

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Juli 2020

679. Zürich und Winterthur, Bau- und Unterhaltspauschalen, Faktoren 2021–2023

A. Ausgangslage

Nach §§ 46 und 47 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) werden die Aufwendungen der Städte Zürich und Winterthur für den Bau und Unterhalt der Strassen mit überkommunaler Bedeutung vom Kanton über die Bau- bzw. Unterhaltspauschalen finanziert. Der Betrag für die Baupauschalen entspricht dem Produkt der Länge ihres Strassennetzes mit überkommunaler Bedeutung und der um einen Faktor erhöhten Investitions- bzw. Unterhaltsausgaben des Staates im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr je Kilometer seines Strassennetzes. Die für die Berechnung der Bau- bzw. Unterhaltspauschalen massgebenden Faktoren hat der Regierungsrat gemäss §§ 46 Abs. 3 und 47 Abs. 3 StrG für jeweils drei Jahre festzusetzen. Bei der Festsetzung sind die ausgewiesenen Bedürfnisse der Städte im Verhältnis zu denjenigen des Kantons wie auch die dem Kanton zur Verfügung stehenden Mittel zu berücksichtigen. Die Faktoren wurden letztmals mit RRB Nr. 836/2017 für 2018–2020 festgesetzt. Nun sind die Faktoren für 2021–2023 festzusetzen.

Per 1. Januar 2020 ist der neue Netzbeschluss Nationalstrassen in Kraft getreten. Auf diesen Zeitpunkt hin hat der Kanton Zürich 34,52 km Staatsstrassen an das Bundesamt für Strassen abgetreten. Im Weiteren wurden auch die Längen der zu berücksichtigenden Staatsstrassen der Städte Zürich und Winterthur überprüft und aktualisiert. Für die Berechnungen der verschiedenen Pauschalen in der Periode 2021–2023 wurden folgende Strassennetzlängen zu Grunde gelegt:

	Einfache Länge (in km)	autobahnähnliche Strecken (in km)	Total (in km)
Stadt Zürich	167,037	3,101	170,138
Stadt Winterthur	54,925	0,77	55,695

Am 18. November 2019 hat der Kantonsrat eine Änderung des Strassengesetzes betreffend Unterhalt von Gemeindestrassen beschlossen (KR-Nr. 321/2013). Diese verlangt, dass der Kanton den Gemeinden jährlich einen Kostenanteil für den Unterhalt der Gemeindestrassen leistet. Dafür sollen mindestens 20% der jährlichen Einlage in den Strassenfonds verwendet werden. Gegen den Beschluss des Kantonsrates wurde

das Kantonsratsreferendum ergriffen. Die kantonale Volksabstimmung findet am 27. September 2020 statt. Sollte der Änderung des StrG zugestimmt werden, so müsste eine entsprechende Verordnung erlassen werden. Eine solche könnte frühestens 2023 in Kraft treten.

Derzeit ist unklar, wie die allfälligen jährlichen Mehrausgaben von mehr als 70 Mio. Franken zulasten des Strassenfonds, die für die Staatsrechnung saldowirksam sind, aufgefangen werden sollen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass beim kantonalen Tiefbauamt Kürzungen bei den Ausgaben zulasten der Investitions- und der Erfolgsrechnung vorgenommen werden müssen. Diese würden sich frühestens 2024 auch auf die Bau- und Unterhaltspauschale für die Städte Zürich und Winterthur auswirken. Die Faktorenperiode 2021–2023 ist daher vom Ausgang der Volksabstimmung vom 27. September 2020 über die Änderung des Strassengesetzes nicht betroffen.

B. Rahmenbedingungen für die Faktorfestsetzung 2021–2023

Die Stadt Zürich sieht in ihrem Bauprogramm für die Jahre 2021–2023 einen deutlichen Anstieg der Investitionssumme von 42,5 Mio. Franken im Jahr 2020 auf 57,2 Mio. Franken im Jahr 2023 vor.

Die Reserve betrug am 1. Januar 2020 Fr. 48 168 617 und wird sich gemäss Budgetierung bis Ende Jahr auf rund 49,2 Mio. Franken erhöhen. Wenn der bisherige Faktor von 3,8 beibehalten würde, wäre ein Saldo der Baupauschale für die Stadt Zürich von 21 Mio. Franken zu erwarten. Der Saldo der Baupauschale soll mittelfristig ausgeglichen sein. Deshalb ist eine Reservebildung nicht anzustreben. Aus diesem Grund rechtfertigt sich ein tieferer Faktor von 3,4, der planmässig immer noch einen Saldo von 6,6 Mio. Franken erwarten lässt.

Beim Unterhalt plant die Stadt Zürich in den Jahren 2021 und 2022 den Beginn der Sanierung der Bucheggstrasse. Der Aufwand zulasten der Unterhaltspauschale erhöht sich gegenüber dem laufenden Jahr 2020 mit 34,2 Mio. Franken in den Jahren 2021 und 2022 auf knapp 51 Mio. Franken deutlich. Für das Jahr 2023 sind mit 32,8 Mio. Franken wieder Ausgaben in der bisherigen Grössenordnung geplant.

Der Fehlbetrag betrug am 1. Januar 2020 Fr. –2 904 341. Gemäss Budgetierung wird bis Ende 2020 eine Reserve von Fr. 2 976 097 entstehen. Wenn der bisherige Faktor von 2,5 beibehalten würde, wäre ein Fehlbetrag der Unterhaltspauschale für die Stadt Zürich von –9,1 Mio. Franken zu erwarten. Der Saldo der Unterhaltspauschale soll mittelfristig ausgeglichen sein. Aus diesem Grund rechtfertigt sich ein höherer Faktor von 2,7, der planmässig einen beinahe ausgeglichenen Saldo von 0,6 Mio. Franken erwarten lässt.

Das Bauprogramm der Stadt Winterthur ist geprägt vom mutmasslichen Start des Grossprojekts Querung Grüze im Jahr 2022. Die auch sonst gegenüber den vergangenen Jahren höheren Investitionen ergeben im Jahr 2023 eine Summe von 29 Mio. Franken, was gegenüber den Investitionen des vergangenen Jahres von 10 Mio. Franken beinahe einer Verdreifachung entspricht. Die Reserve betrug am 1. Januar 2020 Fr. 29'645'234 und wird sich gemäss Budgetierung bis Ende Jahr auf rund 26,4 Mio. Franken verringern. Wenn der bisherige Faktor von 3,0 beibehalten würde, wäre am Ende der Faktorenperiode 2021–2023 ein Saldo der Baupauschale für die Stadt Winterthur von –7,7 Mio. Franken zu erwarten. Der Saldo der Baupauschale soll mittelfristig ausgeglichen sein. Deshalb wurde der Stadt Winterthur für die Finanzierung des Projekts Querung Grüze bereits früher ein Sonderfaktor in Aussicht gestellt. Dieser soll ab dem ersten Jahr nach dem Baubeginn des Grossprojekts zur Anwendung gelangen und wurde auf 2,8 festgesetzt. Mit dem voraussichtlichen Baustart im Jahr 2022 wird der Sonderfaktor erstmals im Jahr 2023 zur Anwendung kommen. In diesem Fall wird mit einem Saldo der Baupauschale Ende 2023 von 4 Mio. Franken gerechnet.

Falls mit dem Bau der Querung Grüze nicht wie vorgesehen 2022 begonnen wird, verbleibt für die Baupauschale eine Reserve von 7,5 Mio. Franken. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, für die ordentlichen Investitionen den bisherigen Faktor von 3,0 beizubehalten.

Auch für den Unterhalt plant die Stadt Winterthur gegenüber den letzten Jahren höhere Ausgaben. Die Reserve betrug am 1. Januar 2020 Fr. 6'741'247 und wird sich gemäss Budgetierung bis Ende Jahr auf rund 9,1 Mio. Franken erhöhen. Wenn der bisherige Faktor von 1,7 beibehalten würde, wäre ein Saldo der Unterhaltspauschale für die Stadt Winterthur von 9,9 Mio. Franken zu erwarten. Der Saldo der Unterhaltspauschale soll mittelfristig ausgeglichen sein. Es rechtfertigt sich daher eine Reduktion des Faktors auf 1,5. Dies lässt per Ende 2023 einen Saldo von 6,7 Mio. Franken erwarten.

Die Städte Zürich und Winterthur sind gehalten, ihre Bauprogramme jährlich zu überprüfen und die ihnen über die Bau- und die Unterhaltspauschale zur Verfügung stehenden Mittel für die vordringlichsten Aufgaben zu verwenden.

C. Faktoren

Die Faktoren für die Baupauschalen für 2021–2023 sind somit wie folgt festzusetzen:

	Faktor	Sonderfaktor
Zürich	3,4	–
Winterthur	3,0	2,8

Dadurch ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Beiträge an die Baupauschale der beiden Städte (in Mio. Franken):

Jahr	Zürich	Winterthur
2021	33,3	9,6
2022	46,1	13,3
2023 mit Sonderfaktor (ohne Sonderfaktor)	43,2	24,1 (12,5)

Die Faktoren für die Unterhaltspauschalen für 2021–2023 sind wie folgt festzusetzen:

	Faktor
Zürich	2,7
Winterthur	1,5

Dadurch ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Beiträge an die Unterhaltspauschale der beiden Städte (in Mio. Franken):

Jahr	Zürich	Winterthur
2021	45,4	8,3
2022	43,7	8,0
2023	42,9	7,8

Die voraussichtlichen Beiträge des Kantons an die Bau- und Unterhaltspauschalen der Städte Zürich und Winterthur sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2020–2023 eingestellt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Faktoren für die Berechnung der Bau- und Unterhaltspauschale gemäss §§ 46 bzw. 47 StrG für die Jahre 2021–2023 werden wie folgt festgesetzt:

	Faktor
Baupauschale der Stadt Zürich	3,4
Baupauschale der Stadt Winterthur	
– Grundfaktor	3,0
– Zusatzfaktor für Grossprojekt Querung Gröze (ab 1. Jahr nach Baubeginn)	2,8
Unterhaltspauschale der Stadt Zürich	2,7
Unterhaltspauschale der Stadt Winterthur	1,5

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich, Postfach, 8022 Zürich (ES), den Stadtrat Winterthur, 8402 Winterthur (ES), das Tiefbauamt der Stadt Zürich, Postfach, 8021 Zürich, das Tiefbauamt der Stadt Winterthur, Pionierstrasse 7, 8400 Winterthur, sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli