Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Christian Ducotterd 2015-GC-17
Klassierung der Gemeindestrassen mit starkem Regionalverkehr

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer Motion, die er am 12. Februar 2015 eingereicht und begründet hat, verlangt Grossrat Christian Ducotterd zusammen mit 11 Mitunterzeichnern, dass das Strassengesetz (StrG) geändert und eine Klasse von «Gemeindestrassen mit starkem Regionalverkehr» geschaffen wird, da er festgestellt hat, dass einige Gemeindestrassen genauso durch den Durchgangsverkehr belastet werden wie gewisse Kantonsstrassen.

Mit dieser neuen Strassenkategorie könnten die Folgen des jetzigen Klassierungssystems gemildert werden. Die Regierung muss vorschlagen, nach welchen Kriterien und auf welche Art und Weise diese neue Kategorie finanziert werden soll; dabei muss aber der Gesamtvoranschlag für das Kantonsstrassennetz nicht unbedingt erhöht werden.

Die Zuteilung einer Strasse zu dieser neuen Klasse sollte eine Ausnahme bleiben.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat versteht, dass gewisse Gemeinden das Gefühl haben, dass sie bei der Klassierung der Kantons- oder Gemeindestrasse, die ihr Gebiet durchquert, ungleich behandelt werden. Auch wenn die Motion eine Änderung des StrG zum Gegenstand hat, ist die Finanzierung der Strassen zuerst unter dem Gesichtspunkt des interkommunalen Finanzausgleichs zu behandeln, bevor die rein strassentechnischen Aspekte betrachtet werden.

Interkommunaler Finanzausgleich: Evaluation

Das Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG; SGF 142.1) legt fest, dass die Ausgleichswirkungen mit zwei gesonderten Instrumenten erzielt werden, dem Ressourcenausgleich und dem Bedarfsausgleich (Art. 1 Abs. 1). Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindexes ausgedrückt wird (Art. 9). Die Unterschiede im Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden werden aufgrund von repräsentativen Kriterien festgelegt, für die jährliche Statistiken pro Gemeinde verfügbar sind (Art. 10).

In seinem Bericht *Die Reform des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg* vom 12. März 2007 behandelt Professor Bernard Dafflon das Konzept des synthetischen Bedarfsindexes (SBI). In diesem Zusammenhang wird zuerst die Verwendung eines Indikators «Verkehr und Übermittlungswesen» in Betracht gezogen, weil die entsprechenden Zahlen in Studien über die in der Praxis eingesetzten Ausgleichsmechanismen oft benutzt oder als Indikator herangezogen

werden. Die Annahme lautet dann folgendermassen: Während die Gemeinden der Randregionen aufgrund der Topografie und der Distanzen viele Strassenkilometer finanzieren müssen (Kriterium der Länge der Gemeindestrassen), ist in den urbanen Gemeinden die Dichte des Strassennetzes, mit welchem die Arbeits-, Gewerbe- und Wohnzonen erschlossen werden (Kriterium der Verkehrsbelastung), massgebend für die Höhe der Infrastrukturkosten. Der Verfasser des Berichts stellt jedoch fest, dass für die Freiburger Gemeinden keine neuen und verlässlichen Zahlen vorliegen, die die Verwendung dieser Kriterien erlauben würden. Denn infolge der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Strassen, die mit der Änderung vom 14. Februar 1996 des kantonalen Strassengesetzes eingeführt wurde (trat am 1. Januar 1997 in Kraft), sind die Gemeinden alleine für ihre Strassen zuständig. Sie erhalten keine Kantonsbeiträge mehr. Und weil seit diesem Zeitpunkt die alleinige Verantwortung bei den Gemeinden liegt, führt der Kanton keine Statistiken mehr. Seine Aufgabe beschränkt sich darin, die technische Konformität der öffentlich aufgelegten Bau- oder Ausbauarbeiten von Gemeindestrassen zu prüfen. So wurden die fünf Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs (Art. 11 IFAG) aufgrund ihrer technischer Merkmale (Verfügbarkeit, Frequenz, Zuverlässigkeit) und des plausiblen kausalen Zusammenhangs zwischen jedem einzelnen Kriterium und dem Bedarf der Gemeinde (je höher der Wert der Kriterien, desto höheren Lasten ist die Gemeinde ausgesetzt – gemäss der funktionalen Gliederung des Kontenplans) festgelegt (vgl. S. 194 des Berichts von 2007).

Artikel 12 Abs. 1 IFAG sieht allerdings Folgendes vor: Für jedes dieser fünf Kriterien wird aufgrund der Daten der letzten drei aufeinander folgenden Jahre, für die die Statistik verfügbar ist, ein Teilindex berechnet. Aus diesen Teilindizes wird darauf ein einziger synthetischer Bedarfsindex gebildet, indem die Teilindizes im Verhältnis der Nettoausgaben der Gemeinden zum Total dieser Ausgaben gewichtet werden (Art. 13 Abs. 1 und 2). «Verkehr und Übermittlungswesen» wird im IFAG somit weder als Index noch als Kriterium, sondern als Ausgabe berücksichtigt, die bei der Gewichtung von drei Teilindizes des Bedarfsausgleichs zum Tragen kommt. Ausserdem: Die Berücksichtigung der Ausgabe «Verkehr und Übermittlungswesen» (Funktion 6 der Gemeinderechnung) bedeutet, dass dem Bedarf für die Gemeindestrassen (Konto 62 des Kontenplans) und den Regionalverkehr (Konto 65) im Instrument des Bedarfsausgleichs Rechnung getragen wird.

Nachdem das IFAG am 1. Januar 2011 in Kraft trat, nahm der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion der Grossräte Alfons Piller und Emanuel Waeber (M1124.11) ein erstes Mal Stellung zur Frage der Einführung eines infrastrukturellen Kriteriums der Länge der Gemeindestrassen. Dabei hielt er fest, dass « *die Länge der Gemeindestrassen als neues Bedarfskriterium sowohl im Lenkungsausschuss als auch während der Beratungen im Grossen Rat befürwortet wurde. Die Schwierigkeit, dieses Kriterium zu verwenden, bestand zum damaligen Zeitpunkt in der Verfügbarkeit von zuverlässigen Statistiken. Am 8. März 2010 hat das Tiefbauamt die Gemeinden darum ersucht, ein vollständiges Inventar des Gemeindestrassennetzes zu erstellen. Nach mehreren Aufforderungen bei den Gemeinden, deren Daten nicht geliefert wurden oder unvollständig waren, sollte dieses Inventar, das sich in der Überprüfungsphase befindet, im Frühling 2012 zur Verfügung stehen; nach der ersten Evaluation des Systems kommt es als neues Bedarfskriterium in Frage.*»

Nach Artikel 20 IFAG muss das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem nämlich periodisch evaluiert werden. Dabei müssen namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung einer Überprüfung unterzogen werden. Mit Beschluss vom 1. Mai 2014 (SRB 2014-371) ernannte der Staatsrat die Mitglieder der Arbeitsgruppe, welche die Arbeiten für die erste Beurteilung des interkommunalen

Finanzausgleichs begleitet. Ausserdem wurde Prof. em. Bernard Dafflon mit einer Expertise beauftragt. In dieser Arbeitsgruppe ist auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV) vertreten.

Weil der interkommunale Finanzausgleich dazu dient, die finanziellen Ungleichgewichte zwischen den Freiburger Gemeinden zu verringern, prüfte die Arbeitsgruppe bei der Evaluation des Systems die Möglichkeit, ein neues Kriterium im Zusammenhang mit dem Gemeindestrassennetz (Länge und/oder Verkehrsbelastung) einzuführen. Dabei stellte die Arbeitsgruppe, deren Bericht in Ausarbeitung ist, fest, dass es zurzeit keine verlässliche Statistik zu den Gemeindestrassen gibt, die als Grundlage für einen neuen Teilindex des Bedarfsausgleichs dienen könnte. Dies deckt sich mit der Analyse, die während den Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des IFAG gemacht wurden (vgl. Bericht von 2007), und die sich wie folgt zusammenfassen lässt: Das vollständige Inventar des Gemeindestrassennetzes kann nicht als Ausgleichskriterium verwendet werden, weil es weder periodisch noch zuverlässig ist und somit keinen statistischen Wert hat. Zur Verkehrsbelastung ihrerseits gibt es kein vollständiges Inventar betreffend Gemeindestrassen. Somit fehlt auch für dieses Kriterium eine zuverlässige Statistik. Aus diesem Grund haben sich die betroffenen staatlichen Dienststellen zusammengetan, um mittelfristig eine vertrauenswürdige Statistik der bestehenden Strassennetze erstellen zu können – auch für die Bedürfnisse der Direktionen. Dem ist allerdings anzufügen, dass das Kriterium der Länge der Gemeindestrassen im Bedarfsausgleich (der 2015 mit rund 13 Millionen Franken ausgestattet war) lediglich 10 % aller verwendeten Kriterien ausmachen würde und somit für die Zuweisung von 1,3 Millionen Franken, die unter 163 Gemeinden zu verteilen sind, massgebend wäre.

Zusammenfassend hält der Staatsrat Folgendes fest: Länge und Verkehrsbelastung der Gemeindestrassen könnten unter Umständen stichhaltige Kriterien sein, doch sind sie nicht anwendbar für den interkommunalen Finanzausgleich, solange es hierzu keine zuverlässige Statistik gibt. Gemäss kommendem Bericht der Arbeitsgruppe, die das IFAG evaluiert hat, ist es nicht ausgeschlossen, dass das eine oder andere Kriterium in einer späteren Beurteilung als Kriterium aufgenommen wird.

Revision des Strassengesetzes (StrG)

Da die Motionäre das StrG ändern wollen, möchte der Staatsrat an dieser Stelle auf die finanziellen Aspekte der vorangegangenen Gesetzesänderungen eingehen. Das Gesetz von 1967 verfolgte im Bereich der Finanzen vier Ziele, darunter das Ziel, die Gesamtbelastung der Gemeinden beim Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen zu senken, indem der Staat einen höheren Anteil übernahm. Ein weiteres Ziel war eine gerechtere Aufteilung des Gemeindeanteils an den Kantonsstrassenkosten unter den Gemeinden, indem die tatsächliche Finanzkraft der Gemeinden besser berücksichtigt wird (Botschaft vom 9. September 1966 zum Entwurf des Strassengesetzes). Mit der Änderung von 1995 wurde über ein überarbeitetes Konzept für die Strassenbewirtschaftung eine Vereinfachung des Aufgabenteilungssystems angestrebt (Botschaft Nr. 251/1 vom 16. April 1995 über den Gesetzesentwurf zur Änderung des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967). Dabei wurde das neue Strassenkonzept auf zwei Pfeiler gestellt: ein strukturierendes kantonales Strassennetz einerseits und ein Gemeindestrassennetz, welches das kantonale Netz verlängert und die ergänzenden Verbindungen gewährleistet, andererseits. Hierfür wurde die Änderung der Befugnisse und Aufgaben aufgrund von allgemeinpolitischen und finanziellen Kriterien vorgeschlagen. Unter den allgemeinpolitischen Kriterien ist das Subsidiaritätsprinzip (eine Aufgabe wird jener öffentlichen Körperschaft übertragen, die sie am besten erfüllen kann) und unter den finanziellen Kriterien das Prinzip der Finanzkraft und der verantwortungsvollen Haushaltsführung (ein Gemeinwesen, das

eine Aufgabe beschliesst, soll auch über die Art der Finanzierung entscheiden; der Kreis der Nutzniesser und der Kreis der Kostenträger müssen miteinander übereinstimmen) zu erwähnen. Konkret bedeutete dies: Die städtebaulichen Massnahmen und Arbeiten sowohl auf dem Gemeinde- als auch auf dem Kantonsstrassennetz gehen vollständig zulasten der Gemeinden. Im Gegenzug trägt der Staat sämtliche Kosten für den Bau und den Unterhalt der Kantonsstrassen.

In den letzten zwanzig Jahren nahm der Strassenverkehr stark zu und die Bewirtschaftung wurde namentlich mit der Einführung der Agglomerationspolitik komplexer.

Die Festlegung von Strassenkategorien wird dabei untersucht und allenfalls vervollständigt und die Liste der Kriterien für die Klassierung wird überprüft und an die jetzigen und die künftigen Anforderungen an ein Strassennetz von kantonaler Bedeutung angepasst werden.

In diesem Sinne schlägt Ihnen der Staatsrat die Motion zur Annahme vor, um die hier angesprochenen Fragen im Rahmen der Revision des Strassengesetzes, die zurzeit im Gang ist, zu behandeln. Damit ist auch gesagt, dass es nicht möglich sein wird, der Motion innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von einem Jahr Folge zu geben.

16. Juni 2015