

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Robert Brunner betreffend Strassengesetz § 30**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Energie, Verkehr und Umwelt vom 28. August 2018,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 321/2013 von Robert
Brunner wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Thomas Forrer, Felix Hoesch, Rosmarie Joss,
Ruedi Lais, Barbara Schaffner, Daniel Sommer:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 321/2013 von Robert Brun-
ner wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. August 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Rosmarie Joss Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden
Mitgliedern: Rosmarie Joss, Dietikon (Präsidentin); Thomas Forrer, Erlenbach;
Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Martin Haab, Mettmenstetten; Felix
Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A.; Ruedi Lais, Wallisellen;
Thomas Lamprecht, Bassersdorf; Christian Lucek, Dänikon; Ulrich Pfister, Egg;
Martin Romer, Dietikon; Barbara Schaffner, Otelfingen; Christian Schucan,
Uetikon a. S.; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekre-
tärin: Franziska Gasser.

Strassengesetz (StrG)

(Änderung vom; Unterhalt von Gemeindestrassen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 28. August 2018,

beschliesst:

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

Unterhalt von Gemeindestrassen (Marginalie)

§ 29. ¹ Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil für den Unterhalt der Gemeindestrassen. Massgebend sind die Kilometer Gemeindestrassen, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können.

Abs. 1 wird zu Abs. 2.

§ 31. Für die Kostenanteile und Beiträge gemäss §§ 29f. wird mindestens 20% der jährlichen Einlage in den Strassenfonds verwendet.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 31. März 2014 unterstützte der Kantonsrat die von Robert Brunner, Steinmaur, Sabine Sieber Hirschi, Bauma, und Thomas Wirth, Hombrechtikon, am 28. Oktober 2013 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Strassengesetz § 30 mit 98 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Strassengesetz (LS 722.1) soll wie folgt geändert werden:

Art. 30

Abs. 1 (bisher): Der Kanton kann Gemeinden, denen wegen besonderer Vorkommnisse, wie Elementarschäden, aussergewöhnliche Aufwendungen erwachsen, Beiträge bis zur Hälfte der Wiederherstellungskosten gewähren.

Neuer Abs. 2

Der Kanton entschädigt Anteile an die Ausgaben für den Unterhalt der Gemeindestrassen. Der Regierungsrat regelt das Verfahren und die Einzelheiten durch Verordnung, welche nach Funktion der Gemeindestrassen abgestufte Pauschalen vorsieht. Die Ausrichtung der Beiträge gemäss §§ 29, 30 beträgt mindestens 20% der Einnahmen des Strassenfonds.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 24. Oktober 2016)

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 321/2013 betreffend Strassengesetz § 30, die vom Kantonsrat am 31. März 2014 mit 98 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 5. April 2016 abgeschlossen. Der Erstinitiant hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen (§ 50a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) lehnt die abgeänderte Initiative mit 6:9 Stimmen ab. Die abgeänderte Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Strassengesetz wird folgendermassen ergänzt:

StrG Art. 30 neuer Absatz 2

Der Kanton entschädigt Anteile an die Ausgaben für den Unterhalt der Gemeindestrassen. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach Kilometer Gemeindestrassen, welche vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können. Die Ausrichtung der Beiträge gemäss §§ 29, 30 beträgt mindestens 20% der Einnahmen des Strassenfonds.

Begründung der Änderung im Verhältnis zur eingereichten Initiative:

Die ursprüngliche Formulierung «Der Regierungsrat regelt das Verfahren und die Einzelheiten durch Verordnung, welche nach Funktion der Gemeindestrassen abgestufte Pauschalen vorsieht.» kann in der Umsetzung zu Problemen führen. Die Diskussion hat zum Resultat geführt, dass eine eindeutige Formulierung vorzuziehen ist. Mit dieser Version haben Privatstrassen oder mit Fahrverboten belegte Strassen wie Waldstrassen keinen Anspruch auf Kostenanteile.

Die Mehrheit lehnt die parlamentarische Initiative aus verschiedenen Gründen ab:

Ein Teil der Mehrheit macht geltend, dass die Motorfahrzeugsteuer als kantonale Steuer auch für kantonale Aufgaben einzusetzen ist. Wird ein Teil des Ertrags an die Gemeinden abgegeben, wird dadurch nicht nur der erst vor Kurzem geschaffene innerkantonale Finanzausgleich infrage gestellt, sondern es werden am Schluss erhebliche Mittel für grosse kantonale Strassenvorhaben (etwa diverse Ortsumfahrungen) fehlen. Da der Strassenfonds ein Fonds im Eigenkapital ist, würden hohe Entnahmen – für die Projekte und für den Strassenunterhalt von Gemeinden – direkt auf die Staatsrechnung durchschlagen. Das ist in der heutigen finanziellen Situation des Kantons nicht tragbar.

Ein anderer Teil der Mehrheit ist sich in erster Linie nicht sicher, ob die Mittel in den einzelnen Städten und Gemeinden am Schluss tatsächlich zugunsten des MIV verwendet würden. Da die Verwendung der Mittel nicht sichergestellt werden kann, wird die Forderung der verursachergerechten Mittelverwendung am Ende möglicherweise gar nicht erfüllt.

Die Minderheit stellt sich aus folgenden Gründen hinter das Anliegen der parlamentarischen Initiative:

Es widerspricht dem Verursacherprinzip, dass Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen vollständig aus ordentlichen Steuern finanziert werden. Eine Abgeltung eines Teils der Unterhaltskosten entlastet die Gemeindefinanzen. Der Saldoüberschuss beim Strassenfonds beträgt jährlich 75 Mio. bis 95 Mio. Franken. Die durch die PI geforderten rund 80 Mio. Franken werden den Fonds also nicht übermässig belasten.

Die PI schafft bewusst Spielraum für eine Diskussion des innerkantonalen Finanzausgleichs. Will man das Finanzhaushaltsgesetz justieren, kann das über Spezialgesetze laufen. Die heute vorgesehenen knapp 12 Mio. Franken für den geografisch-topografischen Ausgleich für betroffene Gemeinden bedeuten bestenfalls einen Tropfen auf einen heissen Stein, wird doch die Länge der Strassen pro Einwohner nicht berücksichtigt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 5. April 2017)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 24. Oktober 2016 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR- Nr. 321/2013 betreffend Strassengesetz § 30 im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Die parlamentarische Initiative und der Änderungsantrag fordern eine Finanzierung des Unterhalts der Gemeindestrassen durch den Strassenfonds. Der Änderungsantrag entspricht mit Ausnahme des zweiten Satzes, der keine Verteilung der finanziellen Mittel durch eine Verordnung mehr vorsieht, der ursprünglich eingereichten parlamentarischen Initiative.

Im Rahmen der Beratung des Antrags des Regierungsrates betreffend Änderung des Strassengesetzes (StrG; LS 722.1) (Vorlage 4674) wurde ein mit der parlamentarischen Initiative im Wesentlichen identischer Änderungsantrag gestellt, zu dem sich der Regierungsrat mit Schreiben vom April 2011 an Ihre Kommission (RRB Nr. 519/2011) ablehnend äusserte. Wir vertreten nach wie vor die damals geäusserte Auffassung, wonach die Unterhaltsfinanzierung der Gemeindestrassen durch den Strassenfonds im Widerspruch zum Finanzausgleichsgesetz (FAG; LS 132.1) steht, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Zweckgebundene Beiträge an Gemeinden sind nach dem FAG grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Mit der Einführung des FAG wurden daher die vormaligen Staatsbeiträge für den Bau und den Unterhalt von Gemeindestrassen für finanzschwache Gemeinden durch eine pauschale Zahlung aus dem Strassenfonds an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich ersetzt (§ 29 StrG). Diese Regelung, von der Gemeinden mit besonderen Lasten beim Strassenbau und -unterhalt profitieren, hat sich seither bewährt. Eine Verteilung der Mittel nach dem «Giesskannenprinzip», d. h. ungeachtet der konkreten finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden, wie sie die vorliegende parlamentarische Initiative vorsieht, widerspricht dem FAG ebenfalls. Eine zweckmässige Verwendung der Mittel dort, wo sie am meisten benötigt werden,

kann mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative nicht gewährleistet werden. Zudem entspricht die parlamentarische Initiative nicht dem im FAG verfolgten Grundsatz der klaren Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Kanton und Gemeinden.

Weiterhin gültig ist ferner unsere Einschätzung, wonach bei einer Gesetzesänderung im beantragten Sinne eine Erhöhung der Verkehrsabgaben bzw. die dauerhafte Beschaffung von genügend Mitteln für den Strassenfonds auf andere Art unweigerlich nötig würde. Die Volkswirtschaftsdirektion hat bereits anlässlich der Beratungen in Ihrer Kommission darauf hingewiesen, dass die Forderung der parlamentarischen Initiative einen nicht zu verkraftenden Zusatzaufwand für den Kanton und den Strassenfonds bedeuten würde. Der Kanton betreibt und finanziert bereits heute ein engmaschiges Netz an Kantonsstrassen, von dem alle Städte und Gemeinden Nutzen ziehen.

Aus diesen Gründen unterstützen wir die von einer Mehrheit Ihrer Kommission vorgenommene Beurteilung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 321/2013 und des Änderungsantrags und beantragen, diese abzulehnen.

2. Der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern hat mit Schreiben vom 17. Februar 2017 zur parlamentarischen Initiative Stellung genommen (Beilage). Wir ersuchen Sie, auch die allgemeinen, alle parlamentarischen Initiativen zum Strassengesetz betreffenden Bemerkungen in der Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes zu beachten.

3. Durch die beabsichtigte Änderung des Strassengesetzes ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV; LS 930.11). Deshalb ist keine Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 5. April 2017 zur Kenntnis genommen und stellt dem Kantonsrat folgenden Antrag:

Die Mehrheit der Kommission sieht durch den Bericht des Regierungsrates (vgl. Pkt. 3) in ihren Argumenten gegen die Initiative (vgl. Pkt. 2) bestärkt und empfiehlt, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

Die Minderheit hält an ihren Argumenten für die Initiative fest und empfiehlt dem Rat, der abgeänderten Initiative zuzustimmen (vgl. Pkt. 2 auch für die Gründe der Änderung.) Der Gesetzestext im Dispositiv entspricht inhaltlich dem Anliegen der Initianten, die formalen und textlichen Abweichungen sind gesetzestechnischer Natur.