



Vorlage an den Landrat

Nichtformulierte Gemeindeinitiative über Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der 10 km-Zone für 40-Tonnen-Lastwagen vom 23. Juni 1999

vom 23. Oktober 2007

Mit Datum vom 23. Juni 1999 wurde eine nichtformulierte Gemeindeinitiative zum Thema Unterhalt der Gemeindestrassen im Zusammenhang mit der beschränkten Zulassung von Lastwagen mit 40 Tonnen Maximalgewicht eingereicht.

Wortlaut des Initiativtextes:

"Die Gesetzgebung ist wie folgt zu ändern:

- 1. Der Kanton Basel-Landschaft bezahlt für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen innerhalb der 10-km-Zone einen angemessenen Beitrag.*
- 2. Die Höhe des Beitrages richtet sich nach der jährlichen Fahrzeugfrequenz und der Länge der von 40-Tönnern befahrenen Gemeindestrassen.*
- 3. Die betroffenen Betriebe werden verpflichtet, dem Kanton Basel-Landschaft und den Gemeinden Statistiken zur Verfügung zu stellen betreffend Anzahl der 40-Tönnner und Routenbezeichnung."*

Die Initiative war von den Gemeinden Aesch, Allschwil, Birsfelden, Giebenach, Münchenstein, Muttenz, Pratteln und Reinach eingereicht worden. Die Landeskanzlei hatte am 24. Juni 1999 verfügt, dass die Initiative zustande gekommen sei. Die Initiative ist gültig und kann auch heute noch verfassungskonform ausgelegt werden. Sie verstösst weder gegen das Gebot der Einheit der Materie noch weist sie unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte auf.

Stellungnahme der Regierung

Der Regierungsrat empfiehlt den Inhalt der nichtformulierten Gemeindeinitiative zur Ablehnung und legt auch keinen Gegenvorschlag vor.

Zur Begründung der Ablehnung argumentiert der Regierungsrat wie folgt.

1 Geänderte Ausgangslage

Seit die Initiative eingereicht worden ist, haben sich die Voraussetzungen grundlegend geändert. Inzwischen ist die 10-km-Grenzzone ausser Kraft gesetzt worden, und Nutzfahrzeuge dürfen heute

bis zu einem Maximalgewicht von 40 Tonnen das gesamte schweizerische Strassennetz ohne eine spezielle Bewilligung benutzen. Der Verkehr der 40-Tönnner ist heute nicht mehr auf das Strassennetz der Gemeinden in der 10-km-Grenzzone beschränkt. Diese Gemeinden sind deshalb im Vergleich mit den anderen Gemeinden und dem Kanton heute nicht mehr übermässig vom Schwerverkehr der Lastwagen mit einem Maximalgewicht von 40 Tonnen belastet, wie dies vor der Aufhebung der Zone der Fall war.

Die von sogenannten 40-Tönnnern befahrenen Strassen verteilen sich heute auf den ganzen Kanton bzw. die gesamte Schweiz, und jede Staatsebene trägt aufgrund der Aufgabenteilung die damit verbundenen Kosten selber.

2 Widerspruch zur Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden im Strassenwesen

Nach § 44 der Kantonsverfassung (SGS 100) sind die Gemeinden selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Aufgaben von lokaler Bedeutung und Obliegenheiten erfüllen, die ihnen vom Kanton übertragen sind. Die Selbständigkeit der Gemeinden wird in § 45 der Kantonsverfassung umschrieben. Danach erfüllen sie ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen selbständig. Sie sind entsprechend in die Finanzierungspflicht eingebunden. Zur Finanzierung der Aufgaben stehen ihnen die Steuern und weitere Einnahmenquellen (z.B. Gebühren und Beiträge) zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es den ungebundenen Finanzausgleich zur Finanzierung wichtiger öffentlicher Aufgaben der Gemeinden.

Die Gemeinden verfügen auch im Bereich der Gemeindestrassen über weitgehende Vollzugskompetenzen. Sie sind ebenfalls für die Finanzierung der Gemeindestrassen zuständig, die gemäss § 8 Abs. 2 des Strassengesetzes unter der Hoheit und im Eigentum der Gemeinden stehen ¹. Nach § 23 Abs. 1 Bst. b des Strassengesetzes sind die Gemeinden für den Bau, den Ausbau und die Korrektur der Gemeindestrassen zuständig ². Die anfallenden Kosten gehen zulasten der Gemeinden und werden gemäss Gemeindereglement weiterverrechnet ³. Die Kosten für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen werden von den Gemeinden finanziert ⁴. Der mit der Initiative geforderte Kantonsbeitrag für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen steht somit in Widerspruch zu der geltenden Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Gemäss den Forderungen der Initianten würde der Unterhalt der Gemeindestrassen von einer reinen Gemeindeaufgabe zu einer gemeinsamen Aufgabe von Kanton und jenen Gemeinden gemacht, deren Strassennetz von 40-Tonnen-Lastwagen genutzt wird. Bei einer Verbundaufgabe wären zudem dem Kanton, als Mitfinanzierer des Unterhalts der entsprechenden Gemeindestrassen, (Mit-) Entscheidungsbefugnisse bei der Verwendung der Kantonsmittel einzuräumen. Es müsste sichergestellt werden, dass die Kantonsbeiträge verursachergerecht eingesetzt würden. Mit dieser neuen Verbundaufgabe würde die grundsätzliche Absicht der Vereinfachung des Finanzausgleichssystems zwischen Kanton und Gemeinden unterlaufen. Eine solche Verflechtung

¹ SGS 430.

² § 23 Abs. 1 Bst. b Strassengesetz.

³ Die Gemeinden haben gemäss § 32 Abs. 2 Strassengesetz keine Beiträge an die Kosten des Kantons für den Bau, den Ausbau und die Korrektur von Kantonsstrassen zu leisten.

⁴ § 29 Abs. 1 Bst. b und § 36 Abs. 2 Strassengesetz

im Bereich der 40-Tönnner steht ebenfalls im Gegensatz zu der Aufgabenentflechtung im Strassenwesen, die am 1. Januar 2008 mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft tritt.

Nach Inkrafttreten der NFA werden Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen von einer Verbundaufgabe zur Bundesaufgabe, und die bisherigen Bundesbeiträge an die Kantone entfallen. Gleichzeitig entfällt im Rahmen der Hauptstrassen die projektbezogene Subventionierung durch den Bund, und die schweizerischen Hauptstrassen müssen nachher zu 100 % von den Kantonen finanziert werden. Der Bund wird sich neu auf projektungebundene Globalbeiträge in der geschätzten Höhe von 7 Mio. Franken jährlich am Bau, Betrieb und Unterhalt der Hauptstrassen H2 und H18 beschränken.

3 Zusatzkosten für die Wirtschaft - zusätzlicher Ertrag für die Gemeinden

Die Höhe des Kantonsbeitrags hätte sich gemäss Initiativtext nach der jährlichen Fahrzeugfrequenz und der Länge der von 40-Tönnnern befahrenen Gemeindestrassen zu richten. Die Initianten wollen die betroffenen Betriebe deshalb verpflichten, dem Kanton Basel-Landschaft und den Gemeinden Statistiken zur Verfügung zu stellen betreffend Anzahl der 40-Tönnner und Routenbezeichnung.

Dadurch würde der kantonalen Wirtschaft ein zusätzlicher administrativer Aufwand für Datenerhebung und Statistik auferlegt, den die Betriebe ohne direkte Gegenleistung zu tragen hätten. Betroffen wären auch die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), obwohl das KMU-Entlastungsgesetz⁵ den Kanton verpflichtet, die administrative Belastung dieser Betriebe durch die Behörden und die Verwaltung abzubauen. Der Regierungsrat unterstützt diese Zielsetzung. Er lehnt es deshalb auch ab, die Betriebe mit zusätzlichem administrativem Aufwand und Zusatzkosten für neue Erhebungen zu belasten. Mit der Initiative werden gesamthaft keine neuen Einnahmen generiert, sondern es sollen lediglich die von den 40-Tonnen-Lastwagen auf den Gemeindestrassen verursachten Kosten umverteilt werden.

Der Verkehr der 40-Tonnen-Lastwagen auf den Gemeindestrassen verursacht nicht nur Kosten, sondern bringt auch Erträge für die Gemeinden mit sich. In Gemeinden mit einem hohen Anteil industrieller und gewerblicher Aktivität gibt es erfahrungsgemäss mehr Schwerverkehr als in anderen Gemeinden. Industriell und gewerblich geprägte Gemeinden profitieren aber von namhaften Steuerzahlungen der ansässigen Betriebe. Auch die Initiativgemeinden fördern Industrie und Gewerbe auf ihrem Gebiet und initiieren den dadurch verursachten Schwerverkehr auch teilweise selber.

4 Fehlende Bemessungsgrundlage und Probleme mit dem Zählsystem

Die Initiative verlangt in Ziffer 1 einen angemessenen Kantonsbeitrag für den baulichen und den betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen in der 10-km-Zone. In Ziffer 2 wird vorgeschrieben, dass sich die Höhe des Kantonsbeitrags nach der jährlichen Fahrzeugfrequenz und der Länge der von 40-Tonnen-Lastwagen befahrenen Gemeindestrassen richten muss.

⁵ Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen, SGS 541.

Die Berechnung eines angemessenen Kantonsbeitrags setzt den Aufbau eines entsprechenden Zählsystems und einer Berechnungsgrundlage voraus, welche heute fehlen. Es müssten die Fahrzeugfrequenzen des gesamten motorisierten Strassenverkehrs auf den Gemeindestrassen ermittelt und auf die einzelnen Fahrzeugkategorien verteilt werden. Die gesamten Unterhaltskosten der Gemeindestrassen könnten auf der Basis dieser Anteile am gesamten Verkehrsaufkommen verursachergerecht auf die einzelnen Fahrzeugkategorien aufgeteilt werden.

Die Vollzugsprobleme bei der Erhebung der Fahrzeugfrequenzen wären für Kanton und Gemeinden gross und die damit verbundenen Kosten erheblich. Es müsste dafür ein aufwändiges Erhebungssystem eingeführt werden.

Der Kanton erfasst heute an 35 Zählstellen das Verkehrsaufkommen auf den National- und den Kantonsstrassen. Dieses Zählsystem kommt für die Erfassung der jährlichen Fahrfrequenzen der 40-Tonnen-Lastwagen auf den Gemeindestrassen nicht in Frage, denn das Gewicht der gezählten Fahrzeuge wird damit nicht erfasst. An 21 Zählstellen wird die Fahrzeug-Länge unterschieden, womit indirekt auf die Fahrzeugkategorie geschlossen werden kann. An diesen Stellen ist der Anteil des Schwerverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen bekannt, und die entsprechenden Zahlen werden in der monatlich aktualisierten Verkehrsstatistik der Bau- und Umweltschutzdirektion veröffentlicht. Diese Verkehrsstatistik zeigt, dass der Schwerverkehrsanteil auf den Kantonsstrassen rückläufig ist und im Jahr 2006 je nach Örtlichkeit zwischen 2 % und 8 % betrug.

Wie oben ausgeführt können vom Anteil des Schwerverkehrs keine Rückschlüsse auf den mit der Initiative anvisierten Anteil der 40-Tonnen-Lastwagen gezogen werden, weil an den Zählstellen das Gewicht der Fahrzeuge nicht erfasst werden kann. Der Kanton benötigt für seine eigenen Zwecke keine Gewichtsangaben; mit den an den Zählstellen erhobenen Daten sind seine (statistischen) Bedürfnisse ausreichend gedeckt.

Ohne ein System, welches das Gewicht der Fahrzeuge erfasst, kann nicht festgestellt werden, in welchem Ausmass Lastwagen mit 40 Tonnen Gesamtgewicht die Gemeindestrassen benützen und Kosten verursachen. Die Fahrzeugfrequenz des Schwerverkehrs ist regional sehr unterschiedlich verteilt und trifft vorwiegend den unteren Kantonsteil und dort vor allem die National- und Kantonsstrassen, auf denen der Transitverkehr mit 40 Tönnern rollt.

Der Anteil des Ziel-Quell-Verkehrs der 40-Tönnner auf den Gemeindestrassen ist unbekannt. Fest steht, dass dieser unterschiedlich auf die Gemeinden verteilt ist. Um die Verteilung und die Fahrzeugfrequenzen der Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von 40 Tonnen auf den Gemeindestrassen erfassen zu können, müssen deshalb auf jeden Fall Erhebungen durchgeführt werden. Doch die Beschaffung und der laufende Betrieb von Zählstellen mit Gewichtsmessung auf den Gemeindestrassen wären kostspielig, und nur mit der finanziellen Beteiligung der Gemeinden möglich.

5 Defizitäre Strassenrechnung des Kantons

Die Strassenrechnung des Kantons weist ein Defizit aus. Gemäss den Berechnungen für die Jahre 1994 bis 2004 schliesst die Ausgabenrechnung des Kantons (ohne Gemeinden) durchwegs defizitär ab. Sie weist im betrachteten Zeitraum einen durchschnittlichen jährlichen Ausgabenüberschuss von 23 Mio. Franken aus, und der durchschnittliche Deckungsbeitrag belief sich auf etwas

mehr als 85 % ⁶. D.h., dass der Kanton 15 % seiner Strassenausgaben aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert hat.

Die wichtigsten Einnahmenquellen des Kantons im Bereich der National- und der Kantonsstrassen sind die Motorfahrzeugsteuer, die Bundesbeiträge für Nationalstrassen und für andere Strassenzwecke, die Anteile am Ertrag der Mineralölsteuer (Treibstoffzollertrag) und an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Die LSVA ersetzte im Jahr 2001 die pauschale Schwerverkehrsabgabe in der Höhe von maximal 4'000 Franken pro Lastwagen und Jahr. Die LSVA soll das Wachstum des Strassenschwerverkehrs begrenzen, die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene fördern und die Umwelt entlasten. Die LSVA trägt dazu bei, dass die Kantone ihren Verpflichtungen zur Erhaltung des Strassennetzes besser nachkommen können. Ein Drittel der Nettoeinnahmen wird den Kantonen ausbezahlt, zwei Drittel verbleiben beim Bund. Der Anteil des Bundes wird hauptsächlich zur Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs (BAHN 2000, Neue Eisenbahn Alpentransversalen (NEAT), Anschluss ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz und Lärmsanierung der Eisenbahn) verwendet. Gemäss Art. 19 Abs. 3 des Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SVAG) verwenden die Kantone ihren Anteil am Reinertrag der LSVA vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Im Kanton Basel-Landschaft wird die LSVA ebenfalls zu diesem Zweck verwendet. Für einen kantonalen Beitrag an den Unterhalt von Gemeindestrassen, die von 40-Tönnern benutzt werden, kämen in erster Linie die Erträge aus der LSVA in Frage.

Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, dass die Strassenrechnung des Kantons trotz der Einführung der LSVA im Jahr 2001 defizitär geblieben ist.

⁶

Die in der Landratsvorlage 2006/034 betreffend Gesetz über den unverzüglichen Bau der H2 zwischen Pratteln - Liestal, Finanzierung des Verpflichtungskredites für den Bau der H2 publizierte Strassenrechnung hatte wegen Doppelzahlungen auf der Einnahmenseite einen höheren Deckungsgrad 93.9 % ausgewiesen.

Strassenrechnung Kanton in 1'000 Franken (HS: Nationalstrassen / KS: Kantonsstrassen)													
Jahr	Dem Motorfahrzeugverkehr zu-			Zins-	Verzinsung	Ausgaben	Anrechenbare Einnahmen						
	rechenbare Ausgaben			satz	Ausgaben-	Total	Motor-	Bundes-	Bundes-	Treib-	LSVA	Ein-	Saldo
	NS	KS	Total		Über-	(inkl.Zins)	fahrzeug-	beiträge	beiträge	stoff-		nahmen	laufendes
	100%	90%			schüsse		steuern	für	für andere	zoll-		Total	Jahr
							und	National-	Strassen-	ertrag			
							-gebühren	strassen	zwecke				
1994	44.392	79.421	123.813	5,5%	702	124.515	55.274	34.472	13.380	7.917	0	111.043	-13.472
1995	58.096	95.918	154.014	5,5%	2.552	156.566	58.658	40.481	14.101	7.855	0	121.095	-35.471
1996	51.966	73.555	125.521	5,5%	2.712	128.233	61.296	37.203	18.744	7.915	0	125.158	-3.075
1997	56.578	91.292	147.870	6,2%	4.028	151.897	62.548	31.929	32.171	7.949	0	134.597	-17.300
1998	63.806	113.907	177.713	6,1%	5.754	183.467	63.655	44.866	35.152	9.132	0	152.805	-30.662
1999	60.493	96.872	157.365	5,8%	6.721	164.085	65.521	41.976	24.622	10.207	0	142.326	-21.759
2000	54.569	109.080	163.649	5,4%	8.131	171.780	67.784	36.685	18.895	10.547	0	133.911	-37.869
2001	56.621	105.275	161.896	5,4%	9.595	171.491	70.600	36.694	18.322	11.330	5.816	142.763	-28.728
2002	64.745	106.475	171.220	4,3%	8.794	180.014	71.864	42.642	22.075	11.020	7.061	154.662	-25.352
2003	61.447	109.635	171.082	3,4%	7.909	178.991	73.383	40.457	19.905	10.469	6.227	150.442	-28.549
2004	39.367	85.384	124.751	3,0%	7.527	132.277	76.453	21.505	1.800	10.415	6.180	116.353	-15.924
Durch-													
schnitt	55.644	96.983	152.627	0	5.857	158.483	66.094	37.174	19.924	9.523	6.321	135.014	-23.469
													85,2%

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strassenrechnung

Die LSVA kann als Kompensationsmassnahme des Bundes für das Sparopfer der Kantone im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 betrachtet werden. Die Kantone haben damals einen Beitrag von insgesamt 500 Mio. Franken zur Entlastung des Bundeshaushaltes geleistet. Auf den Kanton Kanton Basel-Landschaft entfiel ein Beitrag von rund 15 Millionen Franken, konzentriert auf die Bereiche Sozialwerke (AHV), öffentlicher Verkehr, Bildung und Massnahmenvollzug, sowohl in Form von niedrigeren Überweisungen des Bundes als auch als höhere Beiträge des Kantons⁷.

Diese Mehrbelastung der Kantonshaushalte durch den Sparbeitrag wurde durch Entlastungen aus den Änderungen bei der Rentenanpassung AHV/IV sowie durch Mehreinnahmen aus den Massnahmen zur Schliessung ungerechtfertigter Steuerlücken jedoch nur teilweise kompensiert. Zur Kompensation beigetragen haben darüber hinaus - auch wenn kein direkter Zusammenhang mit dem Stabilisierungsprogramm besteht - die Erhöhung der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank sowie der neue Kantonsanteil von einem Drittel der LSVA-Einnahmen⁸. Wegen diesem Sparopfer des Kantons und weil die Einnahmen aus der LSVA das Defizit des Kantons im Strassenverkehr nur teilweise decken, ist es folgerichtig, dass der Kanton die gesamte LSVA für Bau, Betrieb und Unterhalt des in seiner Zuständigkeit fallenden Strassennetzes verwendet.

⁷ Vgl. Vorlage 1999-180 vom 14. September 1999 betreffend Budget 2000.

⁸ Vgl. Seite 12 der Botschaft 98.059 des Bundesrates zum Stabilisierungsprogramm 1998 vom 28. September 1998 (Bundesblatt 1999, Band I, Seite 4 - 160).

6 Fazit

Zusammenfassend sprechen die folgenden Erwägungen gegen die Gemeindeinitiative:

- Die Initiativgemeinden sind seit der Aufhebung der 10-km-Zone im Vergleich mit den anderen Gemeinden und dem Kanton nicht mehr übermässig vom Schwerverkehr der Lastwagen mit einem Maximalgewicht von 40 Tonnen belastet. Die von den 40-Tönnern befahrenen Strassen verteilen sich heute gleichmässiger auf den ganzen Kanton bzw. die gesamte Schweiz, und jede Staatsebene trägt aufgrund der Aufgabenteilung die damit verbundenen Kosten selber.
- Der mit der Initiative geforderte Kantonsbeitrag für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen steht in Widerspruch zur geltenden Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Die Gemeinden sind für den Bau, den Ausbau und die Korrektur der Gemeindestrassen zuständig. Die anfallenden Kosten gehen zulasten der Gemeinden und werden gemäss Gemeindereglement weiterverrechnet. Auch die Kosten für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Gemeindestrassen sollen weiterhin von den Gemeinden finanziert werden.
- Der kantonale Wirtschaft würde ein zusätzlicher administrativer Aufwand für Datenerhebung und Statistik auferlegt, den die Betriebe ohne direkte Gegenleistung zu tragen hätten. Betroffen wären auch die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Einführung einer neuen Erhebung steht in Widerspruch zum KMU-Entlastungsgesetz, das den Kanton verpflichtet, die administrative Belastung dieser Betriebe durch die Behörden und die Verwaltung abzubauen.
- Eine zuverlässige Bemessungsgrundlage für einen angemessenen Kantonsbeitrag fehlt. Die Vollzugsprobleme bei der Erhebung der erforderlichen Fahrzeugfrequenzen wären für Kanton und Gemeinden gross und die damit verbundenen Kosten erheblich.
- Da die Einnahmen aus der LSVA die Kosten des Kantons im Strassenverkehr nur teilweise decken, ist es folgerichtig, dass der Kanton die gesamte LSVA für Bau, Betrieb und Unterhalt des in seiner Zuständigkeit fallenden Strassennetzes verwendet.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat aufgrund der Erwägungen, die nichtformulierte Gemeindeinitiative "Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der 10 km-Zone für 40-Tonnen-Lastwagen" zur Ablehnung. Er beantragt dem Landrat, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

Liestal, 23. Oktober 2007

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Pegoraro

Der Landschreiber

Mundschin

Landratsbeschluss

betreffend Nichtformulierte Gemeindeinitiative über Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der 10 km-Zone für 40-Tonnen-Lastwagen vom 23. Juni 1999

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

- ://:
1. Die nichtformulierte Gemeindeinitiative vom 23. Juni 1999 betreffend Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Gemeindestrassen in der 10 km-Zone für 40-Tonnen-Lastwagen wird abgelehnt.
 2. Der Initiative wird kein Gegenvorschlag gegenübergestellt.
 3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

die Präsidentin:

der Landschreiber: