Strassengesetz
(Änderung vom 18. November 2019; Unterhalt von Gemeindestrassen) (Inkraftsetzung)

Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen (Neuerlass)

Finanzausgleichsverordnung (Änderung)

Finanzcontrollingverordnung (Änderung)

Amt für Mobilität, Stellenplan

(vom 9. März 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen erlassen.

II. Die Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 wird geändert.

III. Die Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 wird geändert.

IV. Die Änderung vom 18. November 2019 des Strassengesetzes vom 27. September 1981, die Verordnung gemäss Dispositiv I und die Verordnungsänderungen gemäss Dispositiv II und III werden auf den 1. Juni 2022 in Kraft gesetzt. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

V. Gegen die neue Verordnung, die Verordnungsänderungen und Dispositiv IV Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

VI. Veröffentlichung von Dispositiv I bis VI dieses Beschlusses, der Verordnung, der Verordnungsänderungen und der Begründung im Amtsblatt sowie von Dispositiv IV Satz 1 in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli

Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen (VBUG)

(vom 9. März 2022)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 29 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG),

beschliesst:

Unterhalt von Gemeindestrassen (§ 29 Abs. 1 StrG)

a. anrechenbare Strassen

§ 1. Anrechenbar sind Gemeindestrassen, die

a. im Alleineigentum der Gemeinde stehen,
b. dem fahrenden Verkehr dienen und
c. für Personenwagen geöffnet sind.

b. Festlegung

§ 2. [1] Das Amt für Mobilität (Amt) legt die Länge der anrechenbaren Gemeindestrassen insgesamt und für jede Gemeinde jeweils für vier Kalenderjahre mittels Anordnung fest.

[2] Die Länge der Strassen wird kaufmännisch auf ganze Kilometer gerundet.

[3] Die Anordnung wird im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht.

c. Mitwirkung der Gemeinden

§ 3. [1] Die Gemeinden sind nach den Vorgaben des Amtes zur Mitwirkung bei der Erhebung der anrechenbaren Strassen verpflichtet.

[2] Sie gewähren auf Verlangen Einsicht in ihre Datengrundlagen.

[3] Kommen die Gemeinden ihrer Mitwirkungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nach oder sind ihre Angaben unrichtig oder unvollständig, erfolgt die Festlegung gestützt auf die dem Kanton vorliegenden Datengrundlagen.

d. Berechnungsgrundlagen

§ 4. [1] Für die Berechnung der Beiträge sind massgebend:

a. der für die Beiträge gemäss § 29 Abs. 1 StrG budgetierte Betrag,
b. die Länge der gemäss § 2 anrechenbaren Strassen,
c. die Aufwendungen der Gemeinden für den Unterhalt von Gemeindestrassen gemäss der Jahresrechnung des zweiten dem Anspruchsjahr vorangehenden Kalenderjahres.

[2] Im Budgetentwurf wird für den Betrag gemäss Abs. 1 lit. a auf die Einlage in den Strassenfonds im zweiten dem Anspruchsjahr vorangehenden Kalenderjahr abgestellt. Der Betrag darf die Gesamtaufwendungen aller Gemeinden für den Unterhalt von Gemeindestrassen nicht übersteigen.

e. Berechnung der Beiträge

§ 5. [1] Der Beitrag an eine Gemeinde wird ermittelt, indem der budgetierte Betrag durch die Gesamtlänge aller anrechenbaren Strassen im Kanton geteilt und das Ergebnis mit der Länge der anrechenbaren Strassen der Gemeinde multipliziert wird.

[2] Übersteigt der Beitrag an eine Gemeinde ihre Aufwendungen für den Unterhalt der Gemeindestrassen, wird der Beitrag entsprechend gekürzt und der Überschuss nach Massgabe der Länge der anrechenbaren Strassen auf die übrigen Gemeinden verteilt.

f. Auszahlung der Beiträge

§ 6. [1] Das Amt legt die Beiträge unabhängig von ihrer Höhe für jede Gemeinde mittels Anordnung fest und veröffentlicht diese im kantonalen Amtsblatt.

[2] Die Auszahlung der Beiträge erfolgt, wenn alle Anordnungen gemäss § 2 und Abs. 1 betreffend ein Anspruchsjahr rechtskräftig sind.

[3] Wird gegen eine Anordnung gemäss § 2 oder Abs. 1 ein Rechtsmittel ergriffen, kann das Amt die Beiträge vorläufig auszahlen.

[4] Die Differenz zwischen den vorläufig ausbezahlten und den rechtskräftig festgelegten Beiträgen wird im nächsten Anspruchsjahr ausgeglichen.

Sonderlastenausgleich (§ 29 Abs. 2 StrG)

§ 7. [1] Der Beitrag in den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich entspricht 3% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds.

[2] Die Volkswirtschaftsdirektion legt den Beitrag unabhängig von seiner betragsmässigen Höhe fest.

Übergangsbestimmung

§ 8. Der Anspruch auf Beiträge gemäss § 29 Abs. 1 StrG besteht erstmals für das Kalenderjahr, das auf die Inkraftsetzung der Verordnung folgt.

Finanzausgleichsverordnung (FAV)

(Änderung vom 9. März 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 wird wie folgt geändert:

§ 43 wird aufgehoben.

Finanzcontrollingverordnung (FCV)

(Änderung vom 9. März 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 wird wie folgt geändert:

Anhang 2

Bestimmungen gemäss § 39 lit. d

Nr.	Erlass	Bestimmungen
LS 722.1	Strassengesetz Erstes Lemma wird aufgehoben. Zweites Lemma unverändert.	

Begründung

A. Inkraftsetzung der Änderung des Strassengesetzes

Am 18. November 2019 beschloss der Kantonsrat eine Änderung des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1). Neu sollen die Gemeinden Beiträge aus dem Strassenfonds für den Unterhalt der Gemeindestrassen erhalten (neue §§ 29 und 31 StrG). Nachdem gegen die Gesetzesänderung das Kantonsratsreferendum zustande gekommen war, wurde sie den Stimmberechtigten am 27. September 2020 zur Abstimmung unterbreitet. Die Stimmberechtigten nahmen die Änderung an, und mit Beschluss vom 21. Oktober 2020 (RRB Nr. 976/2020) stellte der Regierungsrat die Rechtskraft des Abstimmungsergebnisses fest.

Nun soll die Änderung des Strassengesetzes – zusammen mit der ausführenden Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen (VBUG) – auf den 1. Juni 2022 in Kraft gesetzt werden.

B. Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen

1. Allgemeines

Gemäss den neuen Bestimmungen des StrG richtet der Kanton den Gemeinden jährlich Beiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen aus dem Strassenfonds aus. Für diese Beiträge sowie für den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und allfällige Kostenbeteiligungen an aussergewöhnlichen Aufwendungen der Gemeinden (z. B. infolge von Elementarereignissen) soll künftig gesamthaft ein Anteil von mindestens 20% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds verwendet werden (vgl. § 31 StrG). Massgebend für die Bemessung der Beiträge ist die Gesamtlänge der Gemeindestrassen in Kilometern, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können (§ 29 Abs. 1 StrG). Bei den Beiträgen gemäss § 29 StrG handelt es sich um zweckgebundene Staatsbeiträge in der Form von Kostenanteilen (§ 2 Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 [LS 132.2]). Sie dürfen deshalb die tatsächlichen Kosten einer Gemeinde für den Strassenunterhalt nicht übersteigen (§ 11 Abs. 2 lit. c Staatsbeitragsgesetz).

Zur Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sind Ausführungsvorschriften auf Verordnungsebene notwendig. Für deren Erlass ist der Regierungsrat zuständig (Art. 67 Abs. 2 Kantonsverfassung [LS 101] in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz).

Die Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen regelt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Erhebung und der Nachführung des anrechenbaren Strassennetzes. Zu diesem Zweck sieht sie eine entsprechende Mitwirkungspflicht der Gemeinden vor. Im Übrigen regelt sie die Einzelheiten der Beitragsberechnung sowie das Verfahren zur Ermittlung und Ausrichtung der Beiträge.

2. Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 25. August 2021 (RRB Nr. 914/2021) ermächtigte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, zum Entwurf der Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen eine Vernehmlassung durchzuführen. Diese dauerte vom 31. August bis zum 5. November 2021. Zur Stellungnahme eingeladen waren insbesondere die politischen Gemeinden und ihre Interessenverbände sowie die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und die Direktionen des Regierungsrates.

Bei den Gemeinden stiess die Vernehmlassungsvorlage auf breites Interesse: Es gingen insgesamt rund 60 Vernehmlassungsantworten ein. Verschiedene Gemeinden schlossen sich der Stellungnahme des Verbands der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich und derjenigen des Verbands der Zürcher Finanzfachleute an. Die Vernehmlassungsunterlagen sind unter zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html abrufbar (Suchbegriff «Unterhalt Gemeindestrassen»).

Der Vernehmlassungsentwurf stiess mehrheitlich auf Zustimmung. Die Verordnung wurde von den meisten Gemeinden als sehr praxistauglich und als mit vertretbarem Aufwand umsetzbar beurteilt. Die Einwendungen der Vernehmlassungsteilnehmenden bezogen sich im Wesentlichen auf die Wahl der Kriterien für die anrechenbaren Strassen, die Netzerhebung und -festlegung sowie den Kontrollmechanismus (Unterhaltsaufwendungen). Zudem forderten etliche Gemeinden, dass ihnen die provisorischen Beiträge für das Folgejahr rechtzeitig für die Budgetierung mitgeteilt werden. Diese Einwände, ihre Bewertung sowie allfällige Anpassungen der Verordnung werden im Folgenden allgemein erläutert und – wo nötig – in den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen näher ausgeführt.

2.1 Anrechenbare Strassen (§ 1)

Von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden wurde vorgebracht, die Kriterien für die Anrechenbarkeit der Strassen seien zu eng gefasst. Indem einzig die Länge einer Strasse, nicht aber ihre Funktion und Bedeutung berücksichtigt werde, würden städtische Gemeinden mit hohen Kosten für ihre Strasseninfrastruktur (Zentrumslasten) gegenüber ländlichen Gemeinden mit vielen Quartierstrassen benachteiligt. Überdies sei zu prüfen, ob – neben den mit Personenwagen befahrbaren Strassen – nicht auch von Strassen abgetrennte Wege anzurechnen seien, die von kleineren motorisierten und verkehrsabgabepflichtigen Fahrzeugen wie Motorfahrrädern und schnellen E-Bikes befahren werden.

Eine Unterscheidung nach der Funktion oder der Nutzungsintensität einer Strasse wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratung von § 29 StrG behandelt und insbesondere mangels Praktikabilität – vor allem wegen Fehlens entsprechender Datengrundlagen – ausdrücklich abgelehnt. Vor dem Hintergrund des enormen Erhebungsaufwands für die fehlenden Datengrundlagen, der bei funktionalen Kriterien vor allem für die Gemeinden anfallen würde, wurden im Strassengesetz (§ 29 Abs. 1 StrG) dann einzig die Befahrbarkeit für den motorisierten Individualverkehr und die Länge der Strasse («Kilometer») als Anrechnungskriterien verankert. Diese gesetzlichen Kriterien sind für den Regierungsrat verbindlich und können nicht durch Verordnung abgeändert oder erweitert werden. Die Befahrbarkeit mit Personenwagen als Anrechnungskriterium ist gerechtfertigt, weil die Gemeindestrassen durch Autos und schwerere Motorfahrzeuge mit Abstand am stärksten belastet werden. Das kommt auch bei der Bemessung der Verkehrsabgabe zum Ausdruck, die für diese Fahrzeugkategorien deutlich höher ausfällt als für leichtere Motorfahrzeuge (wie Motorfahrräder und verkehrsabgabepflichtige E-Bikes). Es ist daher sinnvoll und schlüssig, wenn bei der Mittelverwendung auf die Nutzung durch verkehrsabgabepflichtige Motorwagen abgestellt wird.

Mit Bezug auf die Anrechnungskriterien in § 1 wurde weiter angeregt, es seien auch Strassen anzurechnen, die für Land- und Forstwirtschaftsfahrzeuge geöffnet sind (Flurstrassen), soweit sie von den Gemeinden unterhalten werden müssen. Ebenfalls anzurechnen seien zudem Strassen mit allgemeinem Fahrverbot, die aber von Anwohnenden und Zubringenden befahren werden dürften. Auch diese eingeschränkt befahrbaren Strassen müssten unterhalten werden und hätten oft die gleiche Erschliessungsfunktion wie normale Quartierstrassen.

Beitragsberechtigt gemäss § 29 Abs. 1 StrG sind Gemeinden für den Unterhalt von Gemeindestrassen. Gemeindestrassen sind alle Strassen, die nicht im kantonalen oder in einem regionalen Verkehrsrichtplan

eingetragen sind und für welche die politischen Gemeinden bau- und unterhaltspflichtig sind (§§ 5, 6 Abs. 1 und 26 Abs. 1 StrG). Somit sind andere Körperschaften als politische Gemeinden und andere Strassen als Gemeindestrassen von der Beitragsberechtigung ausgeschlossen. Die Verordnung präzisiert die gesetzlichen Vorgaben des Strassengesetzes insoweit, als dass sie die Strassenkilometer im Eigentum der Gemeinde für anrechenbar erklärt, die für Personenwagen geöffnet sind. Dazu zählen auch Flurstrassen im Gemeindeeigentum, wenn sie nicht mit Fahrverboten für Personenwagen belegt sind. Dagegen sind Flurstrassen im Eigentum von Flurgenossenschaften gemäss § 29 Abs. 1 StrG nicht anrechenbar. Ohnehin wäre es nur mit erheblichem Aufwand möglich, festzustellen, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde unterhaltspflichtig ist. Gleiches gilt, wenn man statt an das Eigentum an die Widmung einer Strasse für die Öffentlichkeit anknüpfen würde. Aus Praktikabilitätsgründen können daher nur Strassen angerechnet werden, für die eine politische Gemeinde allein und als Eigentümerin von Gesetzes wegen (§ 26 Abs. 1 StrG) unterhaltspflichtig ist.

Grundsätzlich werden sämtliche Strassen angerechnet, die nicht mit dauerhaften Fahrverboten belegt sind. Dazu zählen auch Strassen mit temporären Fahrverboten (z. B. Nacht- oder Sonntagsfahrverbote). Im Sinne der Gleichbehandlung sollen auch Strassen anrechenbar sein, die nur für den Anwohner- und Zubringerverkehr geöffnet sind. Zwar dürften die Unterhaltsaufwendungen im Vergleich zu allgemein geöffneten Strassen in der Regel geringer ausfallen. Auf eine Abstufung (teilweise Anrechenbarkeit) soll aber aus Praktikabilitätsgründen verzichtet werden.

2.2 Netzerhebung und -festlegung (§§ 2 und 3)

Die Netzerhebung alle vier Jahre unter Mitwirkung der Gemeinden wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich begrüsst. Nur einzelne Gemeinden machten geltend, die Festlegung für vier Jahre sei zu lang oder zu kurz. Unter Berücksichtigung der erfahrungsgemäss nur geringen durchschnittlichen Änderungshäufigkeit des Gemeindestrassennetzes und des Bedürfnisses der Gemeinden nach Planungssicherheit sowie zur Vermeidung von übermässigem administrativem Aufwand für Kanton und Gemeinden, ist eine Festlegungsdauer von jeweils vier Jahren angemessen. Es soll keine Möglichkeit geschaffen werden, das anrechenbare Strassennetz einzelner Gemeinden in besonderen Fällen vorzeitig anzupassen.

Die Mitwirkungspflicht bei der Netzerhebung wurde von den Gemeinden nicht infrage gestellt. Entgegen dem Einwand einer einzelnen Vernehmlassungsteilnehmerin ist sie auch notwendig: Der Kanton selbst verfügt nicht über verlässliche Datengrundlagen zu den Gemeindestrassen. Gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz (vgl. §§ 11 und 14) muss er aber zu viel bezogene Beiträge von den Gemeinden zurückfordern können, wenn diese im Wissen um die Unrichtigkeit der kantonalen Datengrundlagen keine oder mangelhafte Angaben zu ihrem Strassennetz machen. Würde den Gemeinden die Mitwirkung an der Netzerhebung freigestellt, wäre eine solche Rückforderung nicht möglich. Das würde der Natur der Beiträge als zweckgebundene Staatsbeiträge gemäss § 29 StrG widersprechen. Um den Aufwand für die Gemeinden bei der Netzerhebung so gering wie möglich zu halten, wird ihnen der Kanton auf einer digitalen Datenplattform möglichst präzise Grundlagendaten zur Verfügung stellen, die sie mit ihren eigenen Daten vervollständigen können. Die für die Bereitstellung der digitalen Datenplattform zuständigen Ämter (Amt für Mobilität und Amt für Raumentwicklung) stellen die Funktionsfähigkeit und eine ausreichende Anzahl Benutzerkonten für alle Gemeinden sicher.

Mit Bezug auf die Bemessung der Anzahl anrechenbarer Strassenkilometer pro Gemeinde war im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen, dass angebrochene Kilometer auf ganze Kilometer aufgerundet werden. Von dieser Regelung hätten besonders Gemeinden mit wenigen anrechenbaren Strassenkilometern unverhältnismässig stark profitiert. Deshalb wird in der Verordnung vorgesehen, dass angebrochene Strassenkilometer nach den Regeln des kaufmännischen Rundens auf ganze Kilometer gerundet werden (§ 2 Abs. 2 VBUG).

Die Netzfestlegung erfolgt aus Effizienzgründen mittels einer Sammelverfügung, die jeweils im kantonalen Amtsblatt publiziert wird (§ 2 Abs. 3 VBUG). Auf die Rechtsmittelfähigkeit dieser Anordnung hat diese Publikationsform keinen Einfluss und auch sonst bringt sie für die Gemeinden keine rechtlichen Nachteile mit sich. Da verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende aus organisatorischen Gründen eine individuelle Zustellung verlangen, wird die Publikation allen Gemeinden eine Woche im Voraus per E-Mail angekündigt. Indem die Gemeinden aktiv auf die bevorstehende Veröffentlichung hingewiesen werden, lässt sich bei geringem Vollzugsaufwand sicherstellen, dass sie die Publikation der Verfügung rechtzeitig zur Kenntnis nehmen können.

2.3 Unterhaltsaufwendungen als Kontrollgrösse

Gegen die Ausgestaltung der Kontrolle zur Sicherstellung, dass die Beiträge gemäss § 29 Abs. 1 StrG die tatsächlichen Aufwendungen für den Strassenunterhalt nicht übersteigen, wurden in der Vernehmlassung verschiedene Einwände erhoben. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende brachten vor, in den für die Kontrolle massgebenden Aufwendungen (Unterhaltsaufwendungen der Funktion 615X «Gemeindestrassen») seien auch Aufwendungen enthalten, die nicht dem baulichen Unterhalt von Strassen im Sinne von § 1 VBUG dienten. Die Berechnungsparameter für die Beiträge und der Kontrollwert seien insofern nicht deckungsgleich. Das führe dazu, dass in einigen Gemeinden aus den Beiträgen aus dem Strassenfonds auch Unterhaltsaufwendungen finanziert würden, die nicht dem motorisierten Individualverkehr dienten. Auch seien die Unterhaltsaufwendungen verschiedener Gemeinden nur bedingt miteinander vergleichbar, was den verwendeten Kontrollwert ebenfalls infrage stelle. Beispielsweise seien bestimmte Faktoren, die sich auf die Höhe der tatsächlichen Unterhaltsaufwendungen auswirkten, in den Gemeinden verschieden ausgestaltet (z.B. infolge der Neubewertung des Verwaltungsvermögens per 1. Januar 2019, sogenanntes Restatement, die Festlegung der Aktivierungsgrenzen und die Länge von Unterhaltszyklen). Deshalb sei – sofern auf die Kontrolle und allfällige Kürzungen nicht überhaupt verzichtet werden könne – auf einen mehrjährigen Durchschnitt der Unterhaltsaufwendungen statt auf einen jährlich ermittelten Kontrollwert abzustellen, um keine Fehlanreize zu setzen.

Auf eine Kontrolle zur Sicherstellung, dass die Beiträge die tatsächlichen Aufwendungen der Gemeinden nicht übersteigen, lässt sich gemäss den Vorgaben des Staatsbeitragsgesetzes nicht verzichten. Um den Aufwand bei der Verteilung der Mittel aus dem Strassenfonds möglichst gering zu halten, muss bei der Kontrolle der zweckgebundenen Mittelverwendung auf einen verlässlichen Wert abgestellt werden. Dieser muss einfach ermittelbar sein und auf möglichst einheitlichen Kriterien beruhen. Der vorgesehene Wert – die Bruttoaufwendungen der Funktion 615X «Gemeindestrassen» (einschliesslich Abschreibungen von Investitionen) – erfüllt diese Kriterien am besten. Eine buchhalterische Trennung in Aufwendungen für den Unterhalt von Strassen im Sinne von § 1 VBUG und in übrige Aufwendungen für Gemeindestrassen wäre dagegen ungleich aufwendiger und könnte von den Gemeinden kaum einheitlich gehandhabt werden. Die Berücksichtigung nur eines Anteils der Unterhaltsaufwendungen (z.B. 50%) – wie sie von einer Vernehmlassungsteilnehmerin vorgeschlagen wird, um der Zweckentfremdung von Beiträgen aus dem Strassenfonds entgegenzuwirken – wäre zwar einfacher umsetzbar, würde aber Gemeinden mit hohen Unterhaltskos-

ten für mit Motorfahrzeugen befahrbare Strassen erheblich benachteiligen, was nicht der Absicht des Gesetzgebers entspricht.

Soweit die Unterhaltsaufwendungen der Gemeinden infolge unterschiedlicher Aktivierungsgrenzen oder Unterhaltszyklen nur bedingt vergleichbar sind, wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinden diese Faktoren autonom festgelegt haben. Überdies fliessen Investitionsausgaben in der Form von Abschreibungen in die Erfolgsrechnung ein. Deshalb soll an den Unterhaltsaufwendungen für Gemeindestrassen (Bruttoaufwendungen der Funktion 615X) als verlässlich ermittelbare und transparente Kontrollgrösse festgehalten werden. Auf die Verwendung eines mehrjährigen Durchschnittswerts als Kontrollgrösse wird verzichtet, weil sich ein solcher bei Berücksichtigung einer Vierjahresperiode frühestens ab 2024 gestützt auf vergleichbare Werte ermitteln liesse (Umstellung auf den neuen Rechnungslegungsstandard HRM2 im Jahr 2019).

2.4 Mitteilung provisorischer Beiträge für den Budgetprozess

Von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden wurde der Wunsch geäussert, den Gemeinden die voraussichtlichen Beiträge für das Folgejahr jeweils frühzeitig (im Mai des laufenden Jahres) für ihre Budgetprozesse bekanntzugeben. Dieses Anliegen ist insbesondere mit Blick auf die erstmalige Ermittlung und Auszahlung der Beiträge verständlich. Allerdings sind die im Frühling ermittelbaren Beitragswerte für das Folgejahr jeweils noch sehr ungenau, da die definitiven Berechnungsgrundlagen noch nicht vorliegen: Der Kantonsrat legt den massgebenden Anteil des Strassenfonds erst mit dem Budget im Dezember des laufenden Jahres fest. Auch die anrechenbaren Strassenkilometer beruhen insbesondere bei der Ersterhebung des anrechenbaren Strassennetzes 2022 noch auf sehr unsicheren Datengrundlagen. Zudem liegen die definitiven Unterhaltsaufwendungen aus der Jahresrechnung des Vorjahres (Kontrollgrösse) noch nicht vor. Dementsprechend können den Gemeinden im Frühling 2022 nur geschätzte Mittelwerte für die Budgetierung angegeben werden. Um ihrem Anliegen gleichwohl bestmöglich Rechnung zu tragen, werden den Gemeinden diese Schätzwerte im Mai 2022 im Rahmen des jährlichen Orientierungsschreibens des Gemeindeamtes mitgeteilt. Aufgrund der unsicheren Datenlage wird aber empfohlen, für das erste Auszahlungsjahr 2023 vorsichtshalber keine Einnahmen zu budgetieren. Für die Folgejahre entschärft sich die Problematik insofern, als die Gemeinden dann jeweils die Vorjahresauszahlungen als Budgetgrösse verwenden können.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Unterhalt von Gemeindestrassen (§ 29 Abs. 1 StrG)
a. anrechenbare Strassen

Beiträge nach dem neuen § 29 Abs. 1 StrG werden gewährt für den Unterhalt von Strassen, die im Alleineigentum von politischen Gemeinden gemäss § 5 Abs. 2 StrG stehen (lit. a), dem fahrenden Verkehr dienen (lit. b) und für Personenwagen geöffnet (lit. c), d.h., nicht mit einem ständigen Fahrverbot belegt sind.

Von der Beitragsberechtigung ausgenommen sind Staatsstrassen im Sinne von § 5 Abs. 1 StrG einschliesslich der Strassen von überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur (§§ 43 ff. StrG). Ebenfalls ausgenommen sind Verkehrswege, die nicht im Eigentum einer politischen Gemeinde stehen, da sie nicht vom Geltungsbereich des Strassengesetzes erfasst (§ 1 StrG) und nach § 29 StrG nicht beitragsberechtigt sind. Das gilt namentlich für Strassen im Eigentum von Flurgenossenschaften oder anderen Körperschaften (z.B. Schulgemeinden, Zweckverbände), die Verkehrswege anlegen und unterhalten. Auch Strassenparzellen in gemeinschaftlichem Eigentum (mit der Gemeinde als Mit- oder Gesamteigentümerin) sind nicht anrechenbar, da der Aufwand für die Erhebung der Eigentumsverhältnisse und Unterhaltspflichten unverhältnismässig gross wäre. Flurstrassen im Alleineigentum einer Gemeinde sind aber vollumfänglich anrechenbar, soweit sie für Personenwagen geöffnet sind.

Der neue § 29 Abs. 1 StrG schränkt die Beitragsberechtigung auf Strassen ein, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können. Der Begriff «motorisierter Individualverkehr» ist gesetzlich nicht bestimmt. Gemäss dem allgemeinen Sprachgebrauch umfasst er jeglichen privaten Verkehr mit Motorantrieb, d.h. vom Motorfahrrad bis zum Lastkraftwagen. Wären indessen nur Strassen beitragsberechtigt, die von sämtlichen Verkehrsmitteln des motorisierten Individualverkehrs benutzt werden dürfen, würde dies zum Ausschluss vieler Strassen führen, etwa infolge von Mass- oder Gewichtsbeschränkungen. Das ist nicht sinnvoll, und es bestehen auch keine Anhaltspunkte für eine Absicht des Gesetzgebers, den Begriff des motorisierten Individualverkehrs derart eng auszulegen. Vielmehr erscheint es vernünftig, die uneingeschränkte Befahrbarkeit von Strassen für Personenwagen zur Voraussetzung für die Beitragsberechtigung zu machen. Letztlich ist es auch diese Gruppe von Fahrzeugen, die den allergrössten Anteil der Einnahmen des Strassenfonds generiert.

Eine weitere Voraussetzung für die Anrechenbarkeit der Strassen ist daher, dass sie für den Verkehr mit (mindestens) Personenwagen grundsätzlich geöffnet sind. Nicht angerechnet werden demnach Strassen,

die mit dauerhaften Fahrverboten für Motorwagen (vgl. Ziff. 2.01, 2.03, 2.13 und 2.14 Anhang 2 zur Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21]) belegt sind. Dagegen sind Strassen mit zeitlich eingeschränkten oder befristeten Fahrverboten (wie z. B. Nacht- oder Wochenendfahrverbote oder Fahrverbote während Amphibienwanderungen) voll anrechenbar. Gleiches gilt für Strassen mit allgemeinen Fahrverboten, wenn sie für den Zubringerdienst geöffnet sind (Art. 17 Abs. 1 SSV). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Strassen trotz eingeschränkter Befahrbarkeit teilweise erheblichen Unterhaltsaufwand bewirken und oft die gleiche Erschliessungsfunktion wie Quartierstrassen ohne Fahrverbot haben.

Für die Bemessung der anrechenbaren Strassen ist ausschliesslich ihre Länge (in Kilometern) massgebend. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, der im Wortlaut von § 29 Abs. 1 StrG klar zum Ausdruck kommt («Kilometer Gemeindestrassen»). Dementsprechend werden weder die Funktion oder die Nutzungsintensität einer Strasse noch ihr Breitenmass (z. B. bei mehrspurigen Strassen) mitberücksichtigt. Angerechnet werden können überdies nur eigentliche Strassen, d. h. Anlagen für den fahrenden Verkehr, da sich das Längenmass bei Anlagen für den ruhenden Verkehr (Parkplätze) nicht zweckmässig bestimmen lässt.

Bei Bedarf kann das für den Vollzug zuständige Amt für Mobilität präzisierende Vorgaben zur Anrechenbarkeit machen (vgl. § 3 Abs. 1 VBUG). Dies kann etwa den Umgang mit spezifischen Anrechnungsfragen betreffen, wie sie sich z. B. bei Kreuzungen von Gemeindestrassen mit Staats- oder Nationalstrassen oder bei Strassen einer Gemeinde, die auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde liegen, stellen.

§ 2. b. Festlegung

Abs. 1

Die rechtskräftige Festlegung des anrechenbaren Netzes ist Grundlage für die Berechnung der Beiträge (siehe § 4 VBUG). Es ist daher erforderlich, diese Festlegung in einem für alle Gemeinden gemeinsam geltenden hoheitlichen und anfechtbaren Rechtsakt vorzunehmen. Dabei sind die Gesamtlänge der anrechenbaren Gemeindestrassen im Kanton sowie die anrechenbaren Strassenkilometer für jede Gemeinde festzulegen. Die Zuständigkeit für die Festlegung des anrechenbaren Netzes liegt beim Amt für Mobilität.

Die Netzfestlegung ist jeweils für vier Jahre gültig. Diese Dauer erscheint aufgrund der voraussichtlich geringen Veränderungen am anrechenbaren Strassennetz gerechtfertigt und dient sowohl der Vermeidung von administrativem Aufwand für alle Beteiligten als auch der Rechtssicherheit für die Gemeinden.

Abs. 2

Aus Praktikabilitätsgründen werden angebrochene Strassenkilometer kaufmännisch auf ganze Kilometer gerundet.

Abs. 3

Die Netzfestlegung wird als Sammelverfügung im kantonalen Amtsblatt publiziert. Da die Gemeinden an der Netzerhebung nicht nur beim ersten, sondern auch bei jedem weiteren Mal mitwirken, können sie entsprechend mit der Festlegung rechnen, was den Verzicht auf eine individuelle Zustellung an jede Gemeinde rechtfertigt. Damit die rechtzeitige Kenntnisnahme der Verfügung auch dann gewährleistet ist, wenn die Gemeinden nicht wöchentlich das kantonale Amtsblatt konsultieren, werden sie jeweils mit formloser E-Mail eine Woche vorher über die bevorstehende Publikation informiert.

Für Rechtsmittel gegen die Sammelverfügung des Amtes für Mobilität ist gemäss § 41 Abs. 1 StrG das Baurekursgericht zuständig.

§ 3. c. Mitwirkung der Gemeinden

Abs. 1

Der Kanton verfügt über verschiedene Datensätze, die zusammen mit grosser Genauigkeit auf die Länge der jeweils anrechenbaren Gemeindestrassen schliessen lassen. Diese Daten werden den Gemeinden als Grundlage für die Erhebung zur Verfügung gestellt. Gleichwohl ist der Kanton zur Erhebung und Bereinigung des anrechenbaren Strassennetzes auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen. Dies gilt in besonderem Mass für die erstmalige Erhebung, aber auch für künftige Neufestlegungen. Die Kosten für ihre Mitwirkung tragen die Gemeinden selbst.

Abs. 2

Die Gemeinden sind verpflichtet, dem Kanton Einsicht in ihre Datengrundlagen zu geben, soweit dies für die Festlegung der anrechenbaren Strassen erforderlich ist.

Abs. 3

Kommt eine Gemeinde ihrer Mitwirkungspflicht nicht oder nicht korrekt nach, muss das Amt für Mobilität die anrechenbaren Strassen dennoch festlegen (§ 2 VBUG), um die Auszahlung an die übrigen Gemeinden nicht zu verzögern. In einem solchen Fall soll die Festlegung für die betreffende Gemeinde aufgrund der dem Kanton bekannten Daten erfolgen. Macht eine Gemeinde falsche oder unvollständige Angaben zu ihrem Strassennetz oder unterlässt sie die Berichtigung falscher Daten und wirkt sich das auf die Höhe ihrer Beiträge begünstigend aus, werden die zu viel bezogenen Beiträge nachträglich zurückgefordert (§§ 11 Abs. 2 lit. a und b sowie 14 Staatsbeitragsgesetz). Des-

halb sieht die Verordnung eine Mitwirkungspflicht und nicht bloss ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden vor.

§ 4. d. Berechnungsgrundlagen

Abs. 1

Berechnung und Auszahlung der Beiträge sind an die Voraussetzungen geknüpft, dass der Umfang der Mittel für die Beiträge gemäss § 29 Abs. 1 StrG vom Kantonsrat im Budget und die Länge der anrechenbaren Strassen gemäss § 2 VBUG festgelegt wurden (lit. a und b). Zur Ermittlung des Anspruchs einer Gemeinde sind die tatsächlichen Aufwendungen für den Unterhalt ihrer Gemeindestrassen als Kontrollgrösse herbeizuziehen (lit. c), damit sichergestellt ist, dass die Staatsbeiträge die tatsächlichen Aufwendungen nicht übersteigen (§ 11 Abs. 2 lit. b Staatsbeitragsgesetz). Dabei wird auf den Bruttoaufwand der Funktion 615X (Gemeindestrassen) der Erfolgsrechnung im letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr (dem zweiten dem Auszahlungsjahr vorangehenden Kalenderjahr) abgestellt. Einnahmen werden somit nicht berücksichtigt, z. B. solche aus Parkierungsanlagen oder andere Staatsbeiträge.

Abs. 2

Die Bestimmung des massgeblichen Anteils an den Einlagen in den Strassenfonds für das jeweilige Auszahlungsjahr liegt in der Hoheit des Kantonsrates. Der Mindestanteil für die Beiträge gemäss § 29 Abs. 1 StrG beträgt gemäss § 31 StrG in Verbindung mit § 43 der Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (FAV, LS 132.11) 17% der jährlichen Einlagen. Dabei ist im Budgetentwurf in Übereinstimmung mit dem Vorgehen zur Berechnung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs auf die tatsächlichen Einlagen im zweiten dem Auszahlungsjahr vorangehenden Kalenderjahr abzustellen (§ 22 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 [LS 132.1]).

§ 5. e. Berechnung der Beiträge

Abs. 1

§ 5 beschreibt das Vorgehen zur Berechnung des Beitrags jeder Gemeinde. Gemäss Abs. 1 wird aufgrund des für die Beiträge budgetierten Betrags sowie der Gesamtlänge aller anrechenbaren Strassen im Kanton zunächst der Beitragssatz pro Strassenkilometer ermittelt. Hernach wird der rechnerische Anspruch jeder Gemeinde berechnet.

Abs. 2

Abs. 2 regelt das Vorgehen, falls der nach den Abs. 1 ermittelte rechnerische Anspruch den tatsächlichen Aufwand einer Gemeinde übersteigt. In diesem Fall ist der errechnete Betrag auf die Höhe des nach § 4 Abs. 1 lit. c VBUG ermittelten Kontrollwerts zu kürzen. Die gesam-

ten Überschüsse der Gemeinden, deren Beiträge Kürzungen erfahren, werden dann wiederum nach Massgabe der Länge der anrechenbaren Strassen auf die übrigen Gemeinden (ohne Überschüsse bzw. Kürzungen) verteilt.

§ 6. f. Auszahlung der Beiträge

Abs. 1

Das Amt für Mobilität ermittelt die Beiträge und veröffentlicht sie – wie das anrechenbare Strassennetz gemäss § 2 VBUG – in einer Sammelverfügung im kantonalen Amtsblatt. Die Gemeinden werden jeweils mit formloser E-Mail eine Woche vorher über die bevorstehende Publikation der Beiträge informiert. Die Zuständigkeit (Ausgabekompetenz) für die Festlegung der gemäss den Bestimmungen dieser Verordnung ermittelten Beiträge liegt ungeachtet der Höhe der Beiträge beim Amt für Mobilität.

Abs. 2

Die Beiträge werden den Gemeinden ausbezahlt, sobald die Netz- und die Beitragsfestlegung für das betreffende Anspruchsjahr rechtskräftig sind.

Abs. 3

Rechtsmittel gegen die Netzfestlegungsverfügung (§ 2 VBUG) oder die Beitragsfestsetzung gemäss Abs. 1 können (je nach Verfahrensausgang) rechnerisch Auswirkungen auf die Beiträge aller Gemeinden haben. In Fällen, in denen solche Auswirkungen gering bzw. unwahrscheinlich sind, wäre es unverhältnismässig, die Auszahlung an alle Gemeinden zurückzuhalten, bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Mit der Bestimmung in Abs. 3 wird gewährleistet, dass ein Rechtsmittel einer Gemeinde gegen die Netzfestlegung oder die Beitragsfestlegung nicht zwingend die Auszahlung an alle Gemeinden blockiert.

Abs. 4

Allfällige Differenzen zwischen den vorläufig ausbezahlten und den später rechtskräftigen Beiträgen werden im nächsten Anspruchsjahr ausgeglichen. Der administrative Aufwand für eine unterjährige Auszahlung von Korrekturbeträgen wäre aufgrund ihres voraussichtlich geringen Umfangs nicht verhältnismässig.

§ 7. Sonderlastenausgleich (§ 29 Abs. 2 StrG)

Abs. 1

§ 7 entspricht dem geltenden § 43 FAV. Diese Bestimmung wurde vor dem Hintergrund des damals vorgesehenen Erlasses einer Ausführungsverordnung zum Strassengesetz als Übergangsbestimmung in die Finanzausgleichsverordnung aufgenommen. Aus systematischer Sicht ist es sinnvoll, diese Bestimmung in die neue VBUG überzuführen, wo-

bei neu auf § 29 Abs. 2 StrG verwiesen wird. Die Finanzausgleichsverordnung wird entsprechend angepasst.

Abs. 2

Die Ausgabenkompetenz für die Beiträge gemäss neuem § 29 Abs. 2 StrG ist an die Volkswirtschaftsdirektion zu übertragen. Bezüglich der Höhe der Beiträge kommt der Direktion kein Handlungsspielraum zu.

§ 8. Übergangsbestimmung

Die von den Stimmberechtigten am 27. September 2020 beschlossene Änderung des Strassengesetzes enthält keine Übergangsbestimmungen. Die Inkraftsetzung des neuen § 29 Abs. 1 StrG ist Voraussetzung für die Inkraftsetzung der vorliegenden Verordnung, und gleichzeitig schafft erst die Verordnung die Voraussetzungen für die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmung. Insbesondere sind die Erhebung und die Festlegung der anrechenbaren Strassen unter Mitwirkung der Gemeinden Voraussetzungen für die erstmalige Auszahlung der Beiträge. § 8 legt deshalb fest, dass der Anspruch der Gemeinden erstmals für das der Inkraftsetzung folgende Kalenderjahr besteht. Die Verordnung soll auf den 1. Juni 2022 in Kraft treten. Die Erstauszahlung von Beiträgen ist für das erste Halbjahr 2023 geplant. Für den Fall, dass es nach der Inkraftsetzung der Verordnung bei der Festlegung oder Auszahlung zu Verzögerungen kommt, gewährleistet die Regelung in § 8, dass der Anspruch der Gemeinden dennoch erstmals für das der Inkraftsetzung folgende Jahr, voraussichtlich also 2023, entsteht.

C. Änderung der Finanzausgleichsverordnung und der Finanzcontrollingverordnung

Der geltende § 43 FAV legt den Anteil der Einlagen in den Strassenfonds fest, der gestützt auf § 29 StrG jährlich an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich ausgerichtet wird (3%). Diese Bestimmung ist aus systematischen Gründen in die neue Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen überzuführen und wird in der Finanzausgleichsverordnung entsprechend aufgehoben.

Da die Bestimmungen über die Delegation der Ausgabenkompetenzen betreffend die Beiträge an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und an den Unterhalt von Gemeindestrassen künftig in der Verordnung über die Beiträge an den Unterhalt der Gemeindestrassen enthalten sind (vgl. §§ 7 Abs. 2 und 6 Abs. 1 VBUG), wird die betreffende Bestimmung im Anhang 2 zur Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2) aufgehoben.

Die Änderungen der Finanzausgleichs- und der Finanzcontrollingverordnung sind zusammen mit der neuen VBUG auf den 1. Juni 2022 in Kraft zu setzen.

D. Auswirkungen

Für die Beiträge gemäss dem neuen § 29 Abs. 1 StrG sowie den Beitrag an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sollen gemäss dem neuen § 31 StrG mindestens 20% der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds verwendet werden. Entsprechend ist für die Beiträge gemäss neuem § 29 StrG mindestens ein Anteil von 17% der Einlagen in den Strassenfonds vorzusehen. Dies entspricht voraussichtlich rund 72 Mio. Franken pro Jahr. Im Unterschied zum Beitrag des Strassenfonds an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich, dessen Höhe vom Regierungsrat festgelegt wird, liegt die Festlegung des Anteils an den Einlagen des Strassenfonds für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der Zuständigkeit des Kantonsrates. Der genaue Anteil ist deshalb jährlich mit dem Budget festzulegen.

Die den Gemeinden neu zufliessenden finanziellen Mittel unterliegen grundsätzlich einer Zweckbindung. Dies gilt insbesondere für die gemäss dem Verkehrsabgabengesetz erhobenen Gebühren, aber auch teilweise für die Anteile des Kantons an den Einnahmen des Bundes aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Mineralölsteuer. Da diese finanziellen Mittel in die allgemeinen Haushalte der Gemeinden fliessen, soll deren zweckgemässe Verwendung, wie sie § 12 des Staatsbeitragsgesetzes verlangt, gewährleistet werden. Da der Beitrag aus dem Strassenfonds nicht höher sein soll als die Gesamtaufwendungen der Gemeinden, sind die Gemeinden auf Anfrage hin verpflichtet, gegenüber dem Kanton im Rahmen der Rechnungslegung die ordnungsgemässe Verwendung dieser Gelder offenzulegen. Dies ist auch Voraussetzung für ein Staatsbeitragscontrolling im Sinne von § 19 des Staatsbeitragsgesetzes.

Die Umsetzung des neuen § 29 Abs. 1 StrG bedeutet einen administrativen Mehraufwand, sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden. Während beide Staatsebenen insbesondere von der erstmaligen Umsetzung betroffen sind, verbleibt dem Kanton dauerhaft ein Zusatzaufwand für die Pflege der Strassennetzdaten, das Controlling sowie die Auszahlung der Beiträge. Aus der Umsetzung der genannten Gesetzesänderung ergeben sich somit neue Aufgaben für das Amt für Mobilität als anordnende Behörde. Um diese neuen Aufgaben erfüllen zu können, wird der Mehraufwand auf eine Vollzeitstelle geschätzt. Die dafür notwendige Stelle kann aufgrund des beschränkten Umfangs amts-

intern insgesamt vorhandener Stellen nicht kompensiert werden. Aufgrund der bestehenden Aufgaben sind auch interne Stellenumwandlungen im Amt nicht möglich. Im Stellenplan des Amtes für Mobilität ist deshalb mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende Stelle neu zu schaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in mbA	21

Die Kosten für die neue Stelle belaufen sich jährlich auf rund Fr. 160 000. Die entsprechenden Mittel werden in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 eingestellt.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die neue Verordnung und die beiden Verordnungsänderungen haben keine Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.