



Kanton Zürich

Kantonale Volksabstimmung

27. September 2020

1
Zusatzleistungsgesetz

2
Strassengesetz



Inhalt

Vorlage 1
Seite 4

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)
(Änderung vom 28. Oktober 2019;
Beiträge des Kantons)

Vorlage 2
Seite 10

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

Kurz und bündig

Vorlage 1

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

Die Sozialkosten steigen kontinuierlich und sie sind unter den einzelnen Gemeinden des Kantons sehr ungleich verteilt. Gleichzeitig werden die Unterschiede zwischen den Gemeinden immer grösser. Die Änderung des Zusatzleistungsgesetzes bezweckt, dass der Kanton einen höheren Kostenanteil der Zusatzleistungen für AHV- und IV-Bezügerinnen und -Bezüger übernimmt. Damit werden die Gemeinden entlastet und die Unterschiede der Sozialkostenbelastung zwischen den Gemeinden verringert. Der Ausgleich wird durch einen Plafond begrenzt. Kosten, die über diesem Deckel liegen, müssen durch die Gemeinden selber finanziert werden. Der Kantonsrat hat dieser Gesetzesrevision mehrheitlich zugestimmt. Gegen die Änderung des Zusatzleistungsgesetzes ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

Vorlage 2

Strassengesetz (StrG)

Die parlamentarische Initiative «Strassengesetz §30» verlangt, dass inskünftig der Unterhalt der Gemeindestrassen aus dem kantonalen Strassenfonds mitfinanziert werden muss. Mindestens 20 Prozent der jährlichen Einlage in den Strassenfonds sollen den Gemeinden dafür zur Verfügung stehen. Massgebend für den Anteil einer Gemeinde ist die Länge der Gemeindestrassen, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können. Der Kantonsrat hat die parlamentarische Initiative mehrheitlich gutgeheissen. Gegen die Änderung des Strassengesetzes wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

1

Zusatzleistungs- gesetz

Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV ermöglichen einkommensschwachen AHV- und IV-Bezügerinnen und -Bezügern eine angemessene materielle Existenz. Die Gemeinden richten die Zusatzleistungen aus, die Kosten werden aber zwischen Bund, Kanton und Gemeinden aufgeteilt, Bund und Kanton zahlen 44 Prozent und die Gemeinden 56 Prozent. Gemeinden, in denen viele arme ältere Menschen wohnen, tragen überdurchschnittliche Kosten. Der Kantonsanteil soll deshalb nun auf 70 Prozent erhöht werden. So kann die sehr ungleiche Soziallastenverteilung unter den Gemeinden ausgeglichen werden. Das ist vor allem deshalb gerechtfertigt, weil die Gemeinden die Kosten für die Zusatzleistungen praktisch nicht steuern können. Die Mehrheit des Kantonsrates empfiehlt, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Soziallasten

Die Soziallasten einer Gemeinde setzen sich zusammen aus der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe (Sozialhilfe), den Zusatzleistungen zur AHV/IV, der Pflegefinanzierung, der Alimentenbevorschussung, den Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen, der Jugendhilfe und den KESB-Verwaltungskosten. Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 stellte der Regierungsrat fest, dass die Soziallasten der Gemeinden in den letzten 15 Jahren stark gestiegen sind und dass sich die Belastungsunterschiede pro Kopf zwischen den Gemeinden verstärkt haben.¹ Gründe dafür sind die unterschiedliche Verkehrs- und Siedlungsstruktur und damit einhergehend massive Differenzen bei den Wohnungspreisen. Sie sind verantwortlich für eine von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung.

Im Vergleich machen die Zusatzleistungen zur AHV/IV den grössten Anteil am Gesamtaufwand für die Soziallasten aus. Um eine massgebliche Entlastung der Gemeinden zu erreichen, wird deshalb bei den Zusatzleistungen angesetzt.

Zusatzleistungen

Zusatzleistungen ergänzen die Leistungen der AHV/IV für Bezügerinnen und Bezüger, deren Einkommen tiefer ist als die nachgewiesenen minimalen Lebenskosten. Ihre Höhe richtet sich nach den persönlichen finanziellen Verhältnissen. Unter den Begriff «Zusatzleistungen» fallen im Kanton Zürich verschiedene Leistungsarten: Ergänzungsleistungen (EL) nach Bundesrecht, Beihilfen nach kantonalem Recht, kantonale Zuschüsse für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner sowie Gemeindegzuschüsse nach Gemeinderecht (in einigen Gemeinden). In grösseren, städtischen Gemeinden wohnen mehr ärmere und vor allem mehr arme ältere Menschen. Einzelne Gemeinden und Städte sind deshalb stärker belastet als andere Gemeinden. Dank günstigerem Wohnraum müssen in ländlichen Regionen weniger Rentnerinnen und Rentner Zusatzleistungen zur AHV/IV beziehen. All dies lässt sich von den Gemeinden kaum beeinflussen.

Finanzierungsschlüssel

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV werden derzeit durch Bund, Kanton und Gemeinden finanziert. Der Kanton übernimmt gemäss §34 des Zusatzleistungsge-

¹ Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 (Vorlage 5325)

setzes 44 Prozent der Gesamtkosten, wobei der Bund einen variablen Anteil des Kantonsbeitrags übernimmt. Die Gemeinden tragen 56 Prozent der Kosten.

Eine Erhöhung des Kantonsbeitrags an die Finanzierung der Zusatzleistungen zur AHV/IV ist zielführend, um die Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern. Von einer solchen Erhöhung profitieren zwar alle Gemeinden, die grösste Entlastung erfahren aber jene Gemeinden mit der stärksten Belastung pro Kopf. Die Entlastung wird bei 125 Prozent der durchschnittlichen Bruttokosten nach oben begrenzt. So wird erreicht, dass möglichst viele Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten von diesem Lastenausgleich profitieren können.

Eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes beziehungsweise des Finanzierungsschlüssels war auch Gegenstand der Steuervorlage 17. Um die Steuerausfälle der Gemeinden zu kompensieren, schlug der Regierungsrat unter anderem vor, dass der Kanton den Gemeinden neu einen Kostenanteil von 50 Prozent statt wie bis anhin 44 Prozent leisten soll. Am 1. September 2019 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich dieser Änderung des Steuergesetzes zugestimmt. Bei einer Annahme der vorliegenden Vorlage würde die Änderung des Zusatzleistungsgesetzes nochmals angepasst und der Kostenanteil des Kantons auf 70 Prozent erhöht.

Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund von Grobschätzungen des kantonalen Sozialamtes käme es für den Kanton zu folgenden Mehrbelastungen beziehungsweise Entlastungen für die Gemeinden:

2021: 159–200 Mio. Franken

2022: 166–205 Mio. Franken

2023: 173–211 Mio. Franken

Diese Beträge können sich aufgrund der stark steigenden Kosten für Zusatzleistungen in den kommenden Jahren allerdings noch erhöhen.

Auffassung der Mehrheit des Kantonsrates

Grosse Unterschiede der Sozialkosten zwischen den Gemeinden

Eine parlamentarische Initiative vom 30. Mai 2014 verlangte, dass bei den Sozialkosten neu ein Ausgleich zwischen den Gemeinden eingeführt werde.

Die Beratungen und die umfassenden Anhörungen in der Kommission für Staat und Gemeinden haben gezeigt, dass die Bedeutung der Sozialkosten für den Finanzhaushalt der Gemeinden zugenommen hat und die Unterschiede zwischen den Gemeinden klar grösser geworden sind. Besonders betroffen sind Gemeinden, in denen viele einkommensschwächere und ältere Menschen leben. Die Notwendigkeit einer faireren Finanzierung der Sozialkosten ist klar ausgewiesen.

Zusatzleistungen als besondere Herausforderung für Gemeinden

Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV zeigt sich das Problem besonders deutlich: Ältere Menschen, die Anrecht auf Zusatzleistungen haben, können für die Gemeinden zu einem finanziellen Risiko werden. Zusatzleistungen können in besonders belasteten Gemeinden zu deutlich höheren Steuerfüssen führen als in Gemeinden, in denen prozentual wenig Menschen leben, deren Renten nicht zum

Parlament

Der Kantonsrat hat der Änderung des Zusatzleistungsgesetzes (ZLG) am 28. Oktober 2019 mit 116 zu 53 Stimmen zugestimmt.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

Darum stimmen wir ab

Der Kantonsrat hat am 28. Oktober 2019 eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes (ZLG) beschlossen. Dagegen wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen. Deshalb stimmen wir über diese Gesetzesänderung ab.

Leben ausreichen. Das kann zum Beispiel zu einem Verzicht auf einen Ausbau von Alterswohnungen führen, um so die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in der eigenen Gemeinde möglichst tief zu halten.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind auch deshalb so gross, weil sich der Kanton Zürich im kantonalen Vergleich unterdurchschnittlich an den Zusatzleistungen beteiligt. Weil die Gemeinden die Zusatzleistungen nicht beeinflussen können, übernehmen viele Kantone diese Kosten vollumfänglich, wie zum Beispiel die Kantone Aargau, Freiburg, Genf, Graubünden, Neuenburg, St. Gallen oder Thurgau.

Ein Kompromiss zur Stärkung der Gemeinden

Alle an der Diskussion beteiligten Kräfte haben das Problem als wichtig anerkannt und sich für einen Kompromiss eingesetzt. Die nun vorliegende Lösung basiert auf einem vom Gemeindepräsidentenverband vorgeschlagenen Modell und einem in der Kommission für Staat und Gemeinden erarbeiteten Kompromiss. Der Kostenanteil des Kantons soll erhöht werden. Der Plafond deckelt die Kosten, die der Kanton ausgleicht.

Der breit abgestützte Kompromiss entlastet die Gemeinden in einem Bereich, in dem sie selber kaum Einflussmöglichkeiten haben. Er führt zu einer faireren Finanzierung der Sozialkosten, die sehr ungleich verteilt sind und in Zukunft für alle Gemeinden stark zunehmen werden. Die Verringerung der Unterschiede bei den Sozialkosten zwischen den Gemeinden wirkt deshalb für die Gemeinden ausgleichend und entlastend. Sie ist eine wichtige Massnahme für den sozialen Ausgleich unter den Gemeinden im Kanton Zürich.

Die deutliche Mehrheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme der Änderung des Zusatzleistungsgesetzes.

Auffassung der Minderheit des Kantonsrates

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Zusatzleistungsgesetzes aus folgenden Gründen ab:

Diese Vorlage ist eine reine Finanzierungsvorlage für die Gemeinden, die zu weit geht. An den Ausgaben der Gemeinden verbessert sich nichts, denn die Zusatzleistungen werden mit dieser Vorlage nicht angepasst.

Das ursprünglich politische Anliegen der Befürworterinnen und Befürworter zielte darauf ab, für die von den Soziallasten unterschiedlich stark betroffenen Gemeinden einen Ausgleich zu schaffen. Die vorgesehene Änderung des Zusatzleistungsgesetzes ist aber nicht mehr und nicht weniger als ein mutwilliger Griff in die Kasse des Kantons, ohne dass der Kanton dadurch mehr ordnungspolitische Kompetenzen, sprich Mitspracherechte, erhält. Anstatt nur den stark belasteten Gemeinden unter die Arme zu greifen, sollen nun im Giesskannenprinzip alle Gemeinden im Kanton entlastet werden, und zwar auch wohlhabende Gemeinden, die eine Entlastung gar nicht nötig hätten. Eine solche Massnahme ergibt keinen Sinn. Es braucht daher ein Nein zu dieser Vorlage.

Keine Notwendigkeit für diese Gesetzesanpassung

Die kürzlich vom Volk angenommene Steuervorlage 17 sieht im Bereich der Finanzierung von Zusatzleistungen bereits eine Erhöhung des Kantonsanteils zugunsten der Gemeinden vor. Konkret sieht die Steuervorlage 17 zwei Erhö-

hungsschritte vor, nämlich ab dem Jahr 2021 von derzeit 44 auf 50 Prozent Kantonsanteil und ab 2023 von 50 auf 53 Prozent. Die erste Erhöhung wird die Gemeinden um rund 60 Mio. Franken entlasten, die zweite, vom Kantonsrat noch zu beschliessende, Erhöhung um zusätzliche rund 30 Mio. Franken. Insgesamt stehen also ab 2023 bereits 90 Mio. Franken jährlich für die Entlastung der Gemeinden zur Verfügung. Das ist eine vernünftige und tragbare Lösung.

Zum heutigen Zeitpunkt besteht keine Notwendigkeit für eine Gesetzesanpassung betreffend Sozillastenausgleich. Seit dem Einreichen der ursprünglichen parlamentarischen Initiative im Jahr 2014, die einen Lastenausgleich im Finanzausgleich forderte, hat sich die wirtschaftliche Situation der Gemeinden im Kanton Zürich ungeachtet der steigenden Sozillasten stark verbessert. Die allermeisten Gemeinden im Kanton Zürich verzeichnen positive Rechnungsergebnisse, und zwar auch Agglomerationsgemeinden und die grossen Städte Zürich und Winterthur, die aufgrund der demografischen Strukturen in der Regel hohe Sozillasten zu tragen haben.

Diese Trendwende wirkt sich auch bei den Gemeindesteuern im Kanton Zürich positiv aus. Anders als in früheren Jahren erhöhten im Jahr 2019 lediglich 16 von 162 Gemeinden ihre Steuerfüsse. Demgegenüber wurden die Steuerfüsse in 39 Gemeinden gesenkt, und zwar auch in stark belasteten Gemeinden. In sachlicher Hinsicht drängt sich daher kein Sozillastenausgleich auf. Auch der Regierungsrat erkennt gemäss Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zum Finanzausgleich keinen Handlungsbedarf.

Auf diesem Hintergrund ist es nicht gerechtfertigt, alle Gemeinden automatisch in den Genuss höherer Kantonsbeiträge kommen zu lassen. Vielmehr bräuchte es hier gezielte Unterstützung für diejenigen Gemeinden, denen die hohen Sozialkosten akute Probleme bereiten. So könnten die Gemeinden die Sozillasten mithilfe einer Pool-Finanzierung untereinander ausgleichen. Auch der Regierungsrat würde eine solche Lösung bevorzugen. Damit könnte ein gezielter Ausgleich geschaffen werden, ohne die Kantonsfinanzen ungebührlich zu belasten.

Gesetzesänderung führt zu höheren Kosten beim Kanton

Die Gesetzesänderung hätte für den Kanton hohe Mehrkosten von jährlich rund 200 Mio. Franken zur Folge. Aufgrund der wachsenden und alternden Bevölkerung dürfte diese Mehrbelastung zudem noch ansteigen. Den Kanton ohne Not dermassen zu belasten, ist unverantwortlich. Mit einem Nein zur Änderung des Zusatzleistungsgesetzes kann verhindert werden, dass die Kantonsfinanzen mittelfristig in Schieflage geraten und wie in früheren Jahren schmerzhaft kantonale Sparprogramme oder entsprechende Steuererhöhungen notwendig werden. Die unsinnige Änderung des Zusatzleistungsgesetzes ist deshalb abzulehnen.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

**Zusatzleistungsgesetz (ZLG)
(Änderung vom 28. Oktober
2019; Beiträge des Kantons)**

Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage aus den folgenden Gründen abzulehnen:

Keine weitere Erhöhung des Kantonsanteils

Die Bedeutung der Sozialkosten und die bezüglich Sozialkosten unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden im Kanton Zürich sind in den letzten 15 Jahren grösser geworden. Einen erheblichen Anteil bilden die Kosten für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Auch in den kommenden Jahren ist nicht mit einem Rückgang zu rechnen: Die Bevölkerung nimmt zu und die Lebenserwartung der Menschen steigt. Der Regierungsrat hat bereits in seinem «Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017» auf dieses Problem hingewiesen. Er unterstützte deshalb im Rahmen der Steuervorlage 17 eine Entlastung der Gemeinden, indem der Kantonsanteil an den Zusatzleistungen schrittweise von heute 44 zuerst auf 50 und dann auf 53 Prozent erhöht werden soll. Eine weitere Erhöhung des Kantonsanteils auf 70 Prozent (mit Plafond) ist finanziell nicht tragbar, insbesondere auch angesichts der Massnahmen zur Eindämmung von COVID-19 und der absehbaren massiven Herausforderungen für den Kantonshaushalt.

Keine einseitige Mehrbelastung der Kantonsfinanzen

Die Vorlage sieht keine Gegenfinanzierung vor und führt deshalb zu einer einseitigen Mehrbelastung des Kantonshaushalts. Diese kann realistisch auf 166–205 Mio. Franken im Jahr 2022, 173–211 Mio. Franken im Jahr 2023 und 177–212 Mio. Franken im Jahr 2024 geschätzt werden. Dies entspricht rund zweieinhalb Steuererfussprozenten. Beim Kanton ist dadurch mittelfristig mit Sparmassnahmen zu rechnen.

Kein Eingriff in die gut funktionierende Aufgabenteilung

Um die finanzielle Belastung der Gemeinden im Kanton Zürich auszugleichen, besteht heute bereits der innerkantonale Finanzausgleich. Es besteht keine zwingende Notwendigkeit, mit dieser Erhöhung des kantonalen Anteils an den Kosten für Zusatzleistungen die Gemeinden weiter zu entlasten. Mit dieser Vorlage erfolgt eine Entlastung unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die damit auch jenen Gemeinden zukommt, die bis anhin ihren Anteil an den Kosten für die Zusatzleistungen ohne Weiteres tragen konnten.

Gemeinden oder Bund in der Pflicht

Sollten die Gemeinden zur Einschätzung kommen, dass die unterschiedliche Belastung zwischen den Gemeinden auch nach der Erhöhung des Kantonsanteils zu gross ist, liegt es an ihnen, einen Ausgleich zu finden. Dies könnte analog zum neuen Kinder- und Jugendheimgesetz mit einer sogenannten Pool-Finanzierung geschehen: Die Gemeinden würden pro Einwohnerin und Einwohner einen finanziellen Beitrag in einen Pool einbezahlen, aus dem die Kosten für die Zusatzleistungen aller Gemeinden solidarisch finanziert würden. Es ist Sache der Gemeinden, eine Lösung zu finden.

Bei der Auszahlung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV haben weder Kanton noch Gemeinden viel Spielraum. Vielmehr legt das Bundesrecht sowohl die Berechtigung als auch die Höhe der Auszahlung weitgehend fest. Der Regierungsrat ist deshalb grundsätzlich der Meinung, dass sich der Bund künftig mehr an der Finanzierung dieser Leistungen beteiligen soll.



Vorlage 1

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

(Änderung vom 28. Oktober 2019; Beiträge des Kantons)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. April 2019,

beschliesst:

I. Das Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:

§ 34. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 70% an den anrechenbaren Teil der von ihnen ausbezahlten Zusatzleistungen. Anrechenbar sind höchstens 125% der durchschnittlichen Bruttokosten pro Kopf der Gesamtbevölkerung. Beiträge des Kantons

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

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

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:
Dieter Kläy

Der Sekretär:
Pierre Dalcher

2

Strassengesetz

Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Gemeindestrassen werden aus öffentlichen Steuermitteln, Kantonsstrassen hingegen aus dem Strassenfonds finanziert. Jährlich fliessen 450 Mio. Franken in diesen Fonds. Er wird gespeist aus den kantonalen Verkehrsabgaben sowie aus den kantonalen Anteilen der Mineralölsteuer und der LSVA (Schwerverkehrsabgabe). Bisher diente der Strassenfonds der Finanzierung des Baus und des Unterhalts der rund 1500 km Kantonsstrassen. Die parlamentarische Initiative will dies ändern: Neu soll auch der Unterhalt des viel längeren Gemeindestrassennetzes zumindest teilweise aus dem Strassenfonds bezahlt werden. Dafür sollen mindestens 20 Prozent der jährlichen Einlage in den Strassenfonds an die Gemeinden gehen. Das entspricht ungefähr 90 Mio. Franken pro Jahr. Massgebender Schlüssel für die Verteilung der Anteile an die Gemeinden soll die Länge der Gemeindestrassen sein, die vom motorisierten Individualverkehr befahren werden können.

Parlament

Der Kantonsrat hat der Änderung des Strassengesetzes (StrG) am 18. November 2019 mit 86 zu 73 Stimmen zugestimmt.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

Vorgeschichte

Am 31. März 2014 unterstützte der Kantonsrat die parlamentarische Initiative «Strassengesetz § 30» mit 98 Stimmen vorläufig. In den Kommissionsberatungen wurde insbesondere der Schlüssel für die Verteilung der Beiträge an die Gemeinden ergänzt. Die vorberatende Kommission empfahl dem Kantonsrat mit Beschluss vom 28. August 2018 die parlamentarische Initiative mehrheitlich zur Ablehnung und folgte damit der Stellungnahme des Regierungsrates vom 5. April 2017.

Der Kantonsrat stimmte der durch die Kommission ergänzten parlamentarischen Initiative aber am 18. November 2019 mit 86 zu 73 Stimmen zu. Gegen diesen Beschluss wurde von Teilen des Kantonsrates das Referendum ergriffen.

Auffassung der Mehrheit des Kantonsrates

Der Kantonsrat unterstützt die Gesetzesänderung aus den folgenden Gründen:

- Es widerspricht dem Verursacherprinzip, dass Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen vollständig aus ordentlichen Steuern finanziert werden.
- Die Gemeindestrassen werden durch die Autos am stärksten belastet. Der Rückgriff auf den durch die Autofahrenden dotierten Strassenfonds fördert deshalb die Kostenwahrheit.
- Es geht um eine gerechte Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen, die der Kanton von den Automobilistinnen und Automobilisten für die Strassen erhält. Nach eben diesem Prinzip gibt auch der Bund einen Teil seiner Einnahmen aus dem Strassenbereich an die Kantone weiter.
- Pro Kopf gerechnet werden die grossflächigen Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl am meisten profitieren. Das Geld geht also zu einem guten Teil an Gemeinden, die durch den Unterhalt von langen Erschliessungsstrassen in abgelegene Weiler überproportional belastet sind.
- Der jährliche Überschuss des Strassenfonds in der Grössenordnung von 100 Mio. Franken erlaubt die geforderte Entnahme von rund 90 Mio. Franken zugunsten der Gemeinden, ohne dass die Verkehrsabgaben deswegen erhöht werden müssen.
- Die Abgeltung eines Teils der Strassenunterhaltskosten entlastet die Gemeindefinanzen und damit letztlich auch die Steuerzahlenden.

- Der Verteilschlüssel nach Länge der vom motorisierten Individualverkehr befahrenen Gemeindestrassen ist unmittelbar nachvollziehbar und wird von den Gemeinden im eigenen Interesse zügig berechnet und korrekt umgesetzt.

Darum stimmen wir ab

Der Kantonsrat hat am 18. November 2019 eine Änderung des Strassengesetzes (StrG) beschlossen. Dagegen wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen. Deshalb stimmen wir über diese Gesetzesänderung ab.

Auffassung der Minderheit des Kantonsrates

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Änderung des Strassengesetzes aus folgenden Gründen ab:

- Die Finanzierung des Unterhalts von Gemeindestrassen widerspricht dem 2012 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetz. Dieses sieht keine zweckgebundenen Beiträge an die Gemeinden mehr vor. Es ersetzt aber die vormaligen Staatsbeiträge für finanzschwache Gemeinden durch eine jährliche Pauschale von 12 Mio. Franken an den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Damit wird jenen Gemeinden geholfen, welche die Gelder nachweislich benötigen, statt Geld nach dem Giesskannenprinzip zu verteilen.
- In absoluten Frankenbeträgen werden die grossen Städte mit ihrem grossen Gemeindestrassennetz überproportional von der neuen Regelung profitieren. Auch reiche Gemeinden, die zusätzliche Mittel gar nicht benötigen, haben Anspruch auf die neuen Unterhaltsbeiträge.
- Der Strassenfonds ist angesichts der vielen, auch für die meisten Gemeinden wichtigen kantonalen Strassenprojekte auf längere Dauer gesehen keineswegs überdotiert. Wird der vermeintliche Überschuss durch die Ausschüttungen an die Gemeinden reduziert, ist eine erhebliche Erhöhung der Verkehrsabgaben absehbar, wenn nicht auf die bisherige hohe Qualität des kantonalen Strassennetzes verzichtet werden soll.
- Mit der Formulierung «mindestens 20%» wird der Abschöpfung gegen oben nicht einmal eine Grenze gesetzt.
- Eine Reduzierung des Bestandes im Strassenfonds hat ausserdem einen unmittelbaren negativen Einfluss auf die Staatsrechnung und damit auf die Kantonsfinanzen. Die korrekte Umsetzung der Gesetzesänderung ist aufwendig und anfällig für Rechtshändel: Es ist eine metergenaue Trennung von kantonalen, kommunalen und privaten Strassen notwendig, Strassen mit Fahrverboten für Autos sind dabei auszuschneiden. Die zweckgebundene Ausgabe der für den Strassenunterhalt erhaltenen Gelder müsste aufwendig kontrolliert werden. Ein unnötiger Ausbau der Bürokratie wäre die Folge.
- Es ist alles andere als sicher, dass die Gemeinden ihre geringere Belastung ohne Weiteres den Steuerzahlenden in Form von Steuerfussenkungen weitergeben werden.

Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage aus folgenden Gründen abzulehnen:

Bewährte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist klar und hat sich bewährt: Der Kanton ist für das Staatsstrassennetz zuständig, die Gemeinden für die kommunalen Strassen. Die Gemeinden profitieren vom engmaschigen, leistungsfähigen und sicheren Staatsstrassennetz, das eine effiziente und nachfragegerechte Vernetzung der Gemeinden ermöglicht. Ortsdurchfahrten werden in Abstimmung mit den Gemeinden umgesetzt.

Gemeinden, die aufgrund ihrer Siedlungsstruktur oder der topografischen Verhältnisse (z. B. viele Strassen in unterhaltsintensiver Hanglage) einen höheren finanziellen Aufwand für den Unterhalt betreiben müssen, werden schon heute gezielt durch den sogenannten geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich entlastet: Jährlich werden über 12 Mio. Franken aus dem Strassenfonds an diese Gemeinden ausgerichtet.

Zusätzliche Beiträge an Gemeinden belasten Staatsrechnung

Der kantonale Strassenfonds wird aus den zweckgebundenen Abgaben des motorisierten Individualverkehrs (u. a. Verkehrsabgaben, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgaben und Mineralölsteuer) gespeist. Die Mittel werden für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt des Staatsstrassennetzes eingesetzt. Dazu gehören auch die regionalen Fuss-, Wander-, Rad- und Reitwege.

Die Abstimmungsvorlage sieht vor, dass künftig mindestens 20 Prozent der jährlichen Fondseinlagen den Gemeinden für den Unterhalt des kommunalen Strassennetzes und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich zufließen. Gestützt auf die Zahlen 2018 würden dem Fonds jährlich zusätzlich zum geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich von 12 Mio. Franken mindestens weitere 70 Mio. Franken entnommen. Insgesamt würden aus dem Strassenfonds mindestens 82 Mio. Franken jährlich abfliessen. In der parlamentarischen Debatte vom 26. August 2019 wurde die Belastung insgesamt auf 90 Mio. Franken geschätzt. Der zusätzliche Betrag von 70 Mio. Franken entspricht etwa dem heutigen gesamten Aufwand für den Betrieb und den Unterhalt der Staatsstrassen (ohne Städte Zürich und Winterthur). Angesichts der Massnahmen zur Eindämmung von COVID-19 und der absehbaren massiven Herausforderungen für den Kantonshaushalt ist es nicht tragbar, den Gemeinden diese weitere Zusatzfinanzierung durch den Kanton zukommen zu lassen.

Heute weist der Strassenfonds bei einem Aufwand von rund 340 Mio. Franken und einem Ertrag von rund 440 Mio. Franken einen Ertragsüberschuss von rund 100 Mio. Franken pro Jahr aus. Die Verschuldung des Strassenfonds beträgt unter Berücksichtigung der langfristigen Verpflichtungen schon heute rund 500 Mio. Franken. Der erwähnte jährliche Ertragsüberschuss ist deshalb nötig, um die Finanzierung des Staatsstrassennetzes langfristig zu sichern. Bei einer Annahme der Gesetzesänderung ist die Finanzierung der Staatsstrassen nicht mehr gesichert und es würde eine massive Finanzierungslücke entstehen. Die Mehrbelastung wirkt sich zudem direkt auf die Erfolgsrechnung des Kantons aus. Für die mittelfristig anzustrebende ausgeglichene Staatsrechnung müsste der zusätzli-

che Beitrag an die Gemeinden durch Einsparungen beim Strassenunterhalt durch eine Erhöhung der Einlagen in den Strassenfonds (z.B. Erhöhung der Verkehrsabgaben um durchschnittlich rund 20 Prozent bzw. rund 70 Franken pro immatrikulierte Strassenfahrzeug) oder durch Kompensationen bei anderen staatlichen Aufgaben ausgeglichen werden, wobei die erste Möglichkeit zu einem eingeschränkt betriebstüchtigen Staatsstrassennetz und zu einem Investitionsstau führen würde.

Mittelverteilung nach «Giesskannenprinzip» hebt Finanzausgleich aus

Für die Verteilung der Kostenanteile sollen die Kilometer Gemeindestrassen massgebend sein, die für den motorisierten Individualverkehr befahrbar sind. Die konkreten finanziellen Bedürfnisse oder die Zahlungskraft der einzelnen Gemeinden werden dabei nicht berücksichtigt. Hauptnutznießende der Gesetzesänderung wären somit die grossen Städte sowie Gemeinden mit einem überdurchschnittlich grossen Strassennetz. Kleine Gemeinden oder Gemeinden mit einem kompakten Strassennetz würden klar benachteiligt.

Der seit 2012 in Kraft stehende innerkantonale Finanzausgleich sorgt unter anderem dafür, dass alle Zürcher Gemeinden ihre Autonomie und ihre Grundaufgaben wahrnehmen können. Dazu gehören auch der Bau und der Unterhalt von Gemeindestrassen. Die Grundsätze dieses wohlaustarierten Finanzausgleichs zwischen Gemeinden und Kanton würden mit der Annahme der Änderung des Strassengesetzes infrage gestellt. Eine Verteilung der Mittel nach dem «Giesskannenprinzip» – ungeachtet der konkreten finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden – widerspricht diesem Grundsatz, dem die Stimmberechtigten am 15. Mai 2011 mit grosser Mehrheit zugestimmt haben.

Der Regierungsrat lehnt die infrage stehende Gesetzesänderung aus diesen Gründen ab.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

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



Vorlage 2

Strassengesetz (StrG)

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

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

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

§ 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. Unterhalt von Gemeindestrassen

Abs. 1 wird zu Abs. 2.

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

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

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

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Dieter Kläy

Der Sekretär:

Pierre Dalcher

Informationen zur Abstimmung online

[zh.ch/abstimmungen](https://www.zh.ch/abstimmungen)



Im Vorfeld der Abstimmung

Informationen einschliesslich Erklärvideos zu den kantonalen Vorlagen finden Sie auf der Abstimmungsseite des Statistischen Amtes und der App «VoteInfo».



Resultate am Abstimmungssonntag

Das Statistische Amt informiert am Abstimmungssonntag ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonalen Ebene. Bis zum Vorliegen des Schlussresultats veröffentlicht es zudem halbstündlich aktualisierte Hochrechnungen.



Wer am Abstimmungssonntag unterwegs ist, kann sich mittels der App «VoteInfo» auf dem Smartphone laufend über die neusten Hochrechnungen und den aktuellen Stand der Auszählung informieren. Die App steht kostenlos im App Store bzw. Google Play Store zum Download bereit.



Auf der Facebook-Seite des Kantons Zürich werden am Abstimmungssonntag die Resultate publiziert.

[facebook.com/kantonzuerich](https://www.facebook.com/kantonzuerich)



Der Twitter-Kanal des Kantons Zürich vermeldet ebenfalls die Abstimmungsergebnisse.

twitter.com/kantonzuerich

Impressum

Abstimmungszeitung
des Kantons Zürich
für die kantonale
Volksabstimmung vom
27. September 2020

Herausgeber

Regierungsrat
des Kantons Zürich

Redaktion

Staatskanzlei
Neumühlequai 10
8090 Zürich

Auflage

970 000 Exemplare

Internet

zh.ch/abstimmungen

Bei Fragen zum Versand der
Abstimmungsunterlagen wenden
Sie sich bitte an Ihre Gemeinde.