusätzliche Abgaben belastet werden oder es können dementsprechend weniger Strassenbauprojekte realisiert werden; und dies in einer Zeit, in der das Verkehrsaufkommen sicherlich nicht abnimmt. Der Regierungsrat ist aktuell mit allen notwendigen Direktionen in der Vorbereitung zum Antrag 5627, welcher das angenommene Postulat bezüglich attraktiver Ortskerne umsetzt. Dieser Antrag wird allenfalls auf die heutige Thematik auch noch einen Einfluss haben, und es gilt, diesen sicherlich abzuwarten.

Aus all diesen Gründen lehnt die SVP diese Motion ab.

Jonas Erni (SP, Wädenswil): Der Strassenfonds ist bekanntlich prall gefüllt; dies auch, weil im Kanton Zürich kaum neue Strassen gebaut werden, da wir bereits ein sehr gut ausgebautes Netz und auch einen funktionierenden öffentlichen Verkehr haben. Erfreulicherweise stimmte das Volk vor nicht allzu langer Zeit der überfälligen und äusserst sinnvollen sowie verursachergerechteren Strassenfinanzierung in den Gemeinden zu. Wie wir wissen, sollen neu mehrere Millionen Franken des gut ausgestatteten Fonds pro Jahr den Gemeinden zugewiesen werden, denn die Städte und Dörfer bezahlen bis heute quasi alle eigenen Strassen aus den allgemeinen Steuermitteln, sei es für den Strassenbau zur Erschliessung

von neuen Quartieren oder aber für den Unterhalt der bestehenden Strassen. Durch das neue Strassengesetz entstehen übrigens – wie auch durch die vorliegende Motion – keine neuen Kosten, Steuern oder Abgaben, dafür eine Entlastung der Gemeinden. Und in eine ähnliche Richtung wie das angepasste Steuergesetz zielt entsprechend auch die vorliegende Motion, einfach etwas spezifischer und auf Staatsstrassen bezogen, die im gängigen Verständnis eigentlich unbestrittenmassen vollumfänglich aus dem kantonalen Strassenfonds finanziert werden sollten. Dem ist aber nicht so, denn bauliche Massnahmen entlang von Staatsstrassen werden aktuell nur teilweise durch den Kanton und zu einem nicht zu unterschätzenden Teil durch die Gemeinden, also aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. In einem spezifischen Verteilschlüssel wird heute festgelegt, dass und wie sich die Gemeinden bei Strassenkreuzungen, Fussgängerinseln, Bushaltestellen et cetera an den Kosten beteiligen. Dies erachten wir als systemwidrig, nicht verursachergerecht und den Gemeinden gegenüber als ungerechtfertigte Verrechnung.

Der Kanton ist und bleibt nämlich verantwortlich für die Staatsstrassen und den geregelten Verkehr darauf. Massnahmen, die dem übergeordneten Ziel eines sicheren und flüssigen Verkehrs auf der Staatsstrasse dienen, sollten deshalb zwingend über den Strassenfonds finanziert werden. Bitte stimmen Sie dieser überfälligen und verursachergerechten Motion zu.

Stephan Weber (FDP, Wetzikon): Diese Motion fordert, dass strassenorientierte Massnahmen bei Strassenprojekten, welche bisher teilweise von den Gemeinden getragen wurden, neu aus dem Strassenfonds finanziert werden. Mit dem letztjährigen Volksentscheid werden ab 2023 bereits neu 70 Millionen Franken aus dem Strassenfond an die Gemeinde verteilt. Ausgehend von dieser neuen Finanzierungsgrundlage, ist diese Motion aus Sicht der FDP definitiv obsolet.

Grundsätzlich ist es aus Sicht der FDP wichtig, dass bei kantonalen Strassenbauprojekten die Gestaltung des Strassenraumes in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgt. Jedes Strassenprojekt ist auch eine Chance für die Aufwertung des öffentlichen Raumes in unseren Gemeinden. Es ist wichtig, dass der Kanton die Projekte auf Augenhöhe mit den Gemeinden vorantreibt. Auf Augenhöhe mit den Gemeinden zusammenarbeiten, bedeutet jedoch auch, dass jeder seine Bedürfnisse selber finanziert.

Die Bedürfnisse der Gemeinden können sehr unterschiedlich sein. Die Gemeinden kennen die örtlichen Verhältnisse und Anforderungen selber am besten und wissen genau, was wo notwendig ist. Das bisherige Finanzierungssystem, wonach alle Beteiligten wie der Kanton, die Gemeinden und auch der ÖV ihren Anteil selber finanzieren, hat sich bewährt. Keiner spart auf Kosten des Anderen, ist Bittsteller oder lässt sich willkürlich quersubventionieren. Nur so können wir die Kostentransparenz gewährleisten und den effizienten Einsatz der finanziellen Mittel sicherstellen.

Mit dem Hinweis, dass der Kanton weiter angehalten ist, die Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf Augenhöhe sehr ernst zu nehmen, lehnt die FDP diese Motion, wie begründet, ab.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Die Grünen sehen zwar Handlungsbedarf in der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Mit einer vollumfänglichen Übernahme der Finanzierung aller Projektelemente aus dem Strassenfonds sind die Probleme aber nicht gelöst beziehungsweise nicht lösbar. Wir erachten es als dringender, dass die Anliegen der Gemeinde bei der Planung besser berücksichtigt werden. Dabei geht es um Strassenraumgestaltung und die Gewährleistung von sicheren innerörtlichen Verkehrsbeziehungen, den Wegen zu Fuss, mit dem Velo, zur Schule, zum ÖV, zum Einkauf und so weiter. Und andererseits geht es um die Schaffung von Ortszentren mit einer höheren Aufenthaltsqualität. Das ist nur möglich, wenn der Durchgangsverkehr verträglich abgewickelt werden kann. Eine Mitsprache der Gemeinden ist hier also vordringlicher als eine Finanzierungslösung.

Dank der parlamentarischen Initiative von Robert Brunner (*Altkantonsrat*), welche nach einer Referendumsabstimmung auch von der Bevölkerungsmehrheit unterstützt wird, werden künftig 20 Prozent der Strassenfondsgelder in die Gemeinden fliessen. Damit erhalten die Gemeinden auch eine Möglichkeit, daraus den kommunalen Anteil mitzufinanzieren. Die Grüne Fraktion wird die Motion mehrheitlich ablehnen.

Daniel Sommer (EVP, Affoltern a. A.): Im vergangenen Jahr hat die Zürcher Bevölkerung in einer Volksabstimmung klargemacht, dass sie die Gemeinden in ihren Unterhaltsaufgaben des kommunalen Strassennetzes vom Kanton besser unterstützt wissen will. Diese Motion nimmt ebenfalls Bezug auf diesen Willen, auch wenn sie eine etwas andere Ausrichtung hat. Bei Bauprojekten der kantonalen Strasseninfrastruktur haben Gemeinden in der Regel nicht viel zu sagen, in jedem Fall aber zu zahlen; nämlich dann, wenn zum Beispiel Kreuzungen saniert werden und dadurch Anpassungen am kommunalen Strassennetz nötig werden. Dass es für die Kostenbeteiligung einen Verteilschlüssel gibt, ist dabei ein schwacher Trost. Denn die fremdbestimmten Kosten passen ja deshalb nicht besser ins Gemeindebudget und können schnell zu Erhöhungen von mehreren Steuerfussprozenten führen. «Verursachergerechte Kostenverteilung» heisst darum auch bei diesem Vorstoss das Lösungswort.

Gestützt auf Paragraph 3 des Strassengesetzes übernimmt der Kanton bereits heute alle Kosten der Staatsstrassen und der zugehörigen Nebenanlagen. Es ist darum konsequent, wenn er auch jene Kosten trägt, die durch ihn ausgelöst werden, weil er am Staatsstrassennetz Veränderungen vornimmt.

Diese Motion beansprucht Mittel aus dem kantonalen Strassenfonds, und der Regierungsrat moniert, dass wenig Spielraum bestehe für neue Ausgaben. Das kann man natürlich so sehen, nur ist gleichzeitig festzuhalten, dass die Bemerkung betreffend finanziellen Spielraum noch viel mehr für die Gemeinden zutrifft. Und bevor wir jetzt kollektiv in Tränen ausbrechen, möchte ich klarstellen, dass wir uns in nicht mehr so ferner Zeit ohnehin grundsätzliche Gedanken über die Alimentierung des Strassenfonds machen müssen. Das heutige Finanzierungssystem wird vor allem in den Bereichen Verkehrsabgaben und Mineralölsteuer merkliche

Veränderungen erleben. Wir sind damit einverstanden, dass diese Probleme anzugehen und zu lösen sind. Sie dürfen jedoch trotzdem nicht als Vorwand benutzt werden, sich der Lösung eines anderen Systemfehlers, wie sie diese Motion verlangt, zu verweigern.

Abgesehen davon erinnere ich daran, dass der Strassenfond ja immer wieder von voraussichtlichen Projektkosten befreit wird, wie das Beispiel Rosengarten (*gemeint ist das vom Zürcher Stimmvolk am 9. Februar 2020 abgelehnte Projekt für den Rosengartentunnel und das Rosengartentram*) deutlich macht. Die in der Motion vorgeschlagene Regelung hätte für den Kanton auch Vorteile. Denn als Gegenleistung erhält dieser Planungssicherheit, weil es keine Gemeinden mehr gibt, die aufgrund klammer Gemeindegassen Projekte behindern müssen. Die Kommunikation zwischen Gemeinden und Kanton wird trotzdem auf Augenhöhe stattfinden, weil ja beide Seiten ein Interesse an sinnvollen und effizienten Lösungen haben.

Die EVP wird aus den genannten Gründen dieser Motion zustimmen.

Regierungsrätin Carmen Walker Späh: Der Regierungsrat lehnt diese Motion ab. Der Strassenfonds wird ja heute aus drei verschiedenen Quellen alimentiert: durch die kantonalen Verkehrsabgaben, aus den kantonalen Anteilen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Mineralölsteuer. Das Strassengesetz regelt in Paragraph 28 und folgende die Ausgaben zulasten des Strassenfonds. Das bedeutet unter anderem, dass im Rahmen der Erarbeitung von Strassenbauprojekten, bei denen auch Gemeindeinteressen berührt sind, die Finanzierung projektbezogen zu regeln ist. Der Kanton Zürich übernimmt, gestützt auf Paragraph 3 des Strassengesetzes alle Kosten der Staatsstrassen und der zugehörigen Nebenanlagen. Auch ist der Kanton auf seinen Strassen für den Unterhalt der Fahrbahnen und der Nebenanlagen, inklusive begleitender Infrastrukturen für die Zu-Fuss-Gehenden und die Velofahrenden verantwortlich. Damit trägt der Kanton Zürich bereits heute viele Kosten, die übrigens in anderen Kantonen bereits von den Gemeinden zu tragen sind, schauen Sie auf den Kanton Bern oder den Kanton Graubünden. Der Kanton übernimmt übrigens auch die Kosten für Haltestellen, zum Beispiel bei Busbuchten des öffentlichen Verkehrs, ebenfalls aus dem Strassenverkehrsfonds.

Sie haben auf die Volksabstimmung zur PI Brunner hingewiesen. Das heisst, uns fehlen jetzt jährlich mindestens 20 Prozent der jährlichen Einlagen, aktuell gehen wir von circa 70 Millionen Franken aus. Und ich möchte hier an dieser Stelle einmal mehr darauf hinweisen, dass die Mär, die verbreitet wird, der Strassenfonds sei üppig dotiert und aus dem Strassenfonds könne man sich bedienen, einfach falsch ist. Der Strassenfonds ist gegenüber der Staatsrechnung verschuldet, und ich weiss eigentlich nicht, was ich noch machen soll, um dies auch Ihnen zu erklären, damit es irgendwann von Ihnen auch akzeptiert und nicht weitergetragen wird. Es ist so, dass es infolge der Umsetzung der PI Brunner auf die Staatsrechnung, insbesondere auf die Erfolgsrechnung, erhebliche Auswirkungen geben wird. Und ich kann es nicht anders sagen, als dass mit dieser Motion wiederum der Strassenfonds geschröpft werden soll. Man will ihm wieder Mittel entziehen.

Es ist ein Angriff auf den Strassenfonds, ganz ohne Zweifel. Es ist aber für mich auch ein Angriff auf die bewährte Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Sie wissen: Wer zahlt, befiehlt. Ich weiss nicht, ob Sie das wollen, ob diejenigen, die die Motion unterstützen, das wirklich wollen, dass wir vom Kanton dann bei allen Projekten bestimmen, wie das ist. Ich möchte das nicht. Ich halte die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden relativ hoch und ich respektiere übrigens auch diejenige der Städte Zürich und Winterthur. Deshalb bitte ich Sie, diese Motion nicht zu überweisen; einerseits, weil wir keinen finanziellen Spielraum haben. Wir müssen erst noch die Volksabstimmung verdauen. Das machen wir selbstverständlich, da müssen wir uns überlegen, woher wir diese 70 Millionen Franken holen. Die 70 Millionen Franken, die fehlen, sind übrigens das, was mein Kollege Baudirektor (*Regierungsrat Martin Neukom*) an Strassenunterhalt ausgibt. Das fehlt. Ich denke, das müssen Sie wissen, wenn Sie diese Motion überweisen. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der Zürcher Regierung, dies nicht zu tun, die bewährte Zusammenarbeit auf derselben Grundlage zu lassen, wie wir es haben, und den Strassenfonds nicht weiter zu schröpfen. Vielen Dank.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 91 : 78 Stimmen (bei 1 Enthaltung), die Motion KR-Nr. 208/2019 nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.