

REGIERUNGSRAT

13. August 2014

14.115

Motion Jürg Caflisch, SP, Baden (Sprecher), Regula Bachmann-Steiner, CVP, Magden, Sämi Richner, EVP, Auenstein, und Hansjörg Wittwer, Grüne, Aarau, vom 3. Juni 2014 betreffend Verwendung des Kantonsanteils der LSVA; Ablehnung

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab:

1. Zweckbestimmung der Spezialfinanzierung Strassenrechnung

Die Strassenrechnung wurde von Anfang an als Spezialfinanzierung konzipiert, aus der primär Bau, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen finanziert werden. Hauptzweck ist es, die Mobilität durch einen ökonomisch und ökologisch ausgewogenen Bau, Betrieb und Substanzwerterhalt einer der Allgemeinheit dienenden und sicheren Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen. Die Ausgaben für die Erfüllung dieser Kernaufgabe gehen gemäss § 7 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung (Strassengesetz, StrG) zulasten der Strassenrechnung. Damit ist sichergestellt, dass die Strasse ihre Infrastrukturkosten vollumfänglich trägt (Internalisierung der Kosten). Dazu sind auch die Lärmsanierungsmassnahmen an den Kantonsstrassen zu zählen, ebenso die Aufwendungen im Interesse der Verkehrssicherheit (vgl. nachfolgende Ausführungen). Zulasten der Strassenrechnung wird auch die Infrastruktur für den strassengebundenen öffentlichen Verkehr (Bus) finanziert, soweit es sich um Bestandteile von Kantonsstrassen handelt. Im Rahmen des Verkehrsmanagements ist es eine wesentliche Zielsetzung, mittels Zuflussdosierungen eine Verflüssigung des Verkehrs in den Zentren zu erreichen.

Gemäss § 7 Abs. 1 lit. b StrG finanziert die Strassenrechnung im Weiteren Massnahmen zur Vermeidung externer Kosten wie Ausgaben für die Sanierung von Niveauübergängen, Verkehrstrennungsanlagen und den Bau der kantonalen Radrouten sowie Beiträge an Anlagen des öffentlichen Verkehrs, Umsteigeinfrastrukturen und Radwege, die Kantonsstrassen unmittelbar entlasten. Schliesslich werden heute schon weitere externe Kosten (Bereiche Wildtierkorridore, Hochwasserschutz, Uferreparaturen und Ufersicherungen, Gewässer-Renaturierungen) internalisiert und aus der Strassenrechnung gedeckt, wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum (13.246) Postulat der Fraktion der Grünen vom 26. November 2013 betreffend Entlastung der allgemeinen Staatsrechnung festgehalten hat.

Die Strassenrechnung wird zu einem grossen Teil aus den Motorfahrzeugabgaben alimentiert. Mit der Beantwortung der (13.158) Interpellation Peter Voser, CVP, Killwangen, vom 2. Juli 2013 betreffend finanzielle Entwicklung der Strassenkasse hat der Regierungsrat aufgezeigt, dass die Mittel der Strassenrechnung aufgrund der Langfristplanung der Abteilung Tiefbau des Departements Bau, Verkehr und Umwelt in den nächsten zehn Jahren vollständig für die Aufgaben nach heutigem Recht, insbesondere für die Finanzierung der anstehenden Grossprojekte in den Regionen Baden, Brugg und Aarau benötigt werden. Der Regierungsrat hat mit der Beantwortung der (13.158) Interpellation überdies darauf hingewiesen, dass er im Rahmen der Leistungsanalyse mit der Massnahme 640-10 im Zusammenhang mit der Abgeltung der Leistungen der Kantonspolizei eine Entlastung der ordentlichen Rechnung durch die Spezialfinanzierung Strassenrechnung vorsieht.

Die Strassenrechnung mit ihren zweckgebundenen Erträgen soll weiterhin als Spezialfinanzierung auf die dem Kanton anfallenden Kosten der Strasseninfrastruktur fokussiert bleiben. Der Regierungsrat hat es in seiner Stellungnahme zum erwähnten (13.246) Postulat der Fraktion der Grünen aus diesen Gründen nicht als gerechtfertigt erachtet, die im Strassengesetz bestimmte Zweckbindung zu lockern. Der Grosse Rat hat das Postulat am 3. Juni 2014 mit 79 gegen 40 Stimmen abgelehnt.

2. Rechtlicher Rahmen

Das Bundesrecht gewährt den Kantonen einen erheblichen Spielraum, wie sie ihre Leistungen finanzieren wollen. Primär muss sich die Finanzierung der staatlichen Leistungen nach den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richten (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung). Als Ausnahme von diesen Grundsätzen sieht das Umweltrecht das Verursacherprinzip vor. Demnach haben die Verursacher die Kosten für die Vermeidung und Beseitigung von schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt zu tragen (Art. 74 Abs. 2 Bundesverfassung).

Die Zweckbestimmung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist im Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG) festgelegt. Danach soll der Schwerverkehr mit der LSVA die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig decken, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt. Der Bund hat damit festgelegt, dass die LSVA einerseits für die Infrastrukturkosten selber ("interne Kosten"), andererseits für weitere mit dem Schwerverkehr zusammenhängende Kosten ("externe Kosten") zu verwenden ist. Deshalb wäre die in der Motion verlangte Zuweisung der LSVA in die allgemeine Staatsrechnung ohne Bestimmung des Verwendungszwecks schon rechtlich nicht zulässig. Aber der Bund überlässt es den Kantonen, wie weit sie mit den LSVA-Anteilen externe Kosten abgelden oder vermeiden wollen. Diesen Handlungsspielraum hat der Bundesrat in seinen Antworten auf parlamentarische Vorstösse¹ bestätigt. Demnach könnten damit sowohl Strassen gebaut und unterhalten als auch Gebäudesanierungen, Spitäler und verkehrsbedingte Lärmschutzmassnahmen (mit)finanziert werden. Möglich sei aber auch eine Verwendung zugunsten des regionalen und des Fahrradverkehrs.

Die heutige Ausgestaltung der Strassenrechnung entspricht diesen Grundsätzen. So werden konsequenterweise die Kosten von Lärmschutzmassnahmen – einschliesslich die auf Bundesebene vorgesehenen künftigen Lärmentschädigungsansprüche (vgl. nachfolgend Kapitel 3.4) – aus Mitteln der Strassenrechnung gedeckt. Andere externe Kosten wie beispielsweise Unfallkosten haben keinen Zusammenhang mit umweltrechtlichen Einwirkungen. Es besteht deshalb aus umweltrechtlicher

¹ (99.1023) Einfache Anfrage Wiederkehr "Gesetzeskonforme Verwendung der LSVA-Erträge durch die Kantone"; (06.3204) Interpellation Parmelin "LSVA. Verfassungs- und gesetzeskonforme Umsetzung durch die Kantone?". Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2009), Verwendung des Ertragsanteils der Kantone an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)

Sicht keine Verpflichtung zur Übernahme dieser externen Kosten des Strassenverkehrs durch die Strassenrechnung.

3. Externe Kosten

Als externe Kosten werden Kosten bezeichnet, welche nicht durch die Verkehrsteilnehmer gedeckt sind sondern bei der Allgemeinheit anfallen. Gemäss Art. 7 Abs. 3 SVAG hat der Bund die Berechnung der externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs periodisch nachzuführen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erhebt in diesem Zusammenhang die Externen Kosten des Verkehrs; die aktuelle Berechnung bezieht sich auf das Jahr 2010². Eine Erhebung der externen Kosten im Kanton besteht nicht.

Der Bund erfasst folgende externe Kosten des Verkehrs:

- Gesundheitsschäden (Luftverschmutzung)
- Gebäudeschäden (Luftverschmutzung)
- Ernteauffälle (Luftverschmutzung)
- Waldschäden (Luftverschmutzung)
- Biodiversitätsverluste (Luftverschmutzung)
- Lärm
- Klima
- Natur und Landschaft
- Bodenschäden durch toxische Stoffe
- Vor- und nachgelagerte Prozesse
- Unfälle
- Zusatzkosten in städtischen Räumen
- Stauzeitkosten

3.1 Gesundheitsschäden (Luftverschmutzung)

Die Gesundheitsschäden verursachen im Wesentlichen Kosten der medizinischen Behandlung sowie Produktionsausfallkosten. Die Kosten der medizinischen Behandlung werden zum grössten Teil durch Krankenkassen, Versicherungen und durch die Betroffenen finanziert. Die dem Kanton anfallenden Kosten können nicht quantifiziert werden.

Die Produktionsausfallkosten fallen den Betroffenen und ihren Arbeitgebern an. Dem Kanton fallen nur Kosten an, soweit die Gesundheit seiner Angestellten beeinträchtigt wird. Diese Kosten sind nicht quantifizierbar.

3.2 Gebäudeschäden (Luftverschmutzung)

Die durch Gebäudeschäden verursachten Kosten fallen bei den Eigentümerinnen und Eigentümern an. Die dem Kanton als Gebäudeeigentümer anfallenden Kosten sind nicht quantifizierbar.

3.3 Ernteauffälle, Waldschäden, Biodiversitätsverluste (Luftverschmutzung)

Die Kosten dieser Schäden fallen zum grössten Teil nicht dem Kanton an.

3.4 Lärm

Der Kanton Aargau unternimmt grosse Anstrengungen, um die Anwohnerinnen und Anwohner von Kantonsstrassen vor übermässigem Lärm (Belastung über dem Immissionsgrenzwert) zu schützen.

² Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014), Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2010 und Entwicklungen seit 2005

Dies ist mit Lärmschutzmassnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände und Lärmschutzdämme) aus technischen, betrieblichen, finanziellen, ortsbildschützerischen und andern Gründen nicht in jedem Fall möglich. Im Siedlungsgebiet kommen weitgehend lärmoptimierte Beläge zur Anwendung. Damit wird je nach Belagstyp eine Lärmreduktion um 2–4 dB erzielt, was einer Reduktion des subjektiven Lärmempfindens um rund einen Viertel oder einer Halbierung des Verkehrsaufkommens entspricht. Lärmoptimierte Beläge sind gegenüber konventionellen Belägen geringfügig teurer und weisen wegen der feinen, offenporigen Struktur eine geringere Lebenserwartung auf. Zudem werden vielfach Einfahrtsbremsen und Fussgängerübergänge als verkehrsberuhigende Massnahmen realisiert mit dem Ziel, die Geschwindigkeit zu reduzieren. Wenn trotz dieser getroffenen Massnahmen immer noch Belastungen über dem Immissionsgrenzwert verbleiben, sieht das Umweltschutzrecht vor, dass der Eigentümer der Lärm verursachenden Anlage (bei Kantonsstrassen der Kanton) im Einzelfall eine Sanierungs-Erleichterung erhalten kann. Diese beinhaltet, dass nicht der Immissionsgrenzwert einzuhalten ist, dass aber in diesem Fall Ersatzmassnahmen am Gebäude (Schallschutzfenster) getroffen werden müssen, falls der Alarmwert überschritten ist. Es wird also toleriert, dass eine Liegenschaft übermässigem Lärm ausgesetzt ist. Diese Ersatzmassnahmen werden über dem Alarmwert zu 100 % zulasten der öffentlichen Hand (Bund, Kanton und Gemeinde) finanziert. Bei um 5 dB tieferen Belastungen werden gemäss einem Beschluss des Regierungsrats vom 4. Juli 2007 die Fenster zu 50 % von der öffentlichen Hand finanziert, falls die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer die andere Hälfte übernimmt (freiwillige Fenstersanierung).

Zusatzaufwendungen für lärmoptimierte Beläge und verkehrsberuhigende Massnahmen werden vom Bund als lärm-sanierungsbedingt anerkannt und mitfinanziert. Die daraus resultierenden tieferen Lärmemissionen an der Quelle machen häufig Lärmschutzmassnahmen auf dem Ausbreitungsweg (Lärmschutzwände und Lärmschutzdämme) überflüssig. Dies wiederum wirkt sich vorteilhaft auf die Gestaltung des Strassenraums und auf das Ortsbild aus. Diese Vorteile wiegen die vorgenannten Zusatzaufwendungen auf und stellen – auch im Vergleich mit den umliegenden Kantonen – insgesamt eine überdurchschnittlich gute Lärmreduktion und eine wirtschaftliche Lösung, bezogen auf die Lebensdauer der Strassenanlage, sicher.

Da die Sanierungsfrist für Kantonsstrassen 2018 ausläuft, hat der Bundesrat das Bundesamt für Umwelt (BAFU) beauftragt, eine Vollzugslösung nach 2018 auszuarbeiten. Ab 2018 sollen die Eigentümerinnen und Eigentümer nämlich die Möglichkeit erhalten, den durch den Lärm verursachten Minderwert ihrer Liegenschaft beim Eigentümer der Lärm verursachenden Anlage einzuklagen. Aus diesem Grund schlug das BAFU im Sinn eines Systemwechsels neu die so genannte Lärmausgleichsnorm (LAN) vor. In ihrer Plenarsitzung vom 7. März 2014 hat die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) diese LAN abgelehnt. Gemäss neusten Informationen aus dem BAFU soll nun eine verbesserte LAN weiter geprüft werden, welche den administrativen Aufwand der Kantone für die jährliche Verifizierung der Adressen und Bankverbindungen der Entschädigten möglichst klein halten soll. Zudem soll parallel das heute geltende Richterrecht "Entschädigung Nachbarrechtlicher Abwehransprüche (ENA)" weiterentwickelt werden zur Gesetzesreife mit Festlegung der drei kumulativ zu erfüllenden Anspruchsvoraussetzungen Spezialität, Schwere und Vorhersehbarkeit. Beide Varianten sollen dem Bundesrat vorgelegt werden. Aufgrund der in der LAN vorgeschlagenen Lösung werden die Ausgleichszahlungen einschliesslich administrative Kosten auf rund 10–20 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Die Strassenrechnung finanziert die vorgenannten Aufwendungen nach geltendem Recht ebenso wie auch aus heutiger Beurteilung die künftigen Entschädigungen als Ersatz für die gesetzliche Sanierungspflicht bei Immissionsgrenzwertüberschreitungen an Kantonsstrassen. Sie leistet damit einen weiteren namhaften Beitrag an die Vermeidung von externen Kosten.

3.5 Klima

Die Kosten der Klimaveränderung fallen zum grössten Teil nicht dem Kanton an. Im Bereich der Extremwetterereignisse werden Hochwasserschutzmassnahmen im Bereich von Kantonsstrassen aus der Strassenrechnung mitfinanziert.

3.6 Natur und Landschaft

Die unter diesem Titel berechneten Ersatzkosten für Habitatsverluste und Habitatsfragmentierung werden durch ökologische Ausgleichsmassnahmen bei Strassenbauprojekten sowie durch die Erstellung von Wildtierdurchlässen zulasten der Strassenrechnung internalisiert.

3.7 Bodenschäden durch toxische Stoffe

Die unter diesem Titel entstehenden externen Kosten fallen nicht dem Kanton an.

3.8 Vor- und nachgelagerte Prozesse

Der Bund erfasst unter diesem Begriff Klima- und Luftverschmutzungskosten für Herstellung, Unterhalt und Entsorgung von Fahrzeugen (Verkehrsmitteln), Energieträgern (Treibstoffe, Strom) und Infrastrukturen. Die Kosten im Zusammenhang mit der Infrastruktur Kantonsstrasse werden aus der Strassenrechnung finanziert. Im Übrigen fallen die Kosten der vor- und nachgelagerten Prozesse nicht dem Kanton an.

3.9 Unfälle

Auch im Bereich der Verkehrssicherheit nimmt der Kanton Aargau mit der Sektion Verkehrssicherheit der Abteilung Tiefbau eine Vorreiterrolle ein. Der Kanton Aargau setzt insbesondere die Bestimmungen von Art. 6a des Strassenverkehrsgesetzes (Strassenverkehrsgesetz, SVG) betreffend Sicherheit der Strasseninfrastruktur um. Mit Hilfe der Infrastruktur-Sicherheitsinstrumente (ISSI) können sicherere Strassenräume erstellt werden. Die Instrumente Road Safety Audit (RSA; Projekte verkehrssicher entwerfen), Road Safety Inspection (RSI; Gefahrenstellen identifizieren und sanieren), Black Spot Management (BSM; Unfallschwerpunkte identifizieren und sanieren) und Network Safety Management (NSM; Verkehrssicherheit auf Netzebene bewerten) können unterschiedliche Auffälligkeiten sowie Sicherheitsdefizite abdecken. Das RSA greift bereits proaktiv in der Planungsphase ein, während das RSI und das BSM im bestehenden Netz direkt in Massnahmenvorschlägen sowie der Sanierung münden und die Ergebnisse des NSM unter anderem auch für die Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der strategischen Planung dienen. Die Eliminierung von Unfallschwerpunkten ist ein Entwicklungsschwerpunkt im Aufgabenbereich 640 'Verkehrsinfrastruktur' (Ziel 640Z002). Mit dem Handlungsprogramm Fussgängerstreifen 2012 wurde ein Verfahren entwickelt, welches aufgrund von sicherheitsrelevanten Kriterien (Anzahl Unfälle, Ausrüstung der Querungsstelle usw.) eine Abschätzung des Handlungsbedarfs (Priorisierung) pro Querungsstelle anhand der vorhandenen Erfassungsdaten ermöglicht. Zur Analyse von Unfallschwerpunkten oder Problembereichen im kantonalen Strassennetz wird das Verhalten von Verkehrsteilnehmenden mit Videoanlagen beobachtet. So können Infrastrukturanlagen auf kritische Situationen, Fehlverhalten von Verkehrsteilnehmenden oder auch reibungslose Verkehrsabläufe durch die Sektion Verkehrssicherheit analysiert und untersucht werden; die aufgenommen Videodaten werden nach der Auswertung gelöscht.

Überdies werden aus der Strassenrechnung die Leistungen der Kantonspolizei im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit abgegolten.

All diese aus der Strassenrechnung finanzierten Anstrengungen wirken sich – nebst der technologischen Entwicklung bei den Fahrzeugen – positiv auf das Unfallgeschehen aus und vermeiden damit externe Kosten. Gemäss Statistik ereigneten sich 2013 auf Aargauer Strassen 2'479 Unfälle. Verletzt wurden dabei 1'449 Personen, 308 davon schwer; die Zahl der Todesopfer belief sich auf 15.

Die Unfälle sind seit dem Höchststand von 1995 um fast 54 % zurückgegangen, die Zahl der Verletzten um rund 26 % und diejenige der Getöteten um rund 71 %. Trotz der stetig wachsenden Verkehrsdichte sind im Strassenverkehr seit 1970 immer weniger Personen schwer verletzt oder getötet worden³. Durch die konsequente Anwendung der ISSI kann diese Entwicklung weiter unterstützt werden. Auch im Vergleich mit der gesamtschweizerischen Entwicklung liegen die Zahlen im Kanton Aargau auf erfreulich tiefem Niveau:

Strassenverkehrsunfälle Entwicklung 2003–2012	Aargau			Schweiz		
	2003	2012	Veränderung	2003	2012	Veränderung
Getötete Personen pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner	0,77	0,33	- 57,1 %	0,75	0,42	- 44,0 %
Verunfallte Personen pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner	36,70	24,81	- 32,4 %	41,90	28,15	- 32,8 %
Verunfallte Fussgänger pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner	2,63	1,94	- 26,2 %	3,46	3,30	- 4,6 %
Unfälle pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner	59,68	40,64	- 31,9 %	96,10	67,59	- 29,7 %
Unfallkosten pro Einwohnerinnen und Einwohner	711	420	- 40,9 %	893	610	- 31,7 %

Die verbleibenden externen Kosten der Unfälle fallen nur zu einem geringen, nicht quantifizierbaren Teil beim Kanton an (vgl. Kapitel 3.1).

3.10 Zusatzkosten in städtischen Räumen

Bei Massnahmen für die Aufwertung stark belasteter Ortsdurchfahrten übernimmt der Kanton zulasten der Strassenrechnung die Sanierungsmassnahmen an den Kantonsstrassen. Die Beeinträchtigung des Langsamverkehrs wird kompensiert durch Beiträge an Wander- und Radwege (§ 7 Abs. 1 lit. b Ziff. 4 und lit. c StrG). Im Übrigen fallen die Zusatzkosten in städtischen Räumen nicht beim Kanton an.

3.11 Stauzeitkosten

Die Stauzeitkosten fallen bei den Verkehrsteilnehmenden selbst an. Sie treffen den Kanton nur bei Dienstfahrten seiner Mitarbeitenden.

4. Haltung des Regierungsrats

Zusammenfassend wird ein grosser Teil der externen Kosten des Verkehrs auf Kantonsstrassen internalisiert und durch die Strassenrechnung finanziert. Die intensiven Massnahmen zur Vermeidung von externen Kosten insbesondere im Bereich der Verkehrssicherheit zeigen eine gute Wirkung. Im Übrigen fallen die externen Kosten des Verkehrs meist nicht beim Kanton an oder können nicht quantifiziert werden. Die Einnahmen sowie die Rücklagen der Strassenrechnung werden für die Finanzierung der Aufgaben nach heutigem Recht, einschliesslich der aus der Strassenrechnung finanzierten Massnahmen zur Vermeidung externer Kosten und der sich abzeichnenden Aufwendungen beim Lärmschutz (Lärmentschädigungsansprüche), beansprucht werden. Im Hinblick darauf ist der Kantonsanteil der LSVA ein Finanzierungsbeitrag, auf den die Strassenrechnung nicht verzichten kann. Der Regierungsrat lehnt es deshalb ab, dass die LSVA nicht mehr zugunsten der Strassenrechnung geht, sondern in die allgemeine Staatsrechnung fliesst oder konkret für ungedeckte Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr in Bereichen wie Gesundheit, Landwirtschaft, Natur-

³ Quelle: Statistik Aargau, Strassenverkehrsunfälle 2013

schutz oder ähnlichem verwendet wird. Auf eine entsprechende Anpassung des Strassengesetzes soll verzichtet werden.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'399.—.

Regierungsrat Aargau