

Teilrevision Strassengesetz

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 30. Oktober 2018, RRB Nr. 2018/1689

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt- Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Vernehmlassungsverfahren	5
3. Gesetzliche Umsetzung des Auftrages «Strassenfinanzierung neu regeln»	5
4. Auswirkungen.....	6
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	7
6. Rechtliches	8
7. Antrag.....	8

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Mit Beschluss vom 27. Juni 2017 (KRB Nr. A 0148/2016) wurde der Auftrag Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil) «Kantonsstrassenfinanzierung neu regeln» mit einem abgeänderten Wortlaut erheblich erklärt. Der Auftrag verpflichtet die Regierung, die Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass die gebundenen Ausgaben von Strassenbauprojekten zukünftig allein vom Kanton getragen werden.

Die Regierung beantragt vorliegend, den Auftrag dahingehend umzusetzen, dass sich die Beitragspflicht der Gemeinden auf Projekte, welche Verkehrsbeziehungen neu schaffen oder ändern, beschränkt. Diese Lösung entspricht der Wirkungsabsicht des Auftrags, kommt aber ohne das Begriffspaar der neuen bzw. gebundenen Ausgaben aus und ist in der Anwendung einfacher.

Die Gemeinden beteiligen sich mit der Neuformulierung von § 23 Absatz 1 noch an klassischen Neubauten von Strassen, wie Umfahrungsprojekten, sowie an den Kosten für Projektelemente wie beispielsweise der Realisierung eines Knotens zur Erschliessung eines Industriegebietes. Die beantragte Gesetzesänderung entlastet die Gesamtheit der Einwohnergemeinden jährlich um 6.5 - 9 Mio. Franken. Im Gegenzug kann der Kanton seine Aufgaben im Kantonsstrassenbau unabhängiger von den Einwohnergemeinden ausführen. Die damit verbundene Belastung des Staatshaushaltes in gleicher Höhe ist bei der laufenden Aufgabenreform zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen.

Es war ursprünglich vorgesehen, den erheblich erklärten Auftrag Koch Hauser im Rahmen des Projektes der Neugestaltung der Kantonsstrassenfinanzierung umzusetzen. Da sich dieses Vorhaben, welches auch die Aufhebung des Strassenbaufonds umfasst, verzögert, erfolgt die Umsetzung des Auftrages Koch Hauser mit einer separaten Botschaft. Die Neugestaltung der Kantonsstrassenfinanzierung soll im Jahr 2019 dem Parlament vorgelegt werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Teilrevision des Strassengesetzes.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 27. Juni 2017 (KRB Nr. A 0148/2016) wurde der Auftrag Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil) «Kantonsstrassenfinanzierung neu regeln» mit einem abgeänderten Wortlaut für erheblich erklärt. Der Auftrag verpflichtet die Regierung, die Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass die gebundenen Ausgaben von Strassenbauprojekten zukünftig allein vom Kanton getragen werden. Hintergrund dieser Forderung ist auch, dass die Aufgabenentflechtung im Bereich des Kantonsstrassenbaus im Rahmen des Projektes Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO) nicht erfasst und an die Voraussetzung der Gesundheit des Strassenbaufonds gebunden wurde (Kap.1.3.4 Botschaft NFA SO, RRB 2014/65 vom 14. Januar 2014).

Der Strassenbaufonds weist per 31.12.2017 einen Totalbestand von 51.8 Mio. Franken aus.

2. Vernehmlassungsverfahren

Auf ein Vernehmlassungsverfahren wurde verzichtet, weil der Kantonsrat mit dem erheblich erklärten Auftrag die Vorgabe zur vorliegenden Gesetzesänderung erteilte.

3. Gesetzliche Umsetzung des Auftrages «Strassenfinanzierung neu regeln»

Der Auftrag lässt sich mit einer punktuellen Revision von § 23 Absatz 1 des Strassengesetzes (BGS 725.11) umsetzen. Gemäss geltendem Recht beteiligen sich «die Gemeinden an den Kosten für Planung, Projektierung und Bau von Kantonsstrassen und Radwegen, die auf ihrem Gemeindegebiet liegen, mit einem Beitrag von 5-50%. (...)»

Der Revisionsvorschlag sieht vor, § 23 Absatz 1 Strassengesetz dahingehend zu ändern, dass sich die Gemeinden lediglich am Bau von Kantonsstrassen und Radwegen auf ihrem Gemeindegebiet beteiligen müssen, sofern mit dem Projekt Verkehrsbeziehungen neu geschaffen oder geändert werden.

Dieser Fall trifft in erster Linie auf Umfahrungsprojekte aber beispielsweise auch auf die Realisierung eines Knotens zur Erschliessung eines Industriegebietes zu.

Der Gemeindebeitrag entfällt mit der vorliegenden Formulierung auch bei Sanierungs- und Erneuerungsprojekten, welche die Verkehrssicherheit erhöhen und gestalterische Elemente gemäss § 7 Absatz 2 Strassengesetz einschliessen.

Bei der Revision von § 23 Absatz 1 Strassengesetz wird bewusst nicht auf das im Auftrag Koch Hauser enthaltene, dem § 55 WoV-G entnommene Begriffspaar der gebundenen bzw. neuen Ausgaben zurückgegriffen. Die gewählte Formulierung berücksichtigt, dass bei Erneuerungsprojekten insbesondere in Bezug auf den Zeitpunkt der Realisierung ein verhältnismässig grosser Spielraum bestehen kann. Die Anwendung des Begriffspaares aus der WoV-Gesetzgebung würde dazu führen, dass unter diesem Aspekt gewisse Projektkosten nicht mehr als gebunden qualifiziert werden können und so die Gemeinden bei solchen Projekten beitragspflichtig würden.

Die vollständige Übernahme der Kosten von Kantonsstrassen, wie sie die Autorin des Auftrages ursprünglich forderte, würde die Strassenrechnung mit zusätzlichen 3 - 6 Mio. Franken / Jahr belasten. Abgesehen davon, dass dadurch der Strassenbaufonds noch stärker strapaziert würde, zeigen die Erfahrungen einer vollständigen Kostenübernahme in anderen Kantonen, dass diese zu langen Listen nicht erfüll- und finanzierbarer Forderungen der Gemeinden führt.

4. Auswirkungen

Die Beschränkung der Beitragspflicht der Gemeinden beim Kantonsstrassenbau auf Projekte, die Verkehrsbeziehungen neu schaffen oder verändern, belastet den Strassenbaufonds und damit die konsolidierte Staatsrechnung um jährlich 6.5 – 9 Mio. Franken.

Diese Belastung ist bei der laufenden Aufgabenreform zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen.

Die Folgen werden im Rahmen von drei Szenarien abgeschätzt:

- 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: Verkehrsanbindung Thal, Anbindung von Dornach an die H18 und Anpassungen der Autobahnanschlüsse Egerkingen und Oensingen sowie die Realisierung der Fortsetzung der Entlastung Region Olten (ERO+).
- Das Szenario 3 „weitergehender Infrastrukturausbau“ geht gegenüber Szenario 2 zusätzlich davon aus, dass im Zeithorizont bis 2040 auch die Vorhaben Umfahrung Gerlafingen und Tunnel Bleichenberg realisiert werden.

Unter Annahme, dass die Vorhaben des Projektportfolios, welches gegenwärtig dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung zu Grunde liegt, umgesetzt werden (entspricht Szenario 2), und gleichzeitig die heutige Praxis zur Äufnung des Fonds fortgeführt wird, kann der Strassenbaufonds nicht nachhaltig bewirtschaftet werden.

Je nach Umsetzungszeitpunkt der im Portfolio enthaltenen Vorhaben wird der Fonds in 6 -10 Jahren einen negativen Saldo aufweisen. Zu diesem Zeitpunkt müsste über eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer befunden werden.

Alle den Szenarien zugrundeliegenden grösseren Projekte sind im kantonalen Richtplan (RRB Nr. 2017/1557 vom 12. September 2017) enthalten. Die Anbindung von Dornach an die H18 sowie die Fortsetzung der Entlastung der Region Olten sind Bestandteil der Agglomerationsprogramme der dritten Generation, welche von der Regierung zu Handen des Bundes verabschiedet wurden (RRB Nr. 2016/1965 vom 15. November 2016 bzw. RRB Nr. 2016/1720 vom 27. September 2016).

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 23 Absatz 1

Der Revisionsvorschlag sieht vor, § 23 Absatz 1 Strassengesetz dahingehend zu ändern, dass sich die Gemeinden lediglich am Bau von Kantonsstrassen und Radwegen auf ihrem Gemeindegebiet beteiligen müssen, sofern mit dem Projekt Verkehrsbeziehungen neu geschaffen oder verändert werden.

Dies führt dazu, dass sich die Kostenbeteiligung der Gemeinden in erster Linie auf die Erweiterungen des Kantonsstrassennetzes (Umfahrungsprojekte sowie auf die Realisierung neuer Verkehrsbeziehungen wie Knoten zur Erschliessung eines Industriegebietes) beschränkt. Bei Umgestaltungsprojekten sollen die Gemeinden jene Kosten vollständig tragen, die dazu führen, dass die Bausubstanz **über** die zeitgemässe Ausstattung hinaus erneuert wird. Die zeitgemässe Ausstattung einer Kantonsstrasse kann insbesondere bauliche Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit aber auch gestalterische Elemente gemäss § 7 Absatz 2 Strassengesetz einschliessen. Bei der Definition des zeitgemässen Ausbaus und Gestaltung der Strasse kommen die Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) zur Anwendung. Die damit verbundenen Kosten werden alleine vom Kanton getragen.

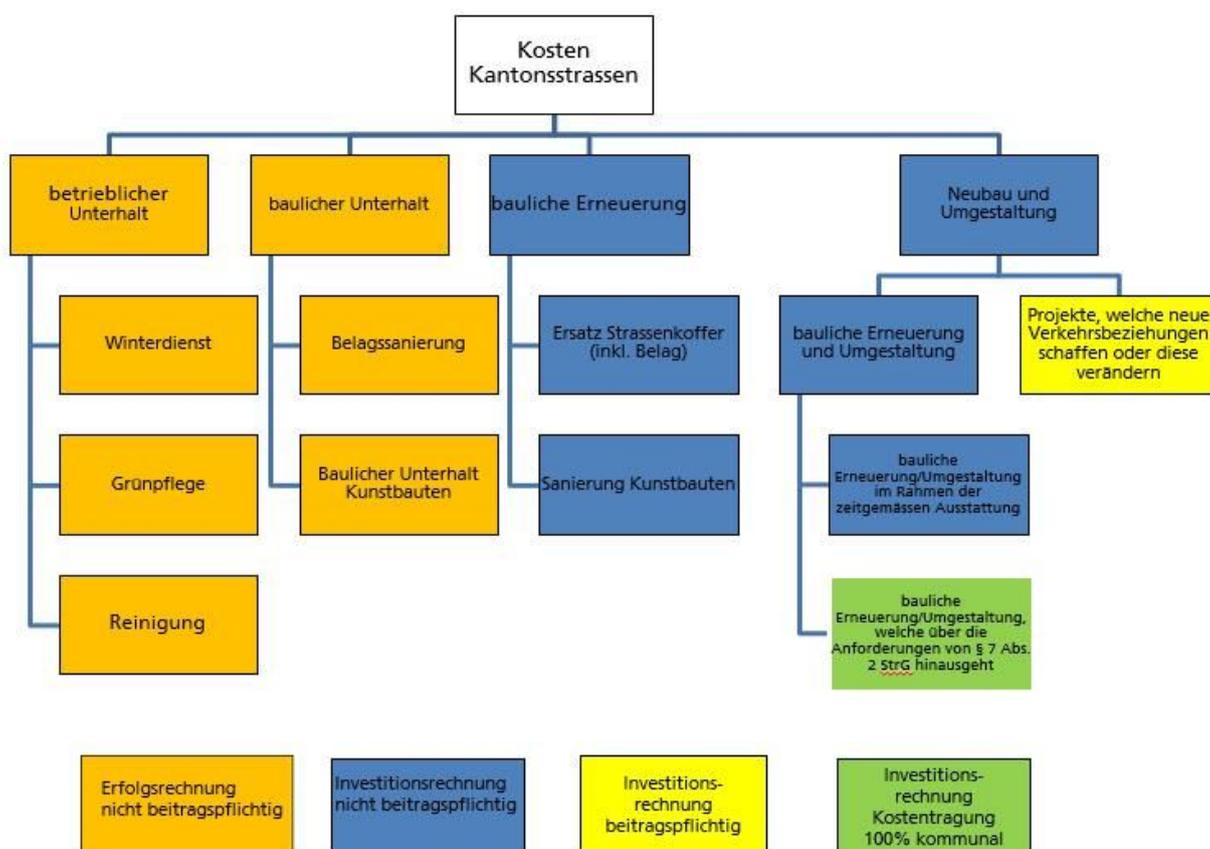


Abb.: Unterhalts- und bauliche Massnahmen an Kantonsstrassen; Unterscheidung zwischen beitragspflichtigen (gelben) und Massnahmen, für welche alleine der Kanton aufkommt (blau und orange) sowie Massnahmen, die alleine die Gemeinden finanzieren (grün).

§ 23 Absatz 4

Die Bestimmung, wonach der Regierungsrat den Beitragssatz der Gemeinde angemessen erhöhen kann, wenn die Gemeinde ausserordentliche bauliche oder gestalterische Massnahmen verlangt, welche über die Anforderungen von § 7 Absatz 2 des Gesetzes hinausgehen und welche vorab in ihrem Interesse liegen, kann aufgehoben werden.

Diese Bestimmung kam in der Vergangenheit einerseits kaum zur Anwendung, andererseits widerspricht der Fall, um den es hier geht, dem Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel. Der Kanton Solothurn finanziert Luxus im Strassenbau nicht mit.

Inkraftsetzung

Die Regierung beantragt, die Teilrevision auf 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen. Die revidierten Bestimmungen kommen bei laufenden Projekten ab dem Datum der Inkraftsetzung zur Anwendung. Kosten, die sich auf Arbeiten vor der Inkraftsetzung beziehen, werden aufgrund des zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechts zwischen Kanton und Gemeinden abgerechnet.

6. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b Verfassung des Kantons Solothurn, KV; BGS 111.1).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen und den Auftrag Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil) vom 31. August 2016 (A 0148/2016) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (alb/cs/br) (3)

Amt für Verkehr und Tiefbau

Amt für Raumplanung

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden

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