

Teilrevision Strassengesetz

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Vernehmlassungsentwurf

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Herausforderung und Handlungsbedarf in der Verkehrsfinanzierung	5
1.2 Zielsetzungen für die Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn.....	5
1.3 Überblick über mögliche Lösungsansätze.....	6
1.3.1 Übergeordnete Massnahmen	6
1.3.1.1 Massnahmen auf der Ausgabenseite	9
1.3.1.2 Massnahmen auf der Einnahmenseite	10
1.3.2 Gesamtpaket zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung	10
2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	13
3. Verhältnis zur Planung	13
4. Auswirkungen	13
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen.....	13
4.1.1 Direkte finanzielle Konsequenzen aus der Neuordnung der Verkehrsfinanzierung	13
4.1.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen aus der Umsetzung der Vorlage.....	13
4.2 Vollzugsmassnahmen	13
4.3 Folgen für die Gemeinden	13
4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit	14
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	14
5.1 Allgemeine Bestimmungen.....	14
6. Rechtliches.....	17
7. Antrag.....	17

Beilagen

Beschlussesentwurf
 Synopse

Kurzfassung

Die Teilrevision des Strassengesetzes ist ein Ergebnis aus dem Projekt zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung im Kanton Solothurn. Für dieses Projekt bestellte der Regierungsrat am 1. April 2014 eine Projektorganisation und definierte ihren Auftrag (RRB Nr. 2014/646). Mit Beschluss Nr. 2015/273 vom 24. Februar 2015 hat der Regierungsrat die Stossrichtungen der künftigen Strassenfinanzierung beschlossen und das Bau- und Justizdepartement (BJD) mit der Ausarbeitung eines Teilrevisionsentwurfes des Strassengesetzes beauftragt.

Ohne die Motorfahrzeugsteuern erhöhen zu müssen, soll finanzieller Spielraum zur Optimierung und für einen gezielten Ausbau der kantonalen Strasseninfrastruktur zurückgewonnen werden. Dieser Spielraum soll dazu genutzt werden, um vordringliche Investitionsprojekte wie z.B. die Umfahrung Klus, den Anschluss an die H18 in Aesch (Umfahrung Dornach) sowie die Neugestaltung der Autobahnanschlüsse in Oensingen und Egerkingen voranzutreiben. Ohne gesetzgeberische Arbeiten auszulösen, konnten in diesem Bereich Lösungen gefunden werden. Diese besteht einerseits darin, dass die Erträge der Motorfahrzeugsteuer in weit weniger hohem Ausmass zur Deckung der Kosten der Verkehrsüberwachung herangezogen werden muss. Andererseits soll mit einer systematischen Priorisierung der Strassenvorhaben eine verbesserte Ressourcenallokation erreicht werden.

Zudem soll mit dem Projekt einer langjährigen finanzpolitischen Forderung entsprochen werden. Der Strassenbaufonds soll durch eine Strassenrechnung ersetzt werden. Die Aufhebung des Strassenbaufonds hat die Teilrevision der ausgabenrechtlichen Bestimmungen des Strassengesetzes zur Folge. So soll das heutige Projektreferendum für Vorhaben mit Kosten von mehr als 25 Mio. Franken in ein spezialrechtliches Finanzreferendum umgewandelt werden. Ebenso sollen die Ausgabenkompetenzen der Regierung - analog dem Spitalbau - spezialrechtlich geregelt werden. Der Regierung soll dabei eine Finanzkompetenz von 3 Mio. Franken zugeordnet werden. Projekte mit tieferen Kosten werden heute vom Kantonsrat nicht einzeln, sondern zusammengefasst in Sammelverpflichtungskrediten bewilligt.

Die Teilrevision soll zudem zum Anlass genommen werden, die Bestimmungen über die Kostenbeteiligungen der Einwohnergemeinden dahingehend zu ändern, dass sich nicht nur die Standortgemeinden sondern auch jene Gemeinden, welche einen ausserordentlichen Nutzen aus den Projekten ziehen, an den Kosten zu beteiligen.

Die ursprünglich ins Auge gefasste Entlastung der Einwohnergemeinden bei der Finanzierung von Massnahmen des baulichen Unterhalts an den Kantonsstrassen soll erst dann weiterverfolgt werden, wenn sich konkrete Möglichkeiten zur Kompensation der Entlastung der Gemeinden zu Gunsten des Kantonalen Haushalts abzeichnen. Diese Kompensation kann in einem anderen Leistungsfeld oder in einem Finanzausgleichsgefäss erfolgen.

Auch soll die Finanzierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung neu geregelt werden. Ein erhöhtes finanzielles Engagement des Kantons zur Finanzierung der spezifischen Ausgestaltung von Velowegen auf Gemeindestrassen sowie für Massnahmen zur Schliessung von Netzlücken entspricht dem Ziel, den Langsamverkehr gerade im Rahmen der Agglomerationsprojekte zu fördern.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Teilrevision des Strassengesetzes.

1. Ausgangslage

1.1 Herausforderung und Handlungsbedarf in der Verkehrsfinanzierung

Der Kanton Solothurn verfügt bei der Finanzierung der Strasseninfrastruktur seit dem Jahr 2000 über eine Spezialfinanzierung, konkret über den kantonalen Strassenbaufonds. Mit Beschluss vom 1. April 2014 (RRB Nr. 2014/646) hat der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, bis Ende 2014 - basierend auf einer eingehenden Analyse - Lösungsvorschläge zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung im Kanton Solothurn auszuarbeiten. Die Ergebnisse der Arbeiten dieser Arbeitsgruppe lösen die vorliegende Teilrevision des Strassengesetzes aus.

Verschiedene Gründe haben zur Erteilung dieses Auftrages geführt:

- Der Strassenbaufonds weist seit seiner Gründung eine **Unterdeckung** auf. Die kantonalen Einnahmen aus dem Verkehrsbereich reichten in der Vergangenheit nicht aus, um die Strassenverkehrsausgaben des Kantons zu decken. Eine Konsequenz daraus war, dass der Fonds in den Jahren 2003 bis 2013 eine Zinslast gegenüber der allgemeinen Staatskasse von insgesamt rund 15 Mio. Franken zu tragen hatte.

2012 erfolgte auch beim Strassenbaufonds der Wechsel vom Rechnungsmodell HRM1 zu HRM2. Wesentliche Änderung war, dass Ausgaben für Strassenbauinvestitionen seither nicht mehr ausschliesslich dem Jahr angelastet werden, in welchem sie anfallen, sondern dass sie aktiviert und über ihre Lebensdauer abgeschrieben werden. Dies führte zu einer Glättung bzw. zu einer ausgeglicheneren Entwicklung des Strassenbaufonds. Es ist aber voraussehbar, dass der Fonds längerfristig wieder in die Unterdeckung fallen würde: Einerseits wegen des Wegfalls der befristeten Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer im Jahr 2022, andererseits wegen absehbaren neuen grossen Strassenbauvorhaben. Mit Blick auf diese Entwicklung ist eine Neuordnung der Verkehrsfinanzierung notwendig, damit der Kanton in diesem wichtigen Bereich wieder über (verkehrs-)politischen Handlungsspielraum verfügt.

- **Spezialfinanzierungen** sind aus finanzpolitischer Sicht umstritten. Es wird geltend gemacht, dass sie zu einer Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraumes führen. Nachdem der Strassenbaufonds in der Machbarkeitsstudie zur Aufhebung der Spezialfinanzierungen von 2006 nicht analysiert wurde (Grund war eine befürchtete Gefährdung der Umsetzung der Gesamtverkehrsprojekte Solothurn und Olten), drängte sich auf, im Rahmen der Neuordnung der Verkehrsfinanzierung auch zu prüfen, ob eine Fondslösung nach wie vor die eine adäquate Lösung darstellt.

1.2 Zielsetzungen für die Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn

Ausgehend von den Ausführungen in Abschnitt 1.1 können die Zielsetzungen für den Auftrag zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung im Kanton Solothurn wie folgt festgehalten werden:

- Es sind Vorschläge für die Neuordnung zu entwickeln, die bewirken, dass der Kanton im strategisch wichtigen Dossier Strassenbau wieder (verkehrs-)politischen Handlungsspielraum erlangt und dies auch in einer längerfristigen Perspektive.

- Es soll überprüft werden, ob eine Spezialfinanzierung über eine Fondslösung noch eine zeitgemässe und sinnvolle Lösung für die kantonale Verkehrsfinanzierung darstellt.
- Zur Entwicklung von Lösungsansätzen soll die konkrete Ausgestaltung der Verkehrsfinanzierung sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite analysiert werden.

1.3 Überblick über mögliche Lösungsansätze

Basierend auf einer breiten Auslegeordnung zur Entwicklung des Strassenbaufonds im Zeitverlauf, zu seinen zentralen Ausgestaltungsmerkmalen und zu Verkehrsfinanzierungslösungen in anderen Kantonen, sind im Rahmen der Projektarbeiten denkbare Massnahmen auf übergeordneter Ebene sowie auf der Ausgaben- und Einnahmenseite erarbeitet worden.

1.3.1 Übergeordnete Massnahmen

a. Ü1: Erarbeitung eines langfristigen Finanzplanes für den Strassenbaufonds

Ziel dieser Massnahme bzw. „Grundlagenarbeit“ ist, den langfristigen Handlungsbedarf bei der Verkehrsfinanzierung richtig einstufen zu können. Dafür sind vom Amt für Verkehr und Tiefbau (AVT) drei Szenarien erarbeitet worden, die je eine unterschiedliche Ausbaustrategie für das kantonale Strassennetz vorsehen:

- Das Szenario 1 „kein Infrastrukturausbau“ beinhaltet eine Entwicklung ohne grössere strassenbauliche Ausbaumassnahmen bis ins Jahr 2040. Bei der bestehenden Infrastruktur wird der Werterhalt sichergestellt und die Strassen werden, soweit notwendig, den sich verändernden Anforderungen angepasst.
- Das Szenario 2 „beschränkter Infrastrukturausbau“ sieht bis ins Jahr 2040 zusätzlich zum Szenario 1 die Umsetzung folgender Vorhaben vor: Entlastung Klus, Anbindung von Dornach an die H18 und Anpassungen der Autobahnanschlüsse Egerkingen und Oensingen.
- Das Szenario 3 „weitergehender Infrastrukturausbau“ geht gegenüber Szenario 2 zusätzlich davon aus, dass im Zeithorizont bis 2040 auch die Vorhaben Rickenbach (ERO+), Gerlafingen und Tunnel Bleichenberg realisiert werden.

Selbstredend führen die drei Szenarien zu sehr unterschiedlichen Belastungen des Strassenbaufonds. Würden keine weiteren Massnahmen ergriffen, würde Szenario 1 per 2040 im Strassenbaufonds zu einem Überschuss von ca. 70 Mio. Franken führen. Bei den Szenarien 2 und 3 würden hingegen Unterdeckungen von etwas mehr als 60 Mio. Franken bzw. rund 360 Mio. Franken resultieren (Angaben ohne Bauteuerung). Die Grundlagenarbeit von Ü1 macht klar, dass der Bedarf nach einer Neuordnung der Verkehrsfinanzierung langfristig entsteht, sobald nicht nur der Wert- und Unterhalt des aktuellen kantonalen Strassennetzes angestrebt wird, sondern auch eine mehr oder weniger ausgeprägte Weiterentwicklung im Rahmen von grösseren Einzelprojekten.

b. Ü2: Fondslösung oder kantonale Strassenrechnung

Die Analyse des aktuellen Strassenbaufonds hat verschiedene Schwachstellen in der Konzeption des Fonds aufgedeckt. Sie enthält Elemente aus der Zeit des HRM1-Regimes, als für die Strassenbaufinanzierung eine vollständige Selbstfinanzierung das Ziel war, welche bisher nie erreicht werden konnte. Andererseits wird die Selbstständigkeit des Fonds durch die Schuldenbremse auf kantonaler Ebene eingeschränkt bzw. führt diese zu einer Übersteuerung, indem für den Fonds

eine Kreditfinanzierung von volkswirtschaftlich sinnvollen Strasseninfrastrukturen wegen der Schuldenbremse erschwert wird, selbst wenn die Investitionen für den Fonds unter einem HRM2-Regime tragbar wären.

Eine Alternative zu einer Fondslösung ist eine kantonale Strassenrechnung im Anhang zur Staatsrechnung bzw. zum „Geschäftsbericht: Finanzen und Leistungen“. Mit Blick auf das geltende HRM2-Regime würde eine kantonale Strassenrechnung unterscheiden zwischen einer

- Investitionsrechnung
- Erfolgsrechnung
- Bilanz.

Auch mit einer kantonalen Strassenrechnung kann die politisch gewünschte Transparenz über die Mittelflüsse in der Finanzierung des Strassenverkehrs vollumfänglich geschaffen werden. Gesetzlich definierte Zweckbindungen von Einnahmen aus dem Verkehrsbereich für Verkehrsausgaben bleiben auch bei dieser Lösung möglich. Im Projekt „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ ist weiter geprüft worden, ob allenfalls eine verkehrsträgerübergreifende Fondslösung einen sinnvollen Lösungsansatz darstellen würde. Die Abklärungen kamen v.a. aus zwei Gründen zu einem gegenteiligen Schluss:

- Der Kanton Solothurn ist wegen seiner räumlichen Struktur (fehlendes grosses Zentrum, viel disperser Tangentialverkehr) in der Fläche vergleichsweise schwierig effizient mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) zu erschliessen. Der Abstimmung von Motorisiertem Individual-Verkehr (MIV) und ÖV - ein zentrales Argument für die Bildung eines verkehrsträgerübergreifenden Fonds - kommt in diesem Kontext weniger Bedeutung zu als in räumlich und bezüglich der Verkehrsbeziehungen anders strukturierten Kantonen.
- Mit der Zustimmung zur FABI-Vorlage¹⁾ durch das Schweizer Stimmvolk am 9. Februar 2014 geht eine Stärkung des Bundes bei der Planung und Finanzierung der Schieneninfrastruktur einher. Der Prozessablauf wird massgebend auf Bundesebene festgelegt.

c. Ü3: Mittelfluss allgemeine Rechnung

Mit dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuer werden Aufgaben finanziert, die nur beschränkt mit der Verkehrsinfrastruktur zu tun haben, konkret die Unfallrettung und einzelne Teilbereiche der Verkehrssicherheit (z.B. polizeiliche Verkehrsüberwachung). Basis für diese Regelung ist § 5 des Gesetzes über die Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge und Fahrräder (BGS 614.61), wonach „der Steuer- und Gebührenertrag für den Strassenbau und -unterhalt sowie für die Deckung der Verwaltungskosten der Motorfahrzeugkontrolle und der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei (...) zu verwenden“ ist.

Verkehrsbussenerträge, die ebenfalls einen Konnex zu diesen Ausgabenkategorien haben, werden den diesbezüglichen Kosten heute aber nicht gegenübergestellt, so dass der Betrag, der zur Deckung herangezogenen Motorfahrzeugsteuern zu hoch ausfällt. Laut den Ausführungen zu Artikel 7 in der Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über Ordnungsbussen (OBG, SR 741.03, BBl 1993 III 769) gilt aber, dass „der Aufwand für die Kontrollorgane (...) im Bussenbetrag abgegolten“ wird. Diese Festlegung spricht dafür, dass die Kosten der Verkehrsabteilung

¹⁾ FABI: Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur.

der Polizei nur soweit mit dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuer zu decken sind, wie diese nicht mit Ordnungsbussenerträgen gedeckt sind.

Da bei diesem Lösungsansatz über den gesamten Staatshaushalt hinweg keine Mehreinnahmen erzielt werden, hätte seine Umsetzung eine Umverteilung kantonaler Mittel zugunsten des Strassenbaus zur Folge. Sollte aus finanzpolitischen Überlegungen eine „Kompensation des Rest-Staatshaushalts“ erfolgen, wäre die Einführung einer Plafonierung des Pendlerabzugs auf den Kantons- und Gemeindesteuern ein grundsätzlich denkbarer Weg. Die Plafonierung des Pendlerabzuges ist auf nationaler Ebene und deshalb auch in vielen Kantonen ein aktuelles Thema: In der im Februar 2014 vom Schweizer Stimmvolk angenommenen FABI-Vorlage ist vorgesehen, dass der Abzug für die direkten Fahrkosten ("Pendlerabzug") bei der direkten Bundessteuer künftig auf maximal 3'000 Franken begrenzt werden soll. Verschiedene Kantone haben im Nachgang zur FABI-Abstimmung eigene Ansätze entwickelt und teilweise schon umgesetzt.

d. Ü4: Reduktion der Gemeindebeiträge an den Kantonsstrassenbau

Gemäss der Regelung in der Kantonsstrassen-Beitragsverordnung (BGS 725.112) beteiligen sich die Gemeinden finanziell am Bau von Kantonsstrassen. Zum Bau zählen der Neubau, die Änderung und Sanierung der Kantonsstrassen, sofern es sich nicht um den Unterhalt handelt. Dass sich die Gemeinden an den kantonalen Kosten des Verkehrs finanziell beteiligen müssen, ist nicht unüblich, wie eine im September 2014 durchgeführte Umfrage zur aktuellen Verkehrsfinanzierung¹⁾ in den Kantonen ergeben hat: In 13 Kantonen fliessen Gemeindebeiträge in die Finanzierung von Verkehrsausgaben.

Im Kanton Solothurn steht seitens der Gemeinden die Forderung nach einer Reduktion der Gemeindebeiträge an die Kosten für den Bau von Kantonsstrassen im Raum. Sie wird wie folgt begründet:

- Während sich die Gemeinden am Bau der kantonalen Strasseninfrastruktur finanziell beteiligen, erfolgt die Finanzierung der kommunalen Strasseninfrastruktur ausschliesslich durch die Gemeinden.
- Die Gemeinden finanzieren die Strassen aus Steuergeldern, während der Kanton Verkehrseinnahmen einsetzen kann.
- Die Kredite für den Ausbau, die Änderung und den Unterhalt der Kantonsstrassen werden durch den Kantonsrat aufgrund eines Mehrjahresprogrammes beschlossen. Die Gemeinden sind nicht direkt am Entscheid beteiligt, bezahlen aber mit.

Vor diesem Hintergrund und weil der Kantonsstrassenbau bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und den Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden keiner vertieften Analyse unterzogen wurde, sind im Projekt „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ drei Lösungsansätze für eine veränderte Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Kantonsstrassenbaus entwickelt worden:

- Neuauslegung der Faktoren „Funktion der Strasse“ und „Interesse der Gemeinde“, die bei der Berechnung der Gemeindebeiträge beigezogen werden und damit unmittelbaren Einfluss auf die Höhe des Beitrages haben.
- Einführung eines Gemeindebonus. Bei diesem Lösungsansatz wird der Gemeindebeitrag wie bisher ermittelt, anschliessend aber um einen Prozentsatz, den Gemeindebonus, reduziert.

¹⁾ Ecoplan (2014), Verkehrsfinanzierung in den Kantonen.

- Gemeinde-Beteiligung nur an „Neuen Ausgaben“: Die Gemeinden beteiligen sich nur noch an den neuen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ausbau des Strassen-netzes, aber nicht mehr am Werterhalt der Kantonsstrassen.

1.3.1.1 Massnahmen auf der Ausgabenseite

a. A1: Systematisierung und Verstärkung der Priorisierung im Strassenbau

Als Lösungsansatz steht hier eine einfache und pragmatische Methodik zur Bewertung von mittleren und kleineren Projekten (mit Kostenvolumen oberhalb einer Bagatellgrenze) im Vordergrund. Für Grossprojekte - wie etwa die beiden Gesamtverkehrsprojekte Solothurn und Olten - stehen klassische Ansätze mit einem höheren methodischen und datenseitigen Anspruch zur Verfügung wie bspw. umfassende Zweckmässigkeitsbeurteilungen.

Im Rahmen des Projekts „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ ist ein einfaches Priorisierungstool entwickelt worden. Es basiert auf einer Nutzwertanalyse mit Indikatoren zur qualitativen Bewertung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von Strassenbauvorhaben. Kern ist eine Nutzwerttabelle, in der für jedes zu priorisierende Projekt die pro Indikator verteilten Punkte aufgeführt sind. Die Prioritätenordnung unter den bewerteten Projekten ergibt sich aus der Anzahl Punkte, die ein Projekt erzielt.

b. A2: Senkung der kantonalen Standards im Strassenbau

Die Anforderungen an die Planung des Strassenbaus werden in § 7 des Strassengesetzes (BGS 725.11) wie folgt festgelegt: „Der Strassenraum ist entsprechend seiner Funktion unter Berücksichtigung der Verkehrs- und Siedlungsplanung, des Landschafts- und Ortsbildes sowie des Natur- und Umweltschutzes so zu planen und zu gestalten, dass dieser einerseits den Anforderungen der Verkehrstechnik und Verkehrssicherheit genügt und andererseits dem Charakter von Siedlung und Landschaft entspricht.“ Im verkehrspolitischen Leitbild (VLB) des Kantons Solothurn und im Richtplan sind weitere Grundsätze enthalten, welche der Verkehrsplanung und Strassenprojektierung zugrunde zu legen sind (u.a. „Angebotsorientierung; vermeiden, verlagern, verträglich gestalten“).

Im Projekt „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ ist geprüft worden, ob der aus diesen Vorgaben hervorgegangene Referenzstandard beim Strassenbau im Kanton Solothurn vergleichsweise hoch angesetzt ist. Dazu wurde anhand eines konkreten und typischen Strassenbauprojekts ein Vergleich mit dem Strassenbau-Standard im Kanton Bern vorgenommen. Aus der Analyse resultierten keine Hinweise auf „Luxus im Strassenbau“, im Gegenteil: Bei einer Projektrealisierung gemäss solothurnischem Standard werden nicht alle Standards des Kantons Bern erreicht und keiner wird übertroffen.

Trotz dieses Ergebnisses stellt sich die Frage, ob im Kanton Solothurn ein Instrumentarium zur Festlegung und transparenten Beschreibung der Standards im Strassenbau erstellt werden sollte. Hintergrund ist, dass es heute im Kanton Solothurn keinen eindeutigen, konkreten, kommunizierten und akzeptierten „kantonalen Referenzzustand“ oder „Ausbaustandard“ bei Strassenprojekten gibt. Eine Operationalisierung der Anforderungen und Vorgaben aus dem Strassengesetz und aus dem VLB wurde bisher nicht vorgenommen.

c. A3: Optimierungen in Betrieb und Unterhalt

Mit dem in den vergangenen Jahren realisierten Ausbau der Kantonsstrassen hat der Umfang der zu unterhaltenden und zu betreibenden Infrastruktur zugenommen. Und er wird noch weiter zunehmen. Folglich werden in naher Zukunft die Werterhaltungs- und Unterhaltsmassnahmen eine höhere Priorität aufweisen und es ist mit insgesamt steigenden Kosten zu rechnen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen im

Kanton Solothurn im Vergleich zu anderen Kantonen effizient erfolgen oder ob hier ein Handlungsbedarf besteht.

Im Projekt „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ ist zur Klärung dieser Frage ein interkantonaler Vergleich des Aufwandes für den Strassenunterhalt vorgenommen worden. Dieser hat - bei aller Vorsicht bezüglich der Vergleichbarkeit von Zahlen aus verschiedenen Kantonen - ergeben, dass sich der Kanton Solothurn im schweizerischen Durchschnitt bewegt.

1.3.1.2 Massnahmen auf der Einnahmenseite

a. E1: Anpassung der Motorfahrzeugsteuer

Auslöser der Prüfung dieses Lösungsansatzes ist das Auslaufen der befristeten Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer per 31. Dezember 2022. Die befristete Erhöhung wurde 2002 vom Solothurner Stimmvolk gutgeheissen. Sie dient der Finanzierung von Grossprojekten im Strassenbau.

Im Projekt „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ sind, mit Blick auf die neuen anstehenden und ohne Massnahmen nicht finanzierbaren Grossvorhaben, Alternativen zu diesem Auslaufen aufgezeigt worden. Die erneute Einführung eines Zuschlages ist ein denkbarer Lösungsansatz, ein anderer ist eine mehr oder weniger umfassende Neuausgestaltung der Motorfahrzeugsteuern. Für letzteren ist im Projekt eine Auslegeordnung der Ausgestaltung der Motorfahrzeugsteuern in anderen Kantonen erstellt worden.

1.3.2 Gesamtpaket zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung

Aus den im vorangehenden Abschnitt beschriebenen möglichen Lösungsansätzen wurde im Rahmen der Projektarbeiten ein Gesamtpaket zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung im Kanton Solothurn hergeleitet, das der vorliegenden vorgeschlagenen Teilrevision des Strassengesetzes zu Grunde liegt. Das Gesamtpaket besteht aus folgenden Elementen bzw. Reformpunkten:

- Der entwickelte langfristige Finanzplan (Ü1) soll als Planungs- und Arbeitsgrundlage weitergeführt werden.
- Die bestehende Fondslösung soll durch eine kantonale Strassenrechnung als Anhang zur Staatsrechnung abgelöst werden (Ü2). Die zweckgebundene Verwendung der Verkehrseinnahmen (insb. kantonale Motorfahrzeugsteuer und Anteile der Mineralölsteuer sowie der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe [LSVA]) soll beibehalten werden. Da die Überführung der heutigen Spezialfinanzierung in eine Strassenrechnung Auswirkungen auf die Finanzkompetenzen im Bereich des Strassenbaus hat, wird vorgeschlagen, eine dem Sachbereich angemessene Entscheidkompetenz des Regierungsrates festzulegen (vgl. unten). Die Änderung hat keine Auswirkungen auf die dem Strassenbau zur Verfügung stehenden Mittel, sofern die Zweckbindung wie vorgeschlagen bestehen bleibt. Hingegen führt die Auflösung des Fonds zu mehr Transparenz in der Staatsrechnung.
- Obiger Punkt bedingt Anpassungen im Ausgaben- bzw. (Verpflichtungskredit)wesen. Die bisherige Entnahmekompetenz aus dem Strassenbaufonds soll durch eine neue spezialgesetzliche Regelung der Ausgabenkompetenz abgelöst werden.
- Für Projekte mit Kosten von mehr als 25 Mio. Franken ist ein fakultatives Finanzreferendum vorgesehen. Es löst das bisher fakultative Projektreferendum mit der gleichen Kostenhöhe ab.

- Für Einzelprojekte mit Nettokosten ab 3 Mio. Franken soll dem Kantonsrat wie bisher eine entsprechende Botschaft unterbreitet werden.
- Über Kleinprojekte mit Nettokosten bis 3 Mio. Franken soll der Regierungsrat entscheiden können. Sammelkredite für „Kleinprojekte mit Baubeginn XY“ soll es nicht mehr geben.
- Bei Ausbauten mit klar regionalem Charakter kann bei der Festlegung der Gemeindebeteiligung berücksichtigt werden, dass auch weitere Gemeinden neben der Standortgemeinde Nutzniessende sind und sich entsprechend an den Kosten beteiligen sollen. Dabei kann das kantonale Verkehrsmodell Berechnungsgrundlagen liefern. Damit wird bei der Bestimmung der beitragspflichtigen Gemeinden und der Höhe des Beitrages eine regionale Optik eingenommen, dies an Stelle der bisherigen Optik „Standortgemeinde“.
- Der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer soll nur noch insoweit zur Deckung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei (und der städtischen Polizeikorps) verwendet werden, als diese nicht durch Ordnungsbussenerträge gedeckt sind.

Auf eine grundsätzlich denkbare Verknüpfung mit einer Plafonierung des Pendlerabzuges zwecks Kompensation der nicht mehr in den „Rest-Staatshaushalt“ fliessenden Ordnungsbussenerträge, in der Höhe von 12 Mio. Franken pro Jahr, wird verzichtet. Der Kantonsrat hat sich bei der Beantwortung des Auftrags Knellwolf (KRB Nr. A 040/2014) am 10. Dezember 2014 gegen eine Plafonierung des Pendlerabzuges ausgesprochen.

- Die Massnahmen A1 „Systematisierung und Verstärkung der Priorisierung im Strassenbau“ und A2 „Senkung der kantonalen Standards im Strassenbau“ sind in der Verantwortung des Bau- und Justizdepartementes weiterzuerfolgen. Es sind entsprechende Instrumente aufzubauen.
- Bei A2 soll ein Instrument „Standards im Strassenbau“ aufgebaut werden, das die interne Führung und die Kommunikation im politischen Umfeld erleichtern soll. Der Lösungsansatz A3 „Optimierungen in Betrieb und Unterhalt“ wird nicht weiterbearbeitet.
- Einnahmenseitig drängt sich eine Verlängerung des für die Umfahrungsprojekte in Solothurn und Olten erhobenen Zuschlags von 15 % auf der Motorfahrzeugsteuer (E1) nicht auf. Eine Neubeurteilung eines Zuschlags (für Grossprojekte) soll im Zeitverlauf erfolgen, wenn sich aus Finanzierungssicht ein neuer Handlungsbedarf ergibt.
- Die ursprünglich ins Auge gefasste Entlastung der Einwohnergemeinden bei der Finanzierung von Massnahmen des baulichen Unterhalts an den Kantonsstrassen soll erst dann weiterverfolgt werden, wenn sich konkrete Möglichkeiten zur Kompensation der Entlastung der Gemeinden zu Gunsten des Kantonalen Haushalts abzeichnen. Diese Kompensation kann in einem anderen Leistungsfeld oder in einem Finanzausgleichsfäss erfolgen.

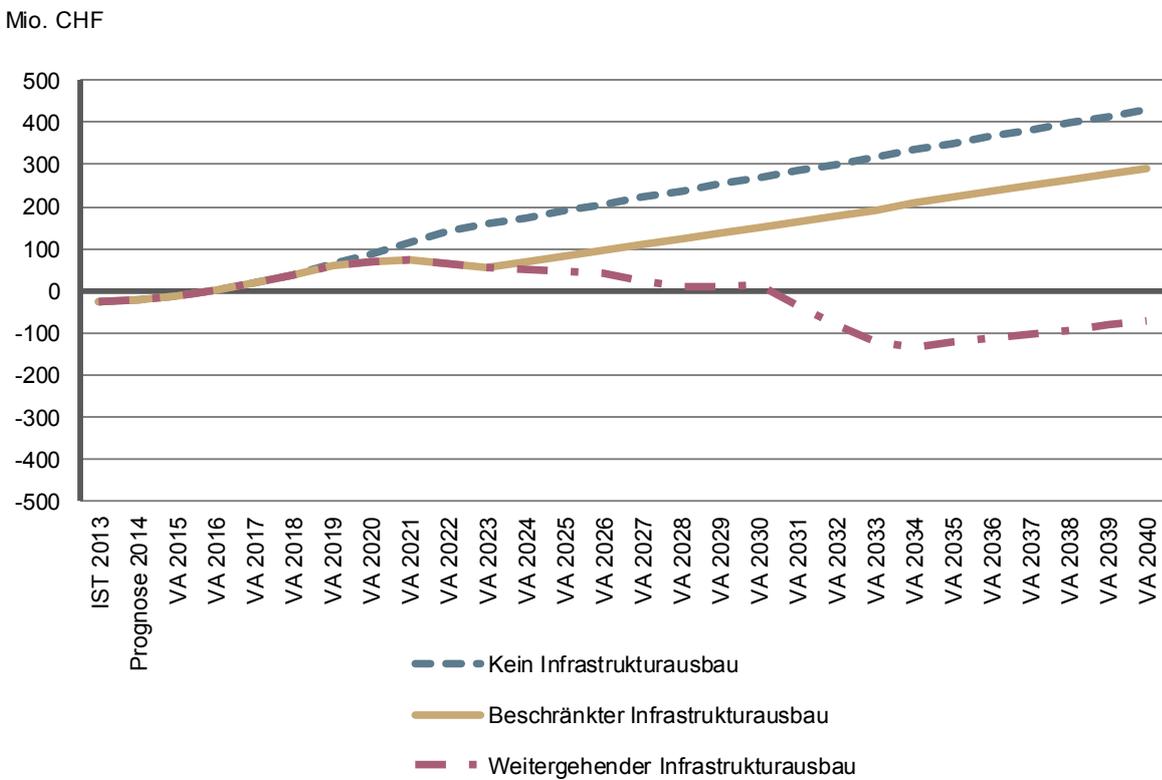
Wie die nachstehende Abbildung zeigt, führt das oben beschriebene Gesamtpaket dazu, dass umfassend und langfristig neuer finanzieller Handlungsspielraum für eine Optimierung und für einen Ausbau der kantonalen Strasseninfrastruktur zurückgewonnen werden kann. Ein Szenario wie beispielsweise das Szenario 2, das von einem „beschränkten Infrastrukturausbau“ ausgeht und die Entlastung Klus, die Anbindung Dornach an die H18 sowie Anpassungen an den Autobahnanschlüssen Egerkingen und Oensingen enthält, wird finanzierbar. Es kann mit weiteren –

aber nicht mit allen – Vorhaben, wie sie im Entwurf des kantonalen Richtplanes enthalten sind, ergänzt werden, ohne dass sich für die Strassenfinanzierung eine negative Entwicklung einstellt.

Falls der weitergehende Infrastrukturausbau gemäss Szenario 3 (mit Weiterführung Entlastung Region Olten/Umfahrung Hägendorf, Umfahrung Gerlafingen, Tunnel Bleichenberg) umgesetzt werden soll, muss im Zeitverlauf entschieden werden, ob dies auch ohne erneuten Zuschlag auf der Motorfahrzeugsteuer möglich ist. Wird darauf verzichtet, die Gemeinden beim baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen zu entlasten, kann davon abgesehen werden. Ob dem tatsächlich so sein wird, hängt aber insbesondere davon ab, ob sich die Kosten im Strassenbau, wie hier prognostiziert, entwickeln. Eine weitere wichtige Einflussgrösse ist der für die Vorhaben unterstellte Realisierungszeitpunkt und damit der Zeitpunkt, zu welchem die Kosten anfallen.

Abbildung 1:

Auswirkungen des Gesamtpaketes auf die Über- / Unterdeckung des Strassenbaufonds per 2040



Ausserhalb des Projektes „Neuordnung der Verkehrsfinanzierung Kanton Solothurn“ ist der Teilrevisionspunkt „Zuständigkeit des Kantons für Velowege von kantonalen Bedeutung, die über Gemeindestrassen führen“ entwickelt worden. Der durch das oben beschriebene Gesamtpaket zurückgewonnene Handlungsspielraum in der Verkehrsfinanzierung ermöglicht die Umsetzung dieses Reformpunktes, der auch im Interesse der Gemeinden liegt. Er wird die Realisierung entsprechender Vorhaben, z.B. in Agglomerationsprogrammen, erleichtern.

2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

3. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Vorlage konkretisiert das Legislaturplanziel (2014 - 2017) B.1.6: „Bedarfs- und zukunftsgerichtete Verkehrsinfrastruktur erhalten bzw. aufbauen“ (und ist Resultat der Massnahme 5386 des Integrierten Aufgaben und Finanzplans 2016 - 2019 „ Neue Finanzierungsformen Verkehr prüfen“ [RRB Nr. 2015/576 vom 31. März 2015]).

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

4.1.1 Direkte finanzielle Konsequenzen aus der Neuordnung der Verkehrsfinanzierung

Direkte finanzielle Konsequenz ist, dass weniger Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Entsprechend stehen mehr Mittel für die Weiterentwicklung der Strasseninfrastruktur (inkl. Velowege) zur Verfügung. Die zentrale Zielsetzung, im Bereich der Strasseninfrastrukturfinanzierung (verkehrs-)politischen Gestaltungsspielraum zurückzuerlangen, wird erreicht. Allerdings stehen dem restlichen allgemeinen Staatshaushalt weniger Mittel als bisher zur Verfügung.

4.1.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen aus der Umsetzung der Vorlage

Die Auswirkungen sind grundsätzlich sehr beschränkt, weil das vorgeschlagene Gesamtpaket zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung auf institutioneller Ebene zu keinen grundlegenden Änderungen führen würde. Auch bei den Planungsprozessen und Arbeitsabläufen resultieren keine grösseren Anpassungen.

Innerhalb des AVT bleiben Aufgaben und Zuständigkeiten gleich. Entsprechend ergeben sich keine relevanten personellen Konsequenzen aus der Umsetzung des Gesamtpakets.

4.2 Vollzugsmassnahmen

Das Gesamtpaket bedingt die Konzipierung und Umsetzung einer kantonalen Strassenrechnung. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um eine Überführung der aktuellen Rechnung zum Strassenbaufonds in eine Strassenrechnung. Der Anpassungsbedarf ist sehr gering, weil die Fondsrechnung wie eine Strassenrechnung unter einem HRM2-Regime aufgebaut ist.

4.3 Folgen für die Gemeinden

Die Teilrevision des Strassengesetzes hat in zwei Bereichen positive Folgen für die Gemeinden:

- Mit der vorgeschlagenen regionalen Optik zur Bestimmung der beitragspflichtigen Gemeinden und der Höhe des Gemeindebeitrages an neue Ausgaben wird der Nutzen

der einzelnen Gemeinden aus einer neuen oder ausgebauten Strasseninfrastruktur besser abgebildet. Die zu erwartende Entlastung der Standortgemeinden ist aus Fairnesssicht zu begrüssen.

- Der Kanton kann neu die Umsetzung von Velowegen von kantonaler Bedeutung auf Gemeindestrassen mitfinanzieren.

4.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Die verkehrliche Erreichbarkeit stellt für die Attraktivität eines Raumes als Wirtschafts-, Wohn- und/oder Erholungsstandort einen wichtigen Faktor dar. Das vorgeschlagene Gesamtpaket erhöht den Handlungsspielraum der kantonalen Behörden zur strategischen und nachhaltigen Weiterentwicklung des Kantons. Anliegen der klein- und grossräumigen Standortentwicklung kann wieder besser Rechnung getragen werden. Damit ergeben sich auch neue Möglichkeiten zur Berücksichtigung regionalpolitischer Entwicklungsstrategien.

Der zusätzliche Handlungsspielraum wird sich in einem höheren Investitionsvolumen niederschlagen. Davon profitiert auch die regionale Wirtschaft.

Mit der neuen Zuständigkeit des Kantons für Velowege mit kantonaler Bedeutung auf Gemeindestrassen ergeben sich neue Möglichkeiten, u.a. im urbanen Raum, wo die Umsetzung von Vorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen leichter fallen wird.

Die Weiterbearbeitung der Massnahmen A1 „Systematisierung und Verstärkung der Priorisierung im Strassenbau“ und A2 „Senkung der kantonalen Standards im Strassenbau“ im Bau- und Justizdepartement soll zu einer Erhöhung der Effektivität des kantonalen Mitteleinsatzes für Strassenbauvorhaben führen.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

5.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 4 Absatz 2 (und andernorts) Begriffliches: „Velowege“ anstelle von „Radwegen“

Die Verwendung des Begriffes „Velowege“ anstelle des bisher verwendeten Terminus „Radweg“ begründet sich damit, dass neu ein Begriff verwendet werden soll, der sowohl auf das Radwegnetz für den touristischen wie auch für jenes für den Alltagsgebrauch zutrifft. Der bisher genutzte Begriff „Radweg“ wurde bisher in der Praxis für Veloverbindungen für den Alltagsverkehr verwendet. Der Begriff „Velowege“ ist breiter gefasst und schliesst sowohl Routen für den Freizeit- wie auch für den Alltagsverkehr ein. Die geänderte Begrifflichkeit betrifft neben § 4 Absatz 2 auch § 6, § 21 sowie alle neuen Bestimmungen.

§ 4^{bis} (neu) Velowege und Fusswege

Der neue § 4^{bis} (Velowege und Fusswege) entspricht funktional dem bisherigen § 10 (Radwege). Die neuen Bestimmungen fassen die Definition der Velowege neu.

Velowege bedürfen grundsätzlich weder einer eigenen Trassierung noch einer spezifischen Bodenmarkierung. Sie werden auf Kantons- oder Gemeindestrassen geführt und werden wo nötig spezifisch signalisiert und markiert.

Absatz 2 regelt jene Fälle, in deren die Velofahrbahn baulich losgelöst von der Fahrbahn den motorisierten Verkehr geführt wird. So bleibt beispielsweise die von der Hauptachse getrennte

Hochlage eines Veloweges bei einer Eisenbahnunterführung Teil der Kantonsstrasse. Gleiches gilt für Fusswege.

Absatz 3 regelt die Zuständigkeit des Kantons für spezifische Elemente zur Ausgestaltung von Velowegen von kantonaler Bedeutung, welche über Gemeindestrassen führen. Basierend auf dieser Bestimmung ist der Kanton nicht nur zuständig für die Signalisation und Markierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung, sondern auch für erstellte Bauwerke wie Brücken, welche Lücken im kantonalen Radroutennetz schliessen. Bewusst verzichtet wird eine analoge Regelung für Geh- und Wanderwege.

Absatz 4: Die neue kantonale Zuständigkeit für die spezifische Ausgestaltung von Velowegen von kantonaler Bedeutung bedingt, dass die Radrouten von kantonaler Bedeutung bezeichnet werden. Dieser Entscheid soll dem Regierungsrat zugewiesen werden.

Kapitel 2 Planung

Das bisherige Kapitel „Zuständigkeiten, Planung und Projektierung“ wird im Zug der Aufhebung des Strassenbaufonds völlig umgestaltet. Auch soll die Terminologie an jene der allgemeinen finanzrechtlichen Bestimmungen (WoV-G; BGS 115.1) des Kantons angeglichen werden. Auf einige Bestimmungen kann verzichtet werden, weil sie materiell in neuen oder revidierten Bestimmungen Eingang finden.

§ 8 Mehrjahresprogramm

Die Anwendung von § 8 Absatz 1 veränderte sich im Laufe der Jahre. In der Praxis war zudem nie ganz klar, welche Kredite mit der bisherigen Bestimmung gemeint waren (Verpflichtungskredite oder Voranschlagskredite?). In Anlehnung an den Planungsprozess in anderen kantonalen Tätigkeitsfeldern soll nun der Regierungsrat zu Beginn der Legislatur - nach Anhörung und somit auch Mitwirkung der Gemeinden - ein Mehrjahresprogramm Kantonsstrassen erstellen. Dieses stützt sich auf den kantonalen Richtplan.

Die bisherigen Absätze 2 und 3 können aufgehoben werden.

Im Zuge der Aufhebung des Strassenbaufonds soll der materielle Grundgehalt von Artikel 8 Absätze 2 und 3, wonach gegen grosse Projekte mit bedeutenden Kosten das Referendum offen stehen soll, basierend auf Artikel 40 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1), in spezialrechtlich definierte Finanzkompetenzen überführt werden (neuer § 24^{bis}). In Anlehnung an die Bestimmungen über die allgemeinen Finanzkompetenzen soll auf einen Mechanismus zur Anpassung der Finanzkompetenzen an die Teuerung verzichtet werden. So soll § 8 Absatz 3 ersatzlos gestrichen werden.

§ 9 Gemeindestrassen

Kann ersatzlos gestrichen werden.

§ 10 Radwege

Die Bestimmungen von § 10 werden inhaltlich ergänzt und werden neu als § 4^{bis} gefasst.

Kapitel Bau

§ 11 Grundsatz

Absatz 2 wird redaktionell angepasst. Die Gemeinden sind nicht bloss für den Bau, sondern umfassend für öffentliche Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Fahrräder zuständig.

Absatz 3 wird aufgehoben. Die Zuständigkeiten für Velowege und Fusswege werden im neuen § 4^{bis} geregelt.

Kapitel Betrieb und Unterhalt

§ 20 Zuständigkeit

Auf Absatz 2 kann mit Blick auf die Neuregelung der Zuständigkeiten für Velowege von kantonaler Bedeutung in § 4^{bis} verzichtet werden.

Finanzielle Bestimmungen

§ 23 Beiträge der Gemeinden

Abs. 1: Berücksichtigt die neue Finanzierungsregelung für Velowege von kantonaler Bedeutung.

Abs. 4 Berücksichtigt die Absicht des Kantons, den Ausbau der Kantonsstrasse vermehrt zu „standardisieren“. Wünsche der Gemeinden, welche über diese Standards hinausgehen, müssen von den Gemeinden finanziert werden.

Abs. 5 und Abs. 5^{bis}: In besonderen Situationen, in welchen eine oder mehrere Gemeinden von einem Projekt auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde in besonderem Mass profitieren, soll der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden nach Massgabe des Nutzens der betroffenen Gemeinden aus dem Projekt ermittelt werden (Abs. 5). Dabei kann auch auf das kantonale Verkehrsmodell zurückgegriffen werden (Abs. 5^{bis}).

§ 24 Finanzierung

Auf Absatz 2 kann mit der Aufhebung des Strassenbaufonds verzichtet werden.

§ 24^{bis} Finanzrechtliche Bewilligungen für Kantonsstrassen und Velowege von kantonaler Bedeutung

Mit § 24^{bis} wird die heutige Praxis zur Bewilligung von Verpflichtungskrediten im Bereich des Kantonsstrassenbaus weitgehend übernommen und spezialrechtlich, basierend auf Artikel 40 Absatz 2 KV - abweichend von der ordentlichen Finanzkompetenz gemäss Artikel 35 und Artikel 80 KV - geregelt.

Mit der Zuordnung der Kompetenz an den Regierungsrat, über Ausgaben bis zu einem Betrag von 3 Millionen Franken zu entscheiden, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die bisherige Regelung, Ausgaben für Projekte mit Nettokosten bis zu einem Betrag von 3 Millionen Franken in Sammelverpflichtungskrediten durch den Kantonsrat zu genehmigen, als nicht sachgerecht erwiesen hat.

Die jährliche Genehmigung eines Sammelverpflichtungskredits für Projekte mit Baubeginn im Folgejahr zum Zeitpunkt des Beschlusses über das Budget führte dazu, dass die vom Sammelverpflichtungskredit erfassten Projekte bereits sehr früh bestimmt werden mussten. Die relativ lange Zeit zwischen der Zuordnung eines Projektes zu einem Sammelverpflichtungskredit und der Bauausführung führt dazu, dass - aufgrund von sich ändernden Rahmenbedingungen - viele Projekte nicht oder verzögert und anders als ursprünglich geplant zur Ausführung kommen. Die Überwachung des vom Kantonsrat beschlossenen Sammelverpflichtungskredits erweist sich so als äusserst schwierig und kaum aussagekräftig.

Mit der neuen Regelung soll die Regierung dann die Ausgaben für ein Vorhaben, welches sich über mehrere Jahre erstrecken kann, beschliessen, wenn Gewissheit besteht, wann und wie das

Vorhaben ausgeführt wird und somit sichergestellt werden kann, dass der Kreditbetrag auf einer Kostenplanung mit einer Genauigkeit von $\pm 10\%$ beruht.

6. Rechtliches

Das Strassengesetz unterliegt nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) der obligatorischen Volksabstimmung, sofern es der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, ansonsten gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV dem fakultativen Referendum.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (alb/cs/br) (3)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Raumplanung
Kantonale Motorfahrzeugkontrolle
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Amt für Gemeinden
Solothurnische Gebäudeversicherung
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Departement des Innern
Departement für Bildung und Kultur
Staatskanzlei Logistik und Justiz (FF)
Staatskanzlei (eng, rol, ett) (3)
Parlamentsdienste
GS, BGS