

Teilrevision Strassengesetz, Aufhebung Strassenbaufonds und Finanzierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 25. Februar 2020, RRB Nr. 2020/271

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Funktionsweise der Strassenfinanzierung	5
2.1 Erträge	6
2.1.1 Motorfahrzeugsteuern	6
2.1.2 Einnahmen des Kantons aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr des Bundes.....	7
2.1.2.1 Treibstoffzollanteil)	7
2.1.2.2 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)).....	7
2.1.2.3 Globalbeiträge Hauptstrassen	7
2.2 Aufwand	8
2.2.1 Globalbudget Strassenbau (Nettoaufwand AVT).....	8
2.2.2 Abschreibungen Strassenbau	8
2.2.3 Verrechnung Abschreibungen Hochbauten des Amtes für Verkehr und Tiefbau (AVT) ..	8
2.2.4 Deckung der Kosten der Motorfahrzeugkontrolle	8
2.2.5 Deckung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei.....	8
2.2.6 Andere Auslagen für das Motorfahrzeug- und Fahrradwesen	8
2.3 Nettoinvestitionen.....	9
2.4 Würdigung.....	9
3. Aufhebung des Strassenbaufonds.....	9
4. Velowege von kantonaler Bedeutung	10
5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	11
6. Auswirkungen.....	12
6.1 Finanzielle Konsequenzen.....	12
6.2 Personelle Konsequenzen.....	13
6.3 Folgen für die Gemeinden.....	13
6.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.....	13
7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	13
7.1 Kapitel 1. Allgemeine Bestimmungen	13
7.2 Kapitel 2. Planung und Finanzierung	14
7.3 Kapitel 3. Bau (Neubau, Änderung und Sanierung).....	15
7.4 Kapitel 4. Betrieb und Unterhalt	15
7.5 Kapitel 5. Finanzielle Bestimmungen	15
7.6 Kapitel 6 und 7	15
8. Fremdänderung Gesetz über die Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge und Fahrräder (BGS 614.61)	16
9. Rechtliches	16
10. Antrag.....	16

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Kurzfassung

Mit vorliegender Teilrevision des Strassengesetzes (BGS 725.11) wird einer langjährigen finanzpolitischen Forderung entsprochen und der Status des Strassenbaufonds im Haushalt geklärt. Seit der Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) im Kanton Solothurn (KRB Nr. RG 175/2010 vom 22. März 2011) wird der ursprünglich ausserhalb der Bilanz geführte Saldo der Strassenrechnung im Eigenkapital ausgewiesen. Mit der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell werden zudem die Strassen als Teil des Verwaltungsvermögens bilanziert und die damit verbundenen Abschreibungen als Bestandteil der allgemeinen Staatsrechnung geführt. Die ausserhalb des allgemeinen Haushalts als «Strassenbaufonds» geführte Strassenrechnung verlor demnach mit der Einführung von HRM2 per 1. Dezember 2012 ihre haushaltsrechtliche Bedeutung als Sonderrechnung. Im vorliegenden Revisionsentwurf gilt es die Auswirkungen der Einführung von HRM2 auf die Strassenrechnung zu berücksichtigen, indem die kreditrechtlichen Bestimmungen bis auf die Bestimmung des Projektreferendums an das allgemeine Ausgabenrecht des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1) angepasst werden.

Die Aufhebung der Spezialfinanzierung ist zudem auch eine Folge der Revision des WoV-G (KRB Nr. RG 0183/2017) vom 20. Dezember 2017. Gemäss dem damals eingefügten § 43 Abs. 1^{bis} sind Spezialfinanzierungen nur noch zulässig, wenn übergeordnetes Recht sie vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

Das heutige Projektreferendum für Vorhaben mit Kosten von mehr als 25 Mio. Franken soll in ein spezialrechtliches Finanzreferendum für neue Ausgaben von mehr als 25 Mio. Franken umgewandelt werden. Mit diesen Anpassungen des Strassengesetzes wird - ohne dass die Zweckbindung der Motorfahrzeugsteuer und anderer Erträge der Strassenrechnung gelockert würde - der Strassenbaufonds aufgehoben.

Die Entlastung der Gemeinden von den Kosten des Kantonsstrassenbaus war ursprünglich auch Teil dieses Revisionsprojektes. In Erfüllung des Auftrages Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil): Kantonsstrassenfinanzierung neu regeln (KRB Nr. A 0148/2016 vom 27. Juni 2017), wurde diesem Anliegen im Rahmen einer separaten Revision Rechnung getragen. Die am 12. Dezember 2018 beschlossene Revision (KRB Nr. RG 0127/2018) trat per 1. Januar 2019 in Kraft.

In der Revision im Jahr 2018 wurde vorerst darauf verzichtet, der zunehmenden Bedeutung des Langsamverkehrs Rechnung zu tragen und die Finanzierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung neu zu regeln. Dies soll in der vorliegenden Revisionsvorlage nachgeholt 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 über die Teilrevision des Strassengesetzes, über die Aufhebung des Strassenbaufonds sowie die Finanzierung von Velowegen von kantonalen Bedeutung.

1. Ausgangslage

Die vorliegende Teilrevision des Strassengesetzes ist Bestandteil eines ursprünglich breiter gefassten Projektes zur Neuordnung der Verkehrsfinanzierung im Kanton Solothurn. Für dieses Projekt bestellte der Regierungsrat bereits am 1. April 2014 eine Projektorganisation und definierte ihren Auftrag (RRB Nr. 2014/646). Mit Beschluss (RRB) 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.

Seit der Durchführung der Vernehmlassung im Jahr 2016 (RRB Nr. 2016/1136 vom 21. Juni 2016) veränderten sich die Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der vorliegenden Gesetzgebungsarbeiten massgebend. Einerseits wurde, in Erfüllung des Auftrages Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil): Kantonsstrassenfinanzierung neu regeln (KRB Nr. A 0148/2016 vom 27. Juni 2017) im Rahmen einer vorgezogenen Teilrevision einem Hauptbegehren der Einwohnergemeinden Rechnung getragen, indem diese weitgehend von den Kosten des Kantonsstrassenbaus entlastet wurden.

Mit dieser nun vorliegenden Revision sollen auch die zwei ursprünglich vorgesehenen Revisionspunkte; die Abschaffung des Strassenbaufonds sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Finanzierung von Signalisationen sowie baulicher Massnahmen zur Schliessung von Netzlücken auf Velowegen von kantonalen Bedeutung, umgesetzt werden.

Die Aufhebung der Spezialfinanzierung ist eine Folge der Revision des WoV-G vom 20. Dezember 2017. Gemäss dem damals eingefügten § 43 Abs. 1^{bis} sind Spezialfinanzierungen nur noch zulässig, wenn übergeordnetes Recht diese vorschreibt oder diese nicht im Eigenkapital geführt werden müssen.

2. Funktionsweise der Strassenfinanzierung

Die Funktionsweise der Strassenrechnung wird im Folgenden anhand der Zahlenwerte im Entwurf des Voranschlags 2020 (RRB Nr. 2019/1354) vom 2. September 2019 dargestellt.



Motorfahrzeugsteuergesetz
(BGS 614.61)

Art. 19 Abs. 3 des
Bundesgesetzes über eine
leistungsabhängige
Schwerverkehrsabgabe (SVAG;
SR 641.81)

Art. 34 Abs. 4 Bundesgesetz
über die Verwendung der
zweckgebundenen
Mineralölsteuer und weiterer für
den Strassen- und Luftverkehr
zweckgebundene Mittel
(MinVG, SR 725.116.2).

Art. 13 MinVG (Globalbeiträge
Hauptstrasse)



565 Mio. Fr.
Aktivierte Strassen

Bestand 1.1. 539 Mio. Fr.
Nettoinvest. 51 Mio. Fr.
Abschr. -26 Mio. Fr.

Aktiven

636 Mio. Fr.

Passiven

§ 5 Abs. 1 Gesetz über die
Steuern und Gebühren für
Motorfahrzeuge und Fahrräder:

- Für den Strassenbau und
-unterhalt (Abschreibungen
und Globalbudgetsaldo
Strassenbau)
- Deckung der
Verwaltungskosten der
Motorfahrzeugkontrolle und
der Verkehrsabteilung der
Kantonspolizei
- Andere Auslagen für das
Motorfahrzeug- und
Fahrradwesen
(Strassenrettung und Zufahrt
zu Berghöfen)



2.1 Erträge

Gemäss Voranschlag 2020 fliessen der als Strassenbaufonds bezeichneten Strassenrechnung rund 90 Mio. Franken zu. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

2.1.1 Motorfahrzeugsteuern

Die Entwicklung des Motorfahrzeugsteuerertrages in den letzten Jahren korreliert in erster Linie mit dem Wachstum der im Kanton Solothurn immatrikulierten Motorfahrzeuge. 2009 waren im Kanton Solothurn 195'535 Fahrzeuge immatrikuliert. Ende Oktober 2019 waren es 225'195 immatrikulierte Fahrzeuge. Der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer stieg im gleichen Zeitraum von 64'351'000 auf 73'934'000 Franken an. Der prozentuale Anstieg beträgt bei der Anzahl immatrikulierter Fahrzeuge wie beim Steuerertrag rund 15%.

Anzumerken ist, dass die Höhe der Motorfahrzeugsteuer nicht an die Teuerung gebunden ist. Die Höhe der aktuellen Motorfahrzeugsteuer wurde im Jahr 1973 festgesetzt und trat per 1. Januar 1974 in Kraft. Mit Ausnahme des befristeten Zuschlags (1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2022) in der Höhe von 15% für den Bau der Umfahungsstrassen in Olten und Solothurn wurde die Höhe der Steuer seither nie mehr angepasst. Wäre der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer an den Landesindex der Konsumentenpreise gebunden, müsste für einen Personenwagen mit einem Hubraum von 1'600 cm³ nicht 351 Franken, sondern 722 Franken pro Jahr bezahlt werden. Unter Einbezug der Teuerung von 1974 bis 2019 würde der Motorfahrzeugsteuerertrag aktuell 141'454'540 Franken betragen.

Da sich die Kosten für Erstellung und Unterhalt der Strasseninfrastruktur nicht linear zu deren Beanspruchung entwickeln, hat die Ertragssteigerung der Motorfahrzeugsteuer in der Vergangenheit zusammen mit den zweckgebundenen Beiträgen des Bundes (Spezialfinanzierung Strassenverkehr [SFSV]) in etwa gereicht, um die Kosten für die Erstellung und den Unterhalt der Kantonsstrassen zu decken.

Der Anteil der im Kanton Solothurn seit 1990 nach wie vor steuerbefreiten Elektrofahrzeuge am Gesamtbestand der immatrikulierten Fahrzeuge ist trotz beachtlichen jährlichen Zuwachsraten noch äusserst klein. Aufgrund der steuerbefreiten Elektrofahrzeuge entgehen dem Kanton gegenwärtig jährlich rund 307'000 Franken Steuern. Sollte sich, wie erwünscht, der Anteil der Elektrofahrzeuge am gesamten Fahrzeugbestand substanziell erhöhen, wird sich dies einerseits auf die Erträge der Motorfahrzeugsteuer, andererseits aber auch auf die Erträge aus den Treibstoffzöllen des Bundes negativ auswirken.

Verändern sich andere Parameter nicht, muss auch in Zukunft sichergestellt werden, dass sich der Motorfahrzeugsteuerertrag weiterhin analog dem Anstieg der Anzahl der immatrikulierten Fahrzeuge entwickelt.

Wenn davon ausgegangen wird, dass der Anteil der Elektrofahrzeuge am gesamten Fahrzeugbestand stark zunehmen wird, muss zur Sicherung des Steuerertrags die Bemessungsgrundlage der Motorfahrzeugsteuer überprüft werden. Es ist angezeigt, dass die hierfür notwendigen gesetzgeberischen Arbeiten auf Bundesebene in Angriff genommen werden (vgl. auch Stellungnahme des Regierungsrates auf den Auftrag Fraktion Grüne: Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuer, RRB Nr. 2019/1286 vom 27. August 2019).

2.1.2 Einnahmen des Kantons aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr des Bundes

Den Kantonen fliessen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenwesen verschiedene Beiträge zu.

2.1.2.1 Treibstoffzollanteil¹⁾

Heute werden den Kantonen zehn Prozent der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen zugewiesen. Die entsprechenden Erträge betragen in der Vergangenheit für den Kanton Solothurn rund 10 Millionen Franken (Rechnung 2013). Durch den Rückgang der Mineralölsteuererträge infolge zunehmend energieeffizienterer Fahrzeuge reduzierten sich die entsprechenden Erträge. In Voranschlag 2019 sind hierfür 8.6 Mio. Franken ausgewiesen. Langfristig dürften sich diese Erträge tendenziell weiter reduzieren.

2.1.2.2 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)²⁾

Der Reingewinn der Schwerverkehrsabgabe wird vom Bund zu einem Drittel den Kantonen zugewiesen. Die Kantone haben diese Mittel vorab für die ihnen aus dem Strassenwesen entstandenen ungedeckten Kosten zu verwenden.

Die dem Kanton Solothurn zufließenden Mittel liegen regelmässig in der Höhe von 12.5 bis 13.5 Mio. Franken. Der Entscheid über den der Strassenrechnung zuzuweisenden Betrag liegt gemäss § 24 Abs. 2 des Strassengesetzes in der Kompetenz des Kantonsrates. Dieser Entscheid erfolgt jeweils im Rahmen des Beschlusses über den Voranschlag. In der Vergangenheit wurde der Strassenrechnung fallweise 50% oder 100% der LSVA-Mittel zugewiesen.

2.1.2.3 Globalbeiträge Hauptstrassen

Für Strassen von allgemein schweizerischer oder internationaler Bedeutung, die nicht dem Nationalstrassengesetz angehören, gewährt der Bund den Kantonen Globalbeiträge, welche sich aus deren Länge, der Verkehrsbelastung sowie der Höhenlage bestimmen. Im Kanton Solothurn handelt es sich dabei um die Verbindung Egerkingen - Hägendorf - Olten, Schönenwerd - Aarau, die Westtangente in Solothurn und die Aarburgerstrasse in Olten. Die entsprechenden Erträge betragen in den vergangenen Jahren rund 2.2 Mio. Franken.

¹⁾ Art. 34 Abs. 4 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2).

²⁾ Art. 19 Abs. 3 Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG; SR 641.81).

2.2 Aufwand

2.2.1 Globalbudget Strassenbau (Nettoaufwand AVT)

Die Nettoaufwendungen zu Lasten der Erfolgsrechnung für die Planung, Projektierung und die bauherrnseitige Begleitung der Realisierung von Strassenbauvorhaben (im wesentlichen Personalkosten) sowie den baulichen und betrieblichen Strassenunterhalt (Personalkosten und Drittkosten) betragen inkl. Saldo der internen Verrechnungen für die laufende Globalbudgetperiode 2018 - 2020 jährlich rund 34.5 Mio. Franken (Globalbudget AVT 2018 bis 2020). In den kommenden Jahren ist dabei mit keinen wesentlichen Veränderungen zu rechnen.

2.2.2 Abschreibungen Strassenbau

Der Wert der kantonalen Strasseninfrastruktur war per 31. Dezember 2014 mit 499 Mio. Franken bilanziert. Unter Berücksichtigung des entsprechenden Wertzuwachses (Nettoinvestitionen) betrug per 31. Dezember 2018 der bilanzierte Betrag 522 Mio. Franken.

Die Strasseninfrastruktur wird jährlich mit einem Satz von 4.5% abgeschrieben. Entsprechend dem Wertzuwachs des Anlagevermögens stiegen die Abschreibungen von 20.4 Mio. Franken im Jahr 2014 auf 24.5 Mio. Franken im Voranschlag für das Jahr 2020.

Unter Berücksichtigung der im Legislaturplan und im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Projekte steigen die Abschreibungen bis ins Jahr 2030 auf rund 30 Mio. Franken.

2.2.3 Verrechnung Abschreibungen Hochbauten des Amtes für Verkehr und Tiefbau (AVT)

Die Abschreibungen der Werkhöfe für den Betrieb- und Unterhalt der Strasseninfrastruktur wird ebenfalls der Strassenrechnung belastet. Der entsprechende Betrag betrug im Zeitraum von 2014 bis 2019 rund 1.0 Mio. Franken pro Jahr. Dieser Betrag wird sich in den nächsten Jahren nicht wesentlich verändern.

2.2.4 Deckung der Kosten der Motorfahrzeugkontrolle

Die Kosten (- 0.4 Mio. Franken unter Einschluss der internen Verrechnungen) der kantonalen Motorfahrzeugkontrolle werden durch Gebühren gedeckt.

2.2.5 Deckung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei

Zur Deckung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei werden gemäss Voranschlag 2020 14.6 Mio. Franken aus dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuer verwendet. Dieser Betrag blieb in den letzten 10 Jahren konstant. Im Rahmen des Beschlusses über den Voranschlag verfügt der Kantonsrat grundsätzlich über die Kompetenz, die Höhe der Verwendung des Motorfahrzeugsteuerertrages zur Deckung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei festzusetzen.

2.2.6 Andere Auslagen für das Motorfahrzeug- und Fahrradwesen

Unter dieser Rubrik erscheinen Ausgaben für den Unterhalt von Zufahrten zu Berghöfen sowie mit dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuer finanzierte Beiträge an Rettungsdienste (Feuerwehr) für Einsätze auf dem Kantonsstrassennetz. Die Beträge von 0.85 Mio. Franken blieben in den vergangenen 10 Jahren konstant.

2.3 Nettoinvestitionen

Nach Abschluss der Gesamtverkehrsprojekte Entlastung Solothurn und Entlastung Region Olten beschränkten sich die Investitionen in die Strasseninfrastruktur vorwiegend auf Erhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen sowie die Umsetzung von Vorhaben aus den Agglomerationsprogrammen. Die Nettoinvestitionen betragen für die Jahre 2013 bis 2018 nach Abzug der Bundes- und Gemeindebeiträge jährlich rund 30 Mio. Franken.

Mit der Teilrevision des Strassengesetzes (KRB Nr. RG 0127/2018 vom 12. Dezember 2018) wurde die Beteiligung der Gemeinden an die Projektierung und den Bau der Kantonstrassen aufgehoben. Die Gesetzesänderung trat per 1. Januar 2019 in Kraft. Damit erhöhen sich die Nettoinvestitionen ab dem Jahr 2019 um rund 6.5 bis 9 Millionen Franken pro Jahr. In den frühen 2020er Jahren sind zudem umfangreiche Instandsetzungs- und Strassenumgestaltungsprojekte vorgesehen (zweite Phase der Sanierung der Passwang- und Saalstrasse und die Umgestaltung der Hauptstrasse in Derendingen). Die prognostizierten Nettoinvestitionen erhöhen sich somit mittelfristig - ohne Berücksichtigung der grösseren Ausbauprojekte (u.a. Verkehrsanbindung Thal, ERO+, Zubringer Dornach an die H18) - auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr.

2.4 Würdigung

Der Entscheid, die Gemeinden bei Erneuerungsinvestitionen von Kantonsstrassen zu entlasten, führt zu einer jährlichen Belastung der Strassenrechnung von 6.5 bis 9 Mio. Franken.

Der Verlauf der Strassenrechnung hängt von den Beschlüssen des Kantonsrats über das Globalbudget Strassenbau sowie Strassenbauprojekte der Investitionsrechnung ab. Auch entscheidet das Parlament jährlich im Rahmen des Voranschlages über die Zuweisung des dem Kanton Solothurn zustehenden Anteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Strassenrechnung sowie das Mass zur Finanzierung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei mit Erträgen der Motorfahrzeugsteuer.

Die Führung der Strassenrechnung dient nach der Auflösung des Strassenbaufonds als Beleg, dass der Ertrag der Motorfahrzeugsteuer nicht für übrige Verwaltungsaufgaben verwendet wird.

3. **Aufhebung des Strassenbaufonds**

Eines der Hauptziele der vorliegenden Revision des Strassengesetzes liegt in der Aufhebung des Strassenbaufonds. Dies einerseits finanzpolitisch motiviert, wird doch dies mit der Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1) zur Minimierung der Spezialfinanzierungen (KRB Nr. RG 0183/2017 vom 20. Dezember 2017) postuliert.

Seit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2012 wurden jene Spezialfinanzierungen, welche sich auf kantonales Recht beziehen, zweckgebunden dem Eigenkapital zugeordnet. Vor diesem Zeitpunkt erschienen die Spezialfinanzierungen mit einem positiven Saldo als «Verpflichtungen gegenüber Sonderrechnungen» im Fremdkapital auf der Passivseite bzw. jene mit einem negativen Saldo unter «Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen» auf der Aktivseite der Bilanz. Im Fall von positiven Saldi der Spezialfinanzierungen wurde die Staatsrechnung deshalb schlechter dargestellt, im Fall von überschuldeten Fonds schöngeschrieben. Mit der Bilanzierung der Spezialfinanzierungen im Eigenkapital entspricht die Bilanz des Kantons der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens unter Einschluss seiner mit zweckgebundenen Einnahmen finanzierten Aufgabenbereichen.

Abgesehen davon, dass die Spezialfinanzierungen wie der Strassenbaufonds neu als «Rücklage Strassenrechnung» im Eigenkapital bilanziert werden, fand mit dem Übergang zu HRM2 das spezialfinanzierte Verwaltungsvermögen Eingang in die Bilanz. So wird im Voranschlag 2020 per Jahresbeginn im Bereich der Strasseninfrastruktur ein Anlagevermögen in der Höhe von 539 Mio. Franken ausgewiesen.

Die Veränderungen im Bereich der zweckgebundenen Eigenkapitalpositionen, zu denen die Strassenrechnung nach Aufhebung des Strassenbaufonds zählt, werden bei der Berechnung des für die Defizitbremse relevanten freien Eigenkapitals berücksichtigt und in der zusammenfassenden Darstellung des finanziellen Ergebnisses der Staatsrechnung ausgewiesen. Die Strassenrechnung wird so gleich behandelt wie die Finanzierung Wasserwirtschaft und Altlasten.

Während die in Bezug auf die Transparenz der Staatsrechnung massgebenden Nachteile des klassischen, ausserhalb des Haushalts bilanzierten Strassenbaufonds mit dem Übergang zu HRM2 bereits eliminiert wurden, entsprechen die Bestimmungen des aktuellen Strassengesetzes noch der Praxis von HRM1. Diese sollen nun revidiert werden.

4. Velowege von kantonaler Bedeutung

Auch dem überwiesenen Auftrag von Markus Ammann (SP, Olten) (KRB Nr. A 0064/2015 vom 27. Januar 2016) folgend, soll mit der vorliegenden Revision des Strassengesetzes die Grundlage geschaffen werden, dass die Realisierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung erleichtert wird.

Als Planungsinstrument besteht bereits der «kantonale Netzplan Velo und Routen SchweizMobil». Mit dieser Grundlage wird - analog zum Inventarplan der Solothurner Wanderwege - das übergeordnete kantonale Alltags- und Freizeitverkehrsnetz für den Veloverkehr dargestellt. Das Alltagsnetz beinhaltet Strecken auf Kantonsstrassen sowie Alternativ- und Ergänzungsstrecken zu den Kantonsstrassen und das Freizeitnetz, insbesondere die Velorouten von SchweizMobil. In diesem Netzplan werden auch vorhandene Netzlücken und gewünschte Routenoptimierungen aufgezeigt. Wo Lücken im kantonalen Velonetz vorhanden sind, sollen diese schrittweise geschlossen werden. Die Routen von SchweizMobil sind langfristig sicherzustellen und die Linienführung attraktiver zu gestalten. Mit Beschluss Nr. 2014/647 vom 1. April 2014 hat der Regierungsrat diesen Grundlagenplan zur Kenntnis genommen und beschlossen, diesen als eine Grundlage zum Richtplan zu bezeichnen. Der «Netzplan Velo» ist somit im Richtplan als Grundlage verankert.

Im Weiteren zeigen auch die Agglomerationsprogramme Solothurn, AareLand und Basel bezüglich dem Velo- und Fussverkehr den Ist-Zustand und den Handlungsbedarf in den entsprechenden Agglomerationen auf. Mit den Agglomerationsprogrammen der 1., 2. und 3. Generation sind dem Bund die wesentlichen zu realisierenden Langsamverkehrsmassnahmen für diese Räume zur Umsetzung und Mitfinanzierung beantragt worden. Weitere Massnahmen werden voraussichtlich mit den Agglomerationsprogrammen der 4. Generation dem Bund beantragt werden.

Verschiedene Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen wurden bereits umgesetzt oder stehen in der Umsetzung.

Gemäss dem geltenden Strassengesetz (BGS 725.11) baut der Kanton die Kantonsstrassen und die Einwohnergemeinden die Gemeindestrassen. Dasselbe gilt für Radwege. Damit ist der Kanton im Wesentlichen zuständig für die Bereitstellung der Radwege entlang von Kantonsstrassen. Diese Regelung erschwert - trotz netzübergreifenden konzeptionellen Planungen - die im Richtplan postulierte Bereitstellung eines sicheren und attraktiven Langsamverkehrsnetzes.

Neu soll der Kanton für alle Velowege zuständig sein, welche von kantonaler Bedeutung sind und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Kantons- oder Gemeindestrasse handelt. Die kantonale Zuständigkeit würde sich dabei auf die velowegspezifischen Elemente beschränken. Mit der Änderung im Strassengesetz wird der Kanton nicht nur zuständig für die Signalisation und Markierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung, sondern auch für die für den Veloverkehr erstellten Bauwerke wie Brücken, welche Lücken im kantonalen Velowegnetz schliessen. An der kommunalen Zuständigkeit für den Unterhalt des Trassees, über das die Veloroute geführt wird, würde nichts ändern.

Die finanzielle Belastung der Strassenrechnung durch die Finanzierung der neuen Aufgaben im Bereich des Veloverkehrs sind überschaubar und belaufen sich auf 500'000 Franken bis 2 Mio. Franken jährlich. Sie sind in der aktuellen Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung berücksichtigt.

Mit dieser Neuregelung der Zuständigkeiten wird die Voraussetzung für die Realisierung eines sicheren und attraktiven Velowegnetzes von kantonaler Bedeutung geschaffen.

Für die Bezeichnung des Velowegnetzes von kantonaler Bedeutung wird der erwähnte «Netzplan Velo» als Grundlage dienen und periodisch überarbeitet. Der Entscheid über die Bezeichnung der Radrouten von kantonaler Bedeutung soll dem Regierungsrat obliegen.

Es wird aber weiterhin Aufgabe der Gemeinden sein, ergänzende kommunale Langsamverkehrskonzepte zu erarbeiten, welche auf die kantonalen Velowege abgestimmt sind und insbesondere auch den Fussverkehr umfassen. Nicht Gegenstand der Überarbeitung des «Netzplans Velo» sind die Wanderwege.

5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Mit RRB Nr. 2016/1136 vom 21. Juni 2016 hat der Regierungsrat den damaligen Gesetzentwurf zu Händen der Vernehmlassung beschlossen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 30. September 2016. Der Revisionsentwurf stiess bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf heterogene, teils ablehnende Reaktionen. Während die Notwendigkeit der Revision unbestritten und teils explizit begrüsst wird, fallen die Reaktionen auf die Revisionspunkte zum Teil kritisch aus.

- Im Zentrum der Kritik stand der Verzicht der Reduktion der Gemeindebeiträge an den Kantonsstrassenbau.
- Während CVP und FDP, Die Liberalen den ursprünglich in der Botschaft enthaltenen Erwägungen betreffend Berücksichtigung der Ordnungsbussenerträge bei der Finanzierung der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei explizit zustimmen, werden diese von der SP in Frage gestellt.
- Der Aufhebung des Strassenbaufonds unter Beibehaltung der Zweckbindung wurde zugestimmt.
- Das vorgeschlagene Engagement des Kantons bei der Finanzierung von Velowegen von kantonaler Bedeutung wird kontrovers, aber mehrheitlich positiv aufgenommen. Strasse Solothurn und ASTAG lehnen ein stärkeres Engagement des Kantons bei der Finanzierung der Velowege nicht zuletzt deshalb ab, weil damit Verkehrsteilnehmende von Massnahmen profitieren, an denen sie sich nicht finanziell beteiligen.
- Die in § 24^{bis} des Vernehmlassungsentwurfes enthaltene Stossrichtung bei der Überführung der Bestimmung zu der heutigen «Entnahmekompetenz» aus dem Strassen-

baufonds in eine analoge, spezialrechtliche Finanzkompetenz zur Verwendung zweckgebundener Mittel stiess auf verfassungsrechtlich motivierte Vorbehalte. Unbestritten schien, dass das heutige System mit den Sammelverpflichtungskrediten für Kleinprojekte vereinfacht werden und übersichtlicher gestaltet werden müsse.

- Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Regionalisierung der Gemeindefonds stösst aufgrund schwieriger Umsetzbarkeit mehrheitlich auf grosse Skepsis und wurde abgelehnt.

Den Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren wird im vorliegenden Revisionsentwurf wie folgt Rechnung getragen:

- Nicht mehr Gegenstand der Vorlage ist die Entlastung der Einwohnergemeinden von den Kosten des Kantonsstrassenbaus (Ersatzinvestitionen). In Erfüllung des am 27. Juni 2017 überwiesenen Auftrags Susanne Koch Hauser (CVP, Erschwil): Kantonsstrassenfinanzierung neu regeln (KRB Nr. A 0148/2016) wurde das Strassengesetz vorerst in diesem Punkt überarbeitet. Die entsprechende Revision wurde am 12. Dezember 2018 (KRB Nr. RG 0127/2018) vom Kantonsrat beschlossen und wurde per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.
- Dem Kritikpunkt der SP, wonach die Ordnungsbussenerträge bei der Bemessung der Finanzierung der Kosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei nicht zu berücksichtigen sind, wird Rechnung getragen. Die in der vorliegenden Botschaft dargestellten Berechnungen zur Entwicklung der Strassenrechnung beziehen sich in diesem Punkt auf die heutige Praxis und berücksichtigen den Ordnungsbussenertrag nicht.
- Die Verpflichtung des Regierungsrats, sich in Bezug auf Velowege von kantonaler Bedeutung einzusetzen, fusst auch auf dem mit einem veränderten Wortlaut überwiesenen Auftrag Markus Amann (SP, Olten): Kantonales Konzept für den Langsamverkehr (KRB Nr. A 0064/2015 vom 27. Januar 2016).
- Die verfassungsrechtlich motivierte Kritik an einer spezialrechtlichen Ausgabenkompetenz für Strassenbauvorhaben wird im vorliegenden Entwurf berücksichtigt. Mit Ausnahme der Überführung des Projektreferendums für Strassenprojekte in ein spezialrechtlich fundiertes Referendum für Strassenbauten mit Kosten von mehr als 25 Mio. Franken, sollen bei Strassenbauvorhaben die allgemeinen Ausgabenkompetenzen zur Anwendung kommen. Der unübersichtlichen Situation bei der Bewirtschaftung der Kleinprojekte konnte mit einer Teilrevision der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-VO; BGS 115.11) begegnet werden.
- Auf die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Regionalisierung der Gemeindebeiträge an die Kosten von Strassenbauprojekten wird verzichtet.

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle Konsequenzen

Nachdem die letzte Revision des Strassengesetzes, welche die weitgehende Befreiung der Gemeinden von den Beiträgen an den Kantonsstrassenbau regelte, massgebende finanzielle Konsequenzen hatte, sind die finanziellen Folgen der nun vorliegenden Revision gering. Die Aufhebung des Strassenbaufonds wurde mit dem Übergang von HRM1 zu HRM2 faktisch bereits berücksichtigt. Folgen für den Staatshaushalt hat weniger die vorliegende Gesetzesrevision als die darauf basierende Investitionsstrategie. Diese bleibt mit dem revidierten Gesetz mit Ausnahme des verstärkten Engagements im Bereich der Velowege von kantonaler Bedeutung unverändert.

Die finanzielle Belastung der Strassenrechnung durch die Finanzierung dieser neuen Aufgaben sind überschaubar und belaufen sich auf 500'000 Franken bis 2 Mio. Franken jährlich. Sie sind in der aktuellen Aufgaben- und Finanzplanung enthalten.

6.2 Personelle Konsequenzen

Das revidierte Strassengesetz kann mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt werden.

6.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gesetzesvorlage hat wenig Konsequenzen auf die Gemeinden. Mit den neuen Bestimmungen wird sich der Kanton beim Aufbau eines Netzes von Velowegen von kantonaler Bedeutung engagieren. Insbesondere an der Finanzierung von Bauwerken wie Brücken oder Neubauten (z.B. Veloschnellrouten) und Ausbauten bestehender Wege, welche Lücken im kantonalen Velowegnetz schliessen, werden sich auch die betroffenen Gemeinden beteiligen. Die Mitarbeit der betroffenen Gemeinden bei der Konzeption und Planung bei der Vervollständigung des kantonalen Velowegnetzes erfolgt in erster Linie über die erprobten Gefässe bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme.

6.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Die Abschaffung des Strassenbaufonds ausserhalb der Strassenrechnung führt zu mehr Transparenz im Ausweis des finanziellen Haushalts des Kantons Solothurn und bildet dabei eine verbesserte Grundlage zu dessen nachhaltiger Bewirtschaftung.

Die neue rechtliche Grundlage zur Finanzierung von Netzlücken wie Brücken im kantonalen Velowegnetz fördert den umweltgerechten, nachhaltigen Verkehr.

7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

7.1 Kapitel 1. Allgemeine Bestimmungen

§ 2 Abs. 4

Auf die Erwähnung des Strassenbaufonds wird verzichtet, dieser ist abgeschafft.

§ 4 Abs. 2 (und andernorts) Begriffliches: «Velowege» anstelle von «Radwegen»

Die Verwendung des Begriffes «Veloweg» 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 Abs. 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.

Abs. 1: 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.

Abs. 2 regelt jene Fälle, in denen die Velofahrbahn baulich losgelöst von der Fahrbahn des motorisierten Verkehrs geführt wird. So bleibt beispielsweise die von der Hauptachse getrennte Hochlage eines Veloweges bei einer Eisenbahnunterführung Teil der Kantonsstrasse. Gleiches gilt für Fusswege.

Abs. 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 auf eine analoge Regelung für Geh- und Wanderwege.

Abs. 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.

7.2 Kapitel 2. Planung und Finanzierung

Das bisherige Kapitel 2 «Zuständigkeiten, Planung und Projektierung», das heute auch Bestimmungen über das Kreditwesen enthält, wird im Zug der Aufhebung des Strassenbaufonds völlig umgestaltet und mit dem ehemaligen Kapitel 5 (Finanzielle Bestimmungen) zusammengeführt. 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 Kantonsstrassen

Mit dem Revisionsentwurf werden die Inhalte von § 8 und §§ 22 bis 24 in den neuen §§ 8^{bis} bis 8^{quater} geregelt. Aus gesetzgebungstechnischen Gründen muss in der Folge § 8 gestrichen werden.

§ 8^{bis} (neu) Grundsatz Finanzierung

Entspricht unverändert dem bisherigen § 22.

§ 8^{ter} (neu) Finanzierung Kantonsstrassen

§ 8^{ter} vereinigt die infolge der Anpassungen an das allgemeine Finanzhaushaltsrecht angepassten §§ 8 und 24.

Abs. 1: Entspricht dem bisherigen § 24 Abs. 1.

Abs. 2: Entspricht grundsätzlich dem bisherigen § 24 Abs. 2. Er berücksichtigt jedoch in Zwischenzeit geändertes Bundesrecht: Während die nicht werkgebundenen Beiträge aus dem Mineralölsteuerertrag, basierend auf Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG; SR 725.116.2), ausschliesslich für Strassenaufgaben zu verwenden sind, verfügen die Kantone bei den ihnen zufallenden Beiträge aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) über einen gewissen Spielraum. Gemäss Art. 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG; SR 641.81) «...verwenden (die Kantone) ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr». Es obliegt also dem Kantonsrat, im Rahmen der Beschlüsse über den Voranschlag über den Anteil der LSVA-Gelder zu entscheiden, welcher nicht der Spezialrechnung Strassen zugewiesen werden soll.

Abs. 3 und 4: Angepasst an das allgemeine Finanzhaushaltsrecht, entsprechen die Abs. 3 und 4 den bisherigen Bestimmungen von § 8 Abs. 1 und 2.

Auf die Übernahme der Bestimmung von § 8 Abs. 3, wonach sich die Höhe der Schwelle für das fakultative Referendum aufgrund von Änderungen des Schweizerischen Baupreisindexe anpasst, wird verzichtet. Die Anpassung von Kompetenzschwellen an Teuerungsindizes ist dem allgemeinen Finanzhaushaltsrecht fremd. Ebenfalls kann auf die Bestimmung des heutigen § 24 Abs. 3 verzichtet werden, wonach die Gemeinden die Strassenbaukosten durch Erschliessungsbeiträge der Privaten nach den Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1) und aus Steuermitteln finanzieren. Diese Bestimmung ergibt sich direkt aus dem PBG und muss hier nicht Eingang finden.

§ 8^{quater} (neu) Beiträge der Gemeinden

§ 8^{quater} entspricht bis auf die Änderung betreffend Velowegen von kantonalen Bedeutung (Abs. 1) unverändert dem per 1. Januar 2019 revidierten § 23.

§ 9 Gemeindestrassen

Kann ersatzlos gestrichen werden.

§ 10 Radwege

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

7.3 Kapitel 3. Bau (Neubau, Änderung und Sanierung)

§ 11 Grundsatz

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

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

7.4 Kapitel 4. Betrieb und Unterhalt

§ 20 Zuständigkeit

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

7.5 Kapitel 5. Finanzielle Bestimmungen

Auf Kapitel 5 kann verzichtet werden. Die finanziellen Bestimmungen wurden in Kapitel 2 untergebracht.

7.6 Kapitel 6 und 7

Keine Änderungen.

8. Fremdänderung Gesetz über die Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge und Fahrräder (BGS 614.61)

§ 5 Abs. 3 (neu)

Mit der expliziten Bezeichnung der Zuständigkeit des Kantonsrats zur Zuordnung der Motorfahrzeugsteuererträge zu den Verwendungszwecken gemäss Abs. 1 und 2:

- Deckung der Verwaltungskosten der Motorfahrzeugkontrolle,
- Deckung der Verwaltungskosten der Verkehrsabteilung der Kantonspolizei,
- anderer Auslagen für das Motorfahrzeug- und Fahrradwesen,
- Investitionsbeiträge nach § 7 Absätze 2 und 3 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Gesetz, BGS 732.1)

wird einer finanzrechtlichen Notwendigkeit Rechnung getragen, welche mit der Aufhebung des Strassenbaufonds zusammenhängt.

9. Rechtliches

Der Beschluss über die Teilrevision des Strassengesetzes unterliegt nach Art. 35 Abs. 1 Bst. 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 Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV dem fakultativen Referendum.

10. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen und den Antrag Markus Ammann (SP, Olten) vom 27. Januar 2016 (KRB Nr. A 0064/2015) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (alb/rk/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
Polizei Kanton Solothurn
Departement für Bildung und Kultur
Staatskanzlei, Legistik und Justiz, FF
Staatskanzlei (eng, rol, ett; 3)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentdienste
GS, BGS