

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 8. Dezember 2015

960

GRG Nr.	12	IN 31	325
---------	----	-------	-----

Interpellation von Hanspeter Gantenbein, Fabienne Schnyder und Fritz Zweifel vom 7. Januar 2015 „Verursachergerechter Unterhalt von Gemeindestrassen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

National-, Kantons- und Gemeindestrassen bilden in der Schweiz ein engmaschiges Netz mit unterschiedlichen Belastungen und Funktionen. Grundsätzlich stehen die Kantonsstrassen im Eigentum des Kantons, die Gemeindestrassen im Eigentum der Gemeinden (§ 7 Gesetz über Strassen und Wege, RB 725.1). Entsprechend gestalten sich auch die grundsätzlichen Zuständigkeiten für den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung.

Die gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

Frage 1

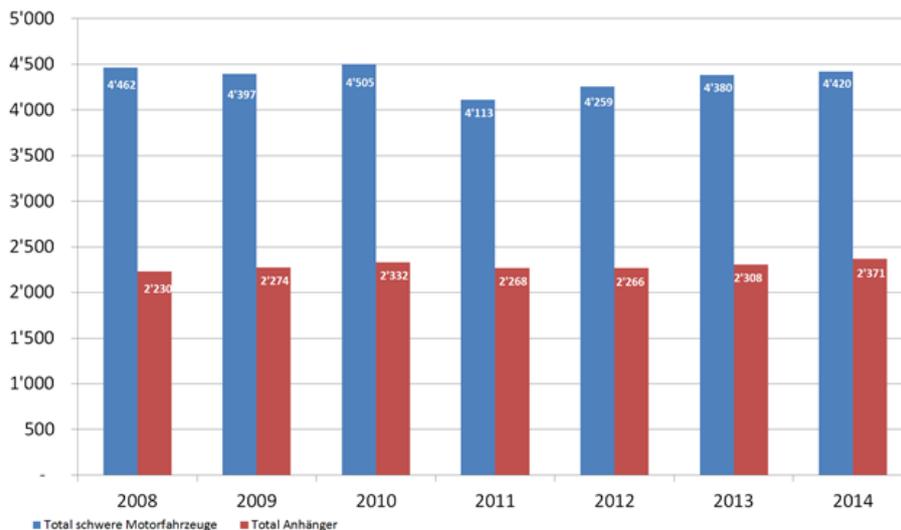
Der Kanton Thurgau verfügt im schweizweiten Vergleich über ein dichtes Netz an Kantonsstrassen, die Netzlänge beträgt rund 800 Kilometer. Das Gemeindestrassennetz misst insgesamt rund 2'200 km. Der mit Beschränkungen belegte Gemeindestrassenanteil, beispielsweise mit einem LKW-Fahrverbot, ist nicht erfasst, dürfte aber im Bereich von 1 bis 2 Prozent liegen. Daraus resultiert eine Gesamtlänge der Gemeindestrassen von zirka 2'160 Kilometern, welche von Personenwagen und LKW genutzt werden kann.

Frage 2

Die Anzahl der Fahrzeuge, die mit Thurgauer Kontrollschild unterwegs sind, hat sich von knapp 186'000 im Jahr 2005 auf rund 239'000 im Jahr 2014 um 53'000 erhöht. Mangels Detaillierungsgrad der vorhandenen Daten ist es nicht möglich, die Entwicklung aufgeteilt nach einzelnen Gewichtsklassen nachträglich zu ermitteln.

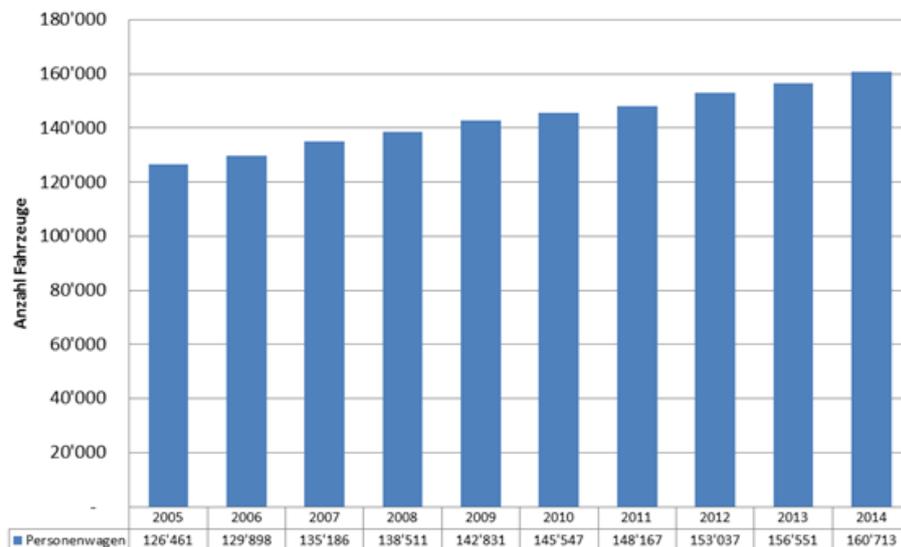
Grundsätzlich wird im Strassenverkehr und bei der LSVA zwischen zwei Kategorien unterschieden: Fahrzeuge grösser und Fahrzeuge kleiner als 3.5 Tonnen. Der Anteil der schweren Fahrzeuge mit einem Gewicht von über 3.5 Tonnen (Motorfahrzeuge und Anhänger) am gesamten Bestand beträgt aktuell rund 2.8 %. Die EDV-Applikation des Strassenverkehrsamts erlaubt einen Blick auf die Entwicklung in den vergangenen sieben Jahren, welche nachfolgend im Detail abgebildet ist. Die Abbildung zeigt, dass der Bestand der schweren Fahrzeuge, die im Kanton immatrikuliert sind, relativ stabil ist.

Bestandesentwicklung der Fahrzeuge > 3.5 t



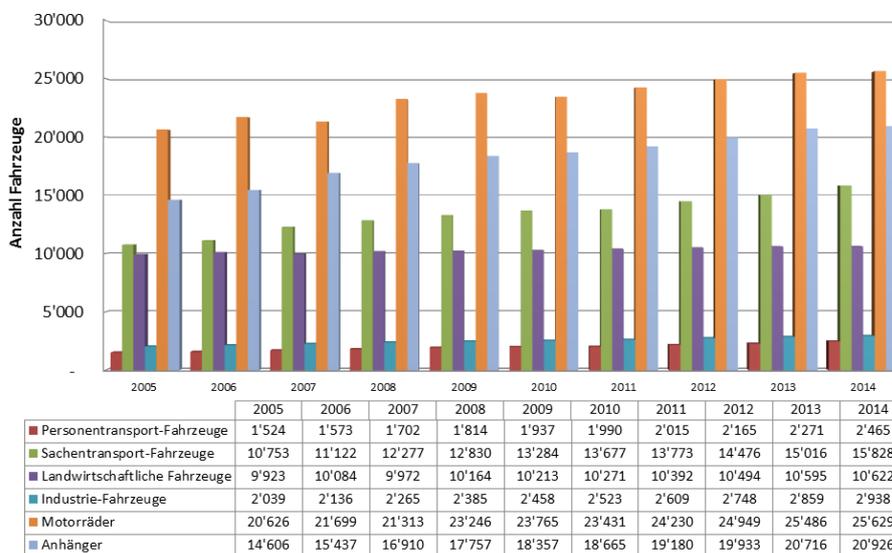
Will man die vergangenen zehn Jahre detaillierter betrachten, lässt sich die Entwicklung nach verschiedenen Fahrzeuggruppen aufzeigen. Für eine bessere Übersicht werden die Personenwagen und die übrigen Fahrzeuggruppen separat ausgewiesen. Die Anzahl der Personenwagen hat in den letzten zehn Jahren um rund 34'000 Fahrzeuge zugenommen, von aufgerundet 127'000 im Jahr 2005 auf aufgerundet 161'000 im Jahr 2014. Die folgende Abbildung zeigt die Zahlen für die einzelnen Jahre im Detail.

Entwicklung des Bestands der Personenwagen im Kanton Thurgau



In den übrigen Fahrzeuggruppen hat sich der Bestand sehr unterschiedlich entwickelt. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Interpellation ist vor allem die Entwicklung der Sachtransportfahrzeuge (Lieferwagen, Lastwagen, Sattelschlepper) von Interesse. Hier hat der Bestand von aufgerundet 11'000 im Jahr 2005 auf aufgerundet 16'000 im Jahr 2014 zugenommen. Ein Grossteil der Sachtransportfahrzeuge sind allerdings Lieferwagen mit einem Gewicht von unter 3,5 Tonnen. Die Zahl der Anhänger ist im gleichen Zeitraum von aufgerundet 15'000 auf aufgerundet 21'000 gestiegen. Auch hier hat ein grosser Teil davon ein Gewicht von unter 3,5 Tonnen. Die genaue Entwicklung ist in nachfolgender Abbildung ersichtlich.

Entwicklung des Bestands der übrigen Fahrzeuge im Kanton Thurgau
(ohne Personenwagen)



Frage 3

Eine detaillierte Beurteilung der Belastung ist dem Regierungsrat auf Basis der Verkehrszählungen nur für die Kantonsstrassen möglich. Der Schwerverkehr variiert auf dem Kantonsstrassennetz je nach Region zwischen 3 und 10 %. Im Zusammenhang mit der Abnutzung der Strassen ist zu berücksichtigen, dass ein LKW rund 10'000 Personenwagen entspricht. Dementsprechend gross sind die regionalen Unterschiede der Belastung. Ein messbarer Indikator sind die Zustandsbeurteilungen der Kantonsstrassen. Der zu sanierende Anteil steigt kontinuierlich. 2005 waren noch 88 % der Kantonsstrassen in gutem und mittlerem Zustand. Der sogenannte Interventionsanteil betrug 12 %. Bis 2015 hat sich der Interventionsanteil auf 30 % erhöht, und entsprechend müssen in den kommenden Jahren auch mehr Mittel für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen eingesetzt werden.

Was die Belastung der Gemeindestrassen anbelangt, verfügt der Kanton mangels Verkehrszählungen über keine detaillierten Zahlen. Auch Zustandsbeurteilungen liegen ihm keine vor. Begründet ist dies in der klaren Trennung der Zuständigkeiten gemäss den Grundsätzen des Gesetzes über Strassen und Wege. Aus einzelnen Gemeinden ist

bekannt, dass auch sie in den kommenden Jahren erhöhten Unterhaltsbedarf für ihr Netz haben, so wie dies die Interpellanten in ihrem Vorstoss schildern. Wichtig ist diesbezüglich, dass Tragschichten und Unterbau der Strassen auf die entsprechenden Verkehrslastklassen dimensioniert werden. Die untergeordneten Kantonsstrassen und wichtige Gemeindestrassen sind der Verkehrslastklasse T2 „leicht“ zugewiesen. Wenn sie richtig dimensioniert wurden, können sie die aktuellen Belastungen in der Regel aushalten. Gemeindestrassen, welche nicht über die notwendige Tragfähigkeit verfügen, werden durch schwere Fahrzeuge rascher zerstört als ausreichend ausgebaute Verkehrswege. Anzuführen ist diesbezüglich, dass ein Investitionsstau aufgrund von vernachlässigtem Unterhalt zu einem kaum finanzierbaren Nachholbedarf führen kann, welcher sich nur beschränkt wieder ausgleichen lässt.

Frage 4

Die Einnahmen aus der LSVA, den Strassenverkehrssteuern und dem Treibstoffzoll werden bereits heute aufgeteilt. Die Gesamteinnahmen aus der LSVA betragen gemäss Voranschlag 2015 rund 12.5 Millionen Franken. Davon werden je 45 % dem öffentlichen Verkehr und der Spezialfinanzierung Kantonsstrassen zugewiesen. 10 % verbleiben im LSVA-Fonds, aus welchem beiden Verkehrsträgern nützende Projekte mitfinanziert werden (Sanierung von Bahnübergängen, Aufhebung von Niveauübergängen etc.). Vom Anteil für den regionalen öffentlichen Verkehr profitieren auch die Gemeinden. Gemäss § 13 Abs. 1 Ziff. 1 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (RB 742.1) haben die durch eine öffentliche Verkehrsverbindung erschlossenen Gemeinden zusammen einen Drittel an die Aufwendungen des Kantons für den regionalen Personenverkehr zu leisten. Da bei der Berechnung der Aufwendungen des Kantons der 45%-Anteil aus der LSVA in Abzug gebracht wird, fällt auch der Gemeindeanteil entsprechend geringer aus. So reduzierte sich der Gemeindeanteil am öffentlichen Verkehr dank den Mitteln aus der LSVA um rund 1,8 Millionen Franken im Jahr 2014, was die einzelnen Gemeinderechnungen entlastet. Die Beiträge aus den LSVA-Fonds entlasten die Gemeinden im Weiteren durch die Reduktion der Gemeindebeiträge an Investitionsprojekte (z.B. Bahnunterführungen Berg und Amriswil).

An den Verkehrssteuern werden die Gemeinden seit 2008 mit einem Anteil von 15 % beteiligt (§ 15 Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben, RB 741.1). Im laufenden Jahr fließen auf diesem Weg rund 8.3 Millionen Franken in die Gemeinden. Dieser Betrag entspricht rund 50 % der Bruttoausgaben des Finanzausgleichs für die politischen Gemeinden. Da die Mittel nicht zweckgebunden sind, steht es den Gemeinden allerdings frei, ob sie diese für den Unterhalt der Gemeindestrassen einsetzen oder anderweitig verwenden. Der Kantonsanteil wird für folgende Aufgaben verwendet: Bau und Unterhalt von Strassen und Wegen des Kantons, Kosten der Verkehrspolizei, Verkehrssicherheits- und Unfallverhütungsmassnahmen sowie verkehrsbedingte Massnahmen im Umweltschutzbereich.

Der Treibstoffzoll, resp. die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag, fallen auf Bundesebene an. Die Hälfte der Mineralölsteuer fliesst in die allgemeine Bundeskasse, die andere Hälfte sowie der Mineralölsteuerzuschlag fließen in die Spezialfinanzierung Strassenverkehr des Bundes. Daraus erhält der Kanton Thurgau dieses Jahr rund 13 Millionen Franken, welche in die Spezialfinanzierung für die Kantonsstrassen fließen.

Die heutige Verteilung dieser Einnahmen erachtet der Regierungsrat als gerecht. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang zwei weitere Punkte. Zum einen schliesst der strukturelle Lastenausgleich im Finanzausgleich das Strassennetz mit ein und die Erstellung, der Unterhalt und die Sanierung von Strassen können zusätzlich als besondere Belastungsfaktoren geltend gemacht werden (§§ 4 und 5 Abs. 1, Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden RB 613.11). Die Beiträge an die Gemeinden unter dem Titel des strukturellen Lastenausgleichs machten bis 2010 rund 4 Millionen Franken aus, wurden auf 2011 auf rund 4,6 Millionen Franken verstärkt, und ab 2014 durch die Steuerfussgewichtung wieder reduziert (2015: 4 Mio. Fr.). Zusätzlich erhielten diverse Gemeinden besondere Beiträge aus dem Finanzausgleich an besondere Strassenlasten. Zum anderen wurden die Politischen Gemeinden im Thurgau in den vergangenen Jahren signifikant entlastet. Eine Übersicht über Belastungen und Entlastungen der Gemeinden seit 2006 zeigt folgendes Bild: Aus der Umsetzung des neuen Finanzausgleichs resultierten Belastungen von 20,9 Millionen Franken, bei Entlastungen von 36 Millionen Franken. Zwischen 2008 und 2012 folgten weitere Anpassungen in verschiedenen Bereichen, welche Belastungen von 16,2 Millionen Franken und Entlastungen von 18,5 Millionen Franken zur Folge hatten. Mit der Umsetzung von Massnahmen der Leistungsüberprüfung (LÜP) kommt eine weitere Entlastung in der Höhe von 4.3 Millionen Franken hinzu. Aus all dem resultiert für die Gemeinden ein Gesamtentlastungstotal von 21,7 Millionen Franken zwischen 2006 und 2017. Darüber hinausgehende Entlastungen hält der Regierungsrat derzeit in Anbetracht der angespannten Finanzlage des Kantons und der guten Abschlüsse in den Gemeinden für nicht angebracht.

Eine Schmälerung der Mittel für die Kantonsstrassen zu Gunsten der Gemeinden würde zudem zu einer bedeutenden Einschränkung bei sicherheits- und kapazitätsbedingten Korrekturen- und Ausbauprojekten des Kantons führen (welche wegen des gestiegenen Unterhaltsbedarfs bereits heute auf einem relativ tiefen Investitionsniveau liegen). Im Weiteren sind die grundsätzlichen Überlegungen zu einer Neuverteilung der LSVA-Einnahmen aus den Jahren 1999 und 2002 bis heute gültig. In den genannten Jahren hatte der Regierungsrat je eine Motion mit weitgehend identischer Stossrichtung betreffend LSVA beantwortet. Insbesondere sei nochmals daran erinnert, dass die Schwerverkehrsbelastung auf dem übergeordneten Strassennetz (National- und Kantonsstrassen) nachweislich am höchsten ist, was eine vorrangige Verwendung der LSVA-Erträge für das Kantonsstrassennetz rechtfertigt. Dies auch deshalb, weil der Kanton für die Realisierung und Finanzierung der Immissionsschutzmassnahmen (vorwiegend Lärm-schutz) zuständig ist.

Frage 5

Das mögliche strategische Verhalten der Gemeinden lässt sich nach Ansicht des Regierungsrates am besten innerhalb von überkommunalen Gremien oder des Verbands Thurgauer Gemeinden diskutieren. Als Basis für eine Diskussion müssten sicherlich zuerst Verkehrszählungen durchgeführt werden, um die tatsächliche Belastung auf den Gemeindestrassen eruieren zu können. Dabei wäre u.a. nach Durchgangsverkehr sowie Ziel- und Quellverkehr zu unterscheiden (bspw. Zulieferung Güterversorgung, Landwirtschaftsverkehr etc.). Sachlich kann zu den verschiedenen Fragen im Weiteren folgendes angemerkt werden: Für weitere verursachergerechte Abgaben zur Finanzie-

Die Finanzierung des Strassenunterhalts bestehen gegenwärtig keine rechtlichen Grundlagen. Heute dürfte keine andere Möglichkeit bestehen, als Ausbau und Unterhalt der Gemeindestrassen über die normale Gemeinderechnung zu führen. Die bisherigen Umverteilungen (Anteil Strassenverkehrssteuern, Lastenausgleich Finanzausgleich etc.) sollten ausreichen, um zum Erhalt der kommunalen Strasseninfrastruktur beizutragen. Vignetten erzeugen einen sehr hohen administrativen Aufwand und sind auf Gemeindeebene nicht praktikabel. Neue Ausgleichsgefässe, wie zum Beispiel Spezialfinanzierungen, sind von Fall zu Fall zu prüfen und machen nur Sinn, wenn die Kosten von Jahr zu Jahr variieren. Mögliche künftige Lösungen im Bereich der benützungsbezogenen Abgaben hat der Bund im Rahmen seines Konzeptberichts Mobility Pricing angedacht. Allerdings dürfte eine flächendeckende Umsetzung wenn überhaupt erst in mittlerer bis ferner Zukunft erfolgen.

Frage 6

Gemäss dem Strassenverkehrsgesetz (Art. 3 Abs. 2, SR 741.01) ist der Kanton befugt, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde könnte diese Befugnis den Gemeinden übertragen werden. Verschiedene Gründe sprechen aus Sicht des Regierungsrates gegen eine solche Übertragung. In der Praxis würde das Signalisationswesen zu einem erheblichen Mehraufwand in den Gemeinden führen. Zudem müssten die Bauverwalter über die erforderliche Ausbildung im Strassenverkehrsrecht verfügen (u.a. ist seit dem 1. Januar 2015 bei Signalisationsanordnungen ein Einwendungsverfahren durchzuführen und in der Folge eine Verfügung auszusprechen). Auch ist zu befürchten, dass Signalisationen nicht mehr einheitlich verwendet und beurteilt würden. Die Delegation dürfte tendenziell zu einer unerwünschten Beschilderungsflut führen. Daher erachtet der Regierungsrat die heutige Regelung als zweckmässig und lehnt eine Praxisänderung ab.

Frage 7

Gemäss dem Gesetz über Strassen und Wege (RB 725.1) dienen Gemeindestrassen dem lokalen Verkehr und der Erschliessung des Baugebietes. Kantonsstrassen verbinden demgegenüber Regionen oder Ortschaften und weisen erheblichen Verkehr auf. Wie unter Antwort 1 einleitend erwähnt, verfügt der Kanton Thurgau im schweizweiten Vergleich über ein dichtes Netz an Kantonsstrassen. Stellt man die Netzlänge in Relation zur Kantonsfläche, resultiert eine Kennzahl von 0.8 km Kantonsstrassen pro km². Der Kanton St. Gallen beispielsweise weist demgegenüber lediglich eine Kennzahl von 0.3 km Kantonsstrassen pro km² aus.

Im dichten Kantonsstrassennetz des Thurgaus sind auch Strassen enthalten, die aus Kantonssicht dem Gemeindefeld zugeteilt werden müssten. Der Kanton ist deshalb seit Jahren bemüht, sein Netz zu reduzieren. Bevor er einer Gemeinde in gegenseitigem Einverständnis eine Strasse überträgt, saniert er die Strecke oder leistet der Gemeinde bei einem Umbau einen Instandstellungsbeitrag.

Frage 8

Nur wertvermehrnde Investitionen (Neubau, grössere Sanierungen) sind über die Investitionsrechnung zu verbuchen. Eine Oberflächenbehandlung, welche nur über zehn Jahre hält, ist als Unterhalt zu betrachten und kann unabhängig von der Kostenhöhe über die Erfolgsrechnung verbucht werden.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach