



Kommission Bau und Volkswirtschaft, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Obstmarkt 3
9102 Herisau
kantonsrat@ar.ch

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 8. April 2024

5000.723

4. Kantonales Strassenbau- und Investitionsprogramm 2023-2026; Kenntnisnahme

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 8. April 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das 4. Kantonale Strassenbau- und Investitionsprogramm 2023–2026 (Strassenbauprogramm) trägt zu einer gut ausgebauten und laufend unterhaltenen kantonalen Strasseninfrastruktur bei. Es baut auf dem Vorgängerprogramm auf und strebt die Realisierung der aufgeführten 29 Objekte in den genannten Jahren an. Zwei externe Einflüsse führten zu einer mehrmonatigen Verzögerung im Genehmigungsprozess. Der Regierungsrat hat das Strassenbauprogramm im November 2023 beschlossen und zuhänden des Kantonsrates verabschiedet.

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft hat an ihren Sitzungen vom 13. März 2024 und 8. April 2024 das Programm beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. November 2023 «4. Kantonales Strassenbau- und Investitionsprogramm 2023–2026; Kenntnisnahme» mit sechs Beilagen

An der Sitzung vom 13. März 2024 standen Regierungsrat Dölf Biasotto und Urban Keller, Kantonsingenieur, für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.



B. Erwägungen

Das Strassenbauprogramm ist aus Sicht der Kommission gut verständlich geschrieben und hat eine klare Struktur. Die Kommission regt an, das Programm bezüglich Struktur und Verständlichkeit als Vorbild für andere Konzepte im Departement beizuziehen.

Kenntnisnahme im Kantonsrat

Der Kantonsrat kann das Strassenbauprogramm lediglich zur Kenntnis nehmen. Dieser Umstand hat in der Kommission zu längeren Diskussionen geführt. Einige Mitglieder sind der Ansicht, dass die Entscheidungsfindung im Strassenbau veraltet, überholt und undemokratisch ist. Der Regierungsrat verweist in seinem Bericht und Antrag auf das Strassengesetz, das in Art. 28 (StrG; bGS 731.1) festlegt, dass er ein mehrjähriges Strassenbau- und Investitionsprogramm beschliesst, welches alle Neu- und Ausbauprojekte bezeichnet, die in der Programmperiode ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen. Er muss das Bauprogramm mindestens alle vier Jahre überarbeiten. Das Programm ist aus Sicht des Regierungsrates ein wichtiges Führungsinstrument. Er steuert beispielsweise die regionale Verteilung, hat ein Augenmerk auf die zur Verfügung stehenden Mittel oder er bestimmt die Sichtung eines Objektes.

Das Strassenbauprogramm ist dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen (Art. 28 Abs. 3 StrG). Sollte der Kantonsrat dieses Vorgehen ändern wollen, weist die Kommission darauf hin, dass dies im Rahmen der laufenden Revision des Strassengesetzes angegangen werden könnte. Einzelne Kommissionsmitglieder betonen, dass das Parlament in anderen Kantonen bei Strassenbauprojekten viel mehr mitreden und auch einzelne Strassenbauprojekte bewilligen kann.

Verzögerung beim Genehmigungsprozess

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag schreibt, haben externe Einflüsse zu einer mehrmonatigen Verzögerung im Genehmigungsprozess des Strassenbauprogramms geführt. Der Kantonsrat kann daher das Programm 2023–2026 erst Mitte 2024 zur Kenntnis nehmen. Die Kommission findet diese Situation unbefriedigend. Das Departement hat der Kommission die Gründe für die Verzögerung ausführlich dargelegt. Sie kann diese teilweise nachvollziehen. Sie fordert den Regierungsrat auf, den Prozess für das 5. Kantonale Strassenbauprogramm rechtzeitig zu starten und sicherzustellen, dass die Diskussion und die Kenntnisnahme im Kantonsrat zeitnah erfolgen können. Ansonsten drohen sich die Verzögerungen über mehrere Jahre zu kumulieren.

Definition von Ersatzobjekten

Im Bericht und Antrag führt der Regierungsrat aus, dass fünf Vorhaben als Ersatzobjekte für den Wegfall der Ortsdurchfahrt Teufen neu im Strassenbauprogramm aufgenommen wurden. Als Ersatzobjekte wurden Projekte aus dem 5. Strassenbauprogramm vorgezogen oder Projekte umgesetzt, die früher anders priorisiert wurden. Die Kommission hat sich gefragt, warum der Regierungsrat zwingend Ersatzobjekte definieren musste, um den Wegfall zu kompensieren. Da es sich bei der Strassenrechnung um eine Spezialfinanzierung handelt, geht das Geld aus Sicht einiger Mitglieder nicht verloren, sondern steht für andere Jahre zur Verfügung. Zudem führt die Suche nach Ersatzobjekten dazu, dass die kurzfristig aufgenommenen Objekte nicht in der Vernehmlassung waren und verwaltungsexterne Akteurinnen und Akteure keine Stellung dazu nehmen konnten.



Das Departement hat bestätigt, dass diese Ersatzobjekte nicht in der Vernehmlassung waren. Es weist jedoch darauf hin, dass alle Projekte einzeln durch den Regierungsrat genehmigt werden müssen. Das Strassenbauprogramm hat für den Kantonsrat rein informativen Wert. Dem Kantonsrat liegen damit alle Projekte zur Kenntnis vor, die in der Programmperiode umgesetzt werden sollen.

Das Departement weist ferner darauf hin, dass der Fonds sofort im zweistelligen Millionenbereich ansteigen würde, wenn keine Ersatzobjekte vorlägen. Der Kanton strebt bei den Strassenbauprojekten und deren Finanzierung eine hohe Kontinuität an. Diese Herangehensweise entspricht auch den Kapazitäten der regionalen Planungs- und Baufirmen und der Verwaltung. Die Mittel sollen kontinuierlich ausgegeben werden, um die Arbeitslast im Tiefbausektor gleichmässig zu verteilen und den Ausbaustandard der Strassen im Kanton zu erhalten. Die kurzfristige Suche nach Ersatzobjekten war möglich, weil das Tiefbauamt ungefähr 100 Projekte parallel bearbeitet.

Die Kommission betont, dass die Gemeinden bei der Definition von Ersatzobjekten nicht denselben finanziellen Handlungsspielraum wie der Kanton haben. Die Strassenrechnung ist beim Kanton eine Spezialfinanzierung. Die Gemeinden stellen die Projekte in der Investitionsrechnung ein. Verschiebt sich ein Projekt, können sie die Finanzen nicht so einfach auf ein nächstes Jahr verschieben wie der Kanton.

Mittelherkunft in der Strassenrechnung

Die Finanzierung des Strassenbauprogramms erfolgt über die Strassenrechnung. Diese ist als Spezialfinanzierung innerhalb der Staatsrechnung geführt (Konto ER 5900). Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben werden über den Strassenfonds ausgeglichen.

In der Kommissionsberatung ist eine längere Diskussion über die fehlende Transparenz bei der Herkunft und Verwendung der Mittel entstanden. Es handelt sich um hohe Beträge, die jährlich im Strassenbau ausgegeben werden. Der Verkehr ist ein grosses und emotional diskutiertes Thema. Der Kantonsrat gibt die Finanzen im Rahmen des Voranschlages frei. Er sollte wissen, wofür die Mittel genau ausgegeben werden. Die Kommission wollte vor allem wissen, wie hoch der Beitrag des Bundes ist, den der Kanton jährlich erhält und wie viele Mittel in welches Projekt fliessen.

Das Departement weist darauf hin, dass die Objekte des laufenden Jahres auf der Homepage des Tiefbauamtes aufgeschaltet sind. Allerdings stehen auf dieser Liste keine Kosten der Objekte. Grund dafür sind unter anderem die Empfehlungen der eidgenössischen Wettbewerbskommission. Zur Vermeidung von Preisabsprachen und Kartellen empfiehlt sie, keine Listen mit den genauen Krediten zu publizieren. Zudem verweist das Departement auf die Tabelle «Geplante Strassenbauten Überblick» auf Seite 23 des Strassenbauprogramms (siehe Beilage 1.1).

Zu den Beiträgen des Bundes verweist das Departement auf Kapitel 5.7 «Verfügbare Mittel» auf Seite 38 des Strassenbauprogramms. Die Kommission bemängelt, dass in diesen Kapiteln kaum Zahlen zu den jeweiligen Bundesmitteln zu finden sind. Sie bemängelt ebenfalls, dass in den Unterlagen zum Voranschlag und zur Staatsrechnung in der Erfolgsrechnung zu Konto 5900 im Gegensatz zu früher keine detaillierten Informationen zum Strassenfonds mehr enthalten sind. Sie hat das Departement gebeten, eine Übersicht über die Beträge für 2023 zu erstellen und diese der Kommission zuzustellen (siehe Beilagen 2.1 und 2.2).



Aus der Strassenrechnung kann entnommen werden, dass der Kanton die Kosten von 27.6 Millionen Franken, die im Jahr 2023 vom Kanton eingesetzt wurden, fast vollständig aus Bundesgeldern finanzieren kann. Es handelt sich dabei um Erträge aus der eidgenössischen Mineralölsteuer von 10.1 Millionen Franken, einem Anteil am Ertrag an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) von 3.1 Millionen Franken, um übrige Bundeseinnahmen von 3.6 Millionen Franken sowie um Anteile an Motorfahrzeugsteuern und Gemeindebeiträgen (10 Millionen Franken). Der Kanton muss folglich fast keine kantonalen Steuermittel einsetzen. Die Gemeinden erhalten im Gegensatz zum Kanton nur etwa 0.6 Millionen Franken aus diesen Geldern und müssen den grossen Rest für den Strassenbau und Strassenunterhalt aus Einkommens- und Vermögenssteuern aufbringen. In diesem Zusammenhang stellt sich der Kommission die Frage, ob es richtig ist, dass die Gemeinden nur sehr wenig von den zweckgebundenen Mitteln profitieren.

Die Kommission regt an, dass in der nächsten Fassung des Strassenbauprogramms die konkreten Beträge aufgeführt werden.

Rolle der Gemeinden

Mehr Transparenz bei der Herkunft der Mittel im Strassenfonds ist auch im Zusammenhang mit der Rolle der Gemeinden beim Strassenbau relevant. Die Gemeinden müssen im Gegensatz zum Kanton ihre Ausgaben ausschliesslich mit Steuergeldern finanzieren. Sie haben keine Spezialfinanzierung, die eine Verschiebung eines Projektes von einem Jahr auf das andere erlaubt. Einige Gemeinden haben offenbar das Gefühl, dass sie vom Kanton überstimmt und zu etwas gedrängt werden, das sie nicht finanzieren können.

Das Departement weist darauf hin, dass das Strassenwesen sehr föderal geregelt ist. Art. 75 des StrG regelt die Beiträge der Gemeinden. Die Gemeindebeiträge fliessen bei einzelnen Objekten in den Investitionskredit. Jede Gemeinde hat andere Ansprüche und realisiert zum Teil auch mehr als unbedingt nötig. Die Gemeinden können in der Vernehmlassung Projekte vorschlagen und der Kanton versucht, diese zu berücksichtigen. In der Regel werden die Projekte zusammen mit den Gemeinden entwickelt. Die Projektgenehmigungen durch den Regierungsrat beinhalten die genauen Kredite. Diese Beschlüsse erhalten auch die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden. Gegenüber den Gemeinden ist der Kanton bei konkreten Projekten also transparent.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen, das 4. Kantonale Strassenbau- und Investitionsprogramm 2023–2026 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

sign. Sabrina Baumgartner

Matthias Tischhauser, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin



Beilagen:

Beilage 2.1 Konto 5900 Strassenrechnung, Detailangaben

Beilage 2.2 Abbildung Aufwand und Erträge Spezialfinanzierung Strassenrechnung