



Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Verordnung über die Strassenbeiträge (Strassenbeitragsverordnung)

6. Mai 2013

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Nachtrag zur Strassenbeitragsverordnung vom 29. Juni 2007 über eine befristete Kompensation des rückläufigen Kantonsanteils an der Mineralölsteuer von jährlich einer Millionen Franken an die beitragsberechtigten Körperschaften mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Franz Enderli

Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1.	Ausgangslage	3
2.	Verteilung der Mineralölsteueranteile.....	4
2.1	Heutige Situation nach Einführung NFA	4
2.2	Situation vor Einführung NFA	5
3.	Sachplan Verkehr	5
4.	Höhe und Verteilung der Kompensationszahlung	6
5.	Befristung der Kompensationszahlung	6
6.	Finanzielle Auswirkung	6
7.	Beurteilung durch Regierungsrat	6
8.	Verordnungsnachtrag	8

1. Ausgangslage

Am 26. Januar 2012 reichte Kantonsrat Klaus Wallimann namens der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission und 32 Mitunterzeichnenden die Motion mit dem Titel „Vorübergehende Kompensation der rückläufigen Mineralölsteueranteile für die Einwohnergemeinde und übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften“ ein.

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Beschluss zu unterbreiten, der die Ausrichtung eines Kantonsbeitrags von einer Million Franken ab dem Rechnungsjahr 2012 zur Kompensation der rückläufigen Mineralölsteueranteile für die Einwohnergemeinden und übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften ermöglicht. Die Motion verlangt weiter, dass dieser Beitrag so lange ausgerichtet werden soll, bis der Bund den Entscheid über die Hauptstrassenumklassierung der Panoramastrasse (Giswil–Sörenberg), welche für den Kanton Obwalden Mehreinnahmen von rund einer Million Franken bringen soll, gefällt hat. Der Verteilschlüssel habe sich nach der Strassenbeitragsverordnung vom 29. Juni 2007 (GDB 720.31) zu richten.

Diese Hauptstrassenumklassierung ist Bestandteil des neuen Ergänzungsnetzes gemäss dem Sachplan Verkehr, Teil Programm. Der Sachplan Verkehr wurde vom Bundesrat bereits am 26. April 2006 verabschiedet. Der rechtskräftige Beschluss zum Ergänzungsnetz ist aber pending, vgl. Ziff. 3 dieser Botschaft.

In der Begründung weist die Motion auf den grossen Ertragsausfall für den Kanton Obwalden bei der Verteilung des Mineralölsteueranteils seit Einführung des neuen Finanzausgleichs NFA per 1. Januar 2008 hin. Dieser Ausfall erfolgte vor allem durch den Wegfall des Verteilkriteriums „Finanzkraft“ und hätte auch nicht mit der vom Regierungsrat durchgeführten Änderung der Strassenbeitragsverordnung aufgefangen werden können. Die Änderung beinhaltete die Weiterleitung des gesamten Beitrags aus den Mineralölsteueranteilen an die Gemeinden. Vor 2008 wurden die Beiträge zwischen Kanton und Gemeinden in etwa halbiert.

Der Regierungsrat beantragte in seiner Antwort vom 3. April 2012 die Ablehnung der Motion. In seiner Begründung wies er neben den fehlenden Rechtsgrundlagen vor allem auf die allgemeinen und übergeordneten Ziele und Regelungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hin. Im Weiteren erläuterte er, dass zuerst die gesetzlichen Grundlagen im Rahmen des vorgegebenen demokratischen Weges via Kantonsrat und einer allfälligen Volksabstimmung geschaffen werden müssten und dass es auf dieser Zeitachse durchaus denkbar sei, dass für den Kanton Obwalden dank der Umklassierung der Panoramastrasse in eine Hauptstrasse bald wieder höhere Bundesbeiträge aus dem Mineralölsteueranteil fliessen werden.

Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats nicht und überwies an seiner Sitzung vom 30./31. Mai 2012 mit 33 zu 2 Stimmen (bei 14 Enthaltungen) die Motion.

Auftragsgemäss hat nun der Regierungsrat einen Entwurf zu einem rechtsetzenden Erlass in Form eines Nachtrags zur Strassenbeitragsverordnung ausgearbeitet. Da die Vorlage einem Motionsauftrag Folge leistet und den anspruchsberechtigten Körperschaften zusätzliche Mittel zufallen würden, wenn der Nachtrag so beschlossen wird, wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

In diesem Nachtrag sind alle in der Motion verlangten Punkte geregelt. Der Regierungsrat stellt aufgrund der Zustimmung des Kantonsrats zur Motion folgerichtig den Antrag auf Eintreten. Der Regierungsrat ist aber – wie bereits bei der Beantwortung der Motion – der Auffassung, dass der Nachtrag nicht beschlossen werden soll.

2. Verteilung der Mineralölsteueranteile

Es sollen in diesem Kapitel kurz die Begriffe, Abläufe und Verteilmechanismen rund um die Mineralölsteuer vor und nach der Einführung des NFA am 1. Januar 2008 erläutert werden. Ebenfalls werden die zugehörigen Zahlen der letzten zehn Jahre aufgeführt.

2.1 Heutige Situation nach Einführung NFA

Gemäss Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVG; SR 725.116.2) erhalten die Kantone für die „Nicht werkgebundenen Beiträge“ mindestens zehn Prozent der Einnahmen (Art. 4). In der Beilage zu dieser Botschaft sind die Finanzflüsse mit den Zahlen des Jahres 2011 dargestellt (Kopie aus Jahresbericht 2012 des Bundesamts für Strassen ASTRA). Der Verteilschlüssel zur Berechnung der Beiträge an die einzelnen Kantone beruht auf den Bestimmungen der zugehörigen Verordnung (MinVV; SR 725.116.21).

Der Verteilschlüssel für die Aufteilung auf die Kantone ist wie folgt geregelt:

- a) 60 Prozent nach der Strassenlänge, wobei 30 Prozent nach der Länge der Hauptstrassen und 30 Prozent nach der Länge der Kantonsstrassen und der übrigen dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;
- b) 40 Prozent nach den Strassenlasten.

Weitere Details sind in der erwähnten Verordnung und den zugehörigen Anhängen geregelt.

Im Kanton Obwalden ist zurzeit die Engelbergerstrasse mit 9,3 km als Hauptstrasse klassiert. Bei den übrigen Strassen weist der Kanton Obwalden rund 550 km (Kantonsstrasse 75 km, Gemeindestrassen 245 km, Strassen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 230 km) aus. Diese Zahlen sind seit längerer Zeit mehr oder weniger unverändert, entsprechend auch die Beiträge (seit NFA). Bei den Strassenlasten werden die Ausgaben der Strasseneigentümer für Betrieb, Unterhalt und Neubau berücksichtigt. Hier sind die Aufwendungen im Kanton Obwalden in den letzten fünf Jahren zurückgegangen und entsprechend auch die Beiträge von rund Fr. 630 000.– im Jahr 2008 auf Fr. 410 000.– im Jahr 2012. Diese Beiträge werden vermutlich weiter zurückgehen, da keine grösseren Strassenbauvorhaben anstehen. Die Berechnung dieser Beiträge hängt allerdings von den Strassenlasten der anderen Kantone ab.

Seit dem Systemwechsel infolge der neuen Regelungen gemäss NFA gelangten die folgenden Beträge zur Auszahlung an die Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften:

Jahr	Total nicht werkgebundene Beiträge des Bundes an die Kantone	Gesamtbeitrag Obwalden z.H. Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften	Anteil Gemeinden	Anteil öffentl.-rechtliche Körperschaften
Beträge in Mio. Fr.				
2008	388	1.788	0.921	0.867
2009	389	1.704	0.878	0.826
2010	382	1.684	0.867	0.817
2011	377	1.542	0.794	0.748
2012	376	1.545	0.796	0.749

Trotz einer weiteren Steigerung der Bevölkerung, des Motorisierungsgrades und der Strassenkilometer gehen die Mineralölsteuereinnahmen wegen dem Minderverbrauch der heutigen Fahrzeuge tendenziell zurück und haben zwischen 2011 und 2012 stagniert.

Die Aufteilung zwischen den Einwohnergemeinden und den übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften betrug in den letzten Jahren rund 51,5 Prozent zugunsten der Einwohnergemeinden und 48,5 Prozent zugunsten der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

2.2 Situation vor Einführung NFA

Die Kantone erhielten zwölf Prozent der Einnahmen und die Kriterien des Verteilschlüssels waren total verschieden.

- a) 12 Prozent Verteilung nach Strassenlängen, wobei 6 Prozent für National- und Hauptstrassen und 6 Prozent für Kantons- und Gemeindestrassen;
- b) 34 Prozent Verteilung nach Strassenlasten;
- c) 42 Prozent Finanzausgleich;
- d) 5 Prozent Milderung überdurchschnittliche Lasten;
- e) 7 Prozent steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs.

Für den Kanton Obwalden ergab dies folgende Auszahlung mit einer Verteilung Kanton/Gemeinden/öffentlich-rechtliche Körperschaften gemäss alter Strassenbeitragsverordnung:

Jahr	Total nicht werk- gebundene Beiträge des Bundes an die Kantone	Gesamtbeitrag Obwalden	Anteil Kanton	Anteil Gemeinden	Anteil öffentl.- rechtl. Körperschaften
Beträge in Mio. Fr.					
2003	481	4.942	2.653	1.161	1.128
2004	497	5.136	2.780	1.207	1.150
2005	504	5.092	2.727	1.210	1.155
2006	507	5.959	3.190	1.417	1.352
2007	510	6.017	3.221	1.431	1.364

3. Sachplan Verkehr

Im Hinblick auf höhere Beiträge aus dem Mineralölsteuertopf der „Nicht werkgebundenen Beiträge“ interessiert vor allem das Verteilkriterium Hauptstrassenlänge, und zwar deshalb, weil hier eine für den Kanton Obwalden positive Änderung seit Jahren angekündigt worden war, aber vom Bund noch nicht umgesetzt werden konnte.

Der Bundesrat hat bereits am 26. April 2006 den Sachplan Verkehr, Teil Programm, verabschiedet. In Erarbeitung, Vernehmlassung oder in parlamentarischer Beratung befinden sich momentan:

- Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastrukturen (FABI)
- Neuer Netzbeschluss (NEB)
- Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz (PEB)
- Agglomerationsverkehr

In diesem genehmigten Sachplan Verkehr sind die Grundlagen für die künftigen Strassennetze gelegt worden. Der Bund strebt neue Netzbeschlüsse des Parlaments (für das Nationalstrassennetz) bzw. des Bundesrats (für das Hauptstrassennetz) an, welche die früheren Beschlüsse ablösen und die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung neu definieren.

Im neuen Grundnetz sollen rund 400 km kantonale Strassen zu Nationalstrassen aufklassiert werden (Neuer Netzbeschluss NEB). Seit mehreren Jahren wird auf politischer Ebene über die Finanzierung gestritten. Die aktuell gefundene Lösung mit der Erhöhung des Autobahnvignettenpreises ist vor Kurzem vom Parlament genehmigt worden. Das Referendum ist in Vorbereitung. Sollte es zur Volksabstimmung kommen, gibt es neben dem Risiko des unbekannten Ausgangs auch das Zeitproblem mit weiteren Verzögerungen.

Von diesem NEB sind die Änderungen im Ergänzungsnetz (schweizerische Hauptstrassen) abhängig. Gemäss Sachplan Verkehr ist im Ergänzungsnetz im Kanton Obwalden neben der bisherigen Engelbergerstrasse (9,3 km) neu die Panoramastrasse (Giswil–Sörenberg, 17,5 km) als Hauptstrasse enthalten (vgl. Beilage). Die Hauptstrassenlänge hat mit 30 Prozent im Ver-

teilschlüssel der Mineralölsteueranteile ein hohes Gewicht. Da das Gesamtnetz der schweizerischen Hauptstrassen nach der Änderung nicht länger wird, kann der Kanton Obwalden bei der Verteilung der Mineralölsteueranteile mit einer Mehreinnahme von knapp einer Million Franken rechnen.

Die definitive Genehmigung dieses Ergänzungsnetzes kann der Bundesrat erst vornehmen, nachdem die erwähnte Finanzierungsfrage des neuen Netzbeschlusses NEB rechtsgültig geregelt ist (Autobahnvignettenentscheid).

Der ursprüngliche, vom Bund vorgesehene Inkraftsetzungstermin des NEB vom 1. Januar 2014 oder 1. Januar 2015 ist wegen des Referendums unsicher. Vom Bundesamt für Strassen ASTRA sind deshalb auch bezüglich des Ergänzungsnetzes keine verbindlichen Termine erhältlich.

4. Höhe und Verteilung der Kompensationszahlung

In den fünf Jahren vor Einführung der NFA erhielten die beitragsberechtigten Körperschaften durchschnittlich 2,515 Millionen Franken pro Jahr. In den ersten fünf Jahren nach NFA (2008 bis 2013) betrug der über fünf Jahre gemittelte jährliche Betrag rund 1,652 Millionen Franken, wobei wegen den rückläufigen Mineralölsteuereinnahmen des Bundes die Tendenz rückläufig ist. Der in der Motion vorgegebene Betrag von einer Million Franken berücksichtigt die Verhältnisse der letzten zehn Jahre richtig.

Die Verteilung an die beitragsberechtigten Körperschaften (Einwohnergemeinde und öffentlich-rechtliche Körperschaften) soll gemäss bisheriger Regelung in der Strassenbeitragsverordnung erfolgen.

5. Befristung der Kompensationszahlung

In Ziff. 3 dieser Botschaft wird dargelegt, dass die Aufklassierung der 17,5 km langen Panoramastrasse zur Hauptstrasse im Ergänzungsnetz des Bundes seit der Verabschiedung des Sachplans Verkehr, Teil Programm, durch den Bundesrat am 26. April 2006 vorgesehen ist. Die verzögerte Umsetzung hängt vor allem mit der langen Diskussion über die Finanzierung des NEB zusammen. Dies ist nun vom Parlament mit der Preiserhöhung der Autobahnvignette entschieden. Wegen des angemeldeten Referendums und des Ausgangs eines allfälligen Volksentscheids ist eine terminliche Prognose schwierig.

Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass das Ergänzungsnetz in den nächsten Jahren rechtsgültig wird. Werden mit parlamentarischen Vorstössen nicht noch Netzänderungen beantragt, sollte es kein weiteres Zeitrisko geben, da beim Ergänzungsnetz keine grundsätzlichen Finanzierungsfragen anstehen. Die Dauer der Kompensationszahlung dürfte deshalb absehbar und vermutlich sehr kurz sein. Aus dieser Sachlage heraus kann die in der Motion vorgeschlagene Befristungsformulierung in den Verordnungstext übernommen werden.

6. Finanzielle Auswirkung

Es wird im Entwurf des Nachtrags zur Verordnung vorgeschlagen, dass die Kompensationszahlungen ab 1. Januar 2014 erfolgen sollen. So kann diese zusätzliche Ausgabe des Kantons in das vom Kantonsrat zu verabschiedende Budget 2014 aufgenommen werden. Eine rückwirkende Inkraftsetzung des Nachtrags wäre nur ausnahmsweise aus wichtigen Gründen zulässig.

7. Beurteilung durch Regierungsrat

Wie bereits bei der Beantwortung der Motion ausgeführt, wurde bis 2007 der Anteil der Mineralölsteuer zu 42 Prozent nach Finanzkraft der Kantone ausgerichtet. Bei der Umstellung 2007 war der Kanton Obwalden mit einer Finanzkraft von 30 Punkten der schwächste Kanton der Schweiz und erhielt entsprechend hohe, finanzkraftabhängige Beiträge.

Mit Inkrafttreten der NFA 2008 wurde vom unübersichtlichen Subventionssystem der zweckgebundenen auf das System der zweckfreien Ressourcenausstattung der Kantone umgestellt. Damit diese Umstellung für die Gemeinden insgesamt möglichst haushaltsneutral verlaufen konnte, wurde die Gesetzesgrundlage zur Verteilung des Kantonsanteils an der Mineralölsteuer geändert. Erhielten die Gemeinden und übrigen Körperschaften bis 2007 nur rund 46 Prozent des Kantonsanteils, war es anschliessend der gesamte Anteil an der Mineralölsteuer. Durch diese Umstellung wurden die Gemeinden und übrigen Körperschaften grundsätzlich für den wegfallenden Finanzkraftanteil von 42 Prozent entschädigt.

Seit 2008 durchlief der Kanton eine kontinuierliche positive finanzielle Entwicklung. Vom finanzschwächsten Kanton hat sich der Kanton Obwalden gemäss Ressourcenindex des Bundes auf die 14. Position der Kantone entwickelt. Das heisst, auch wenn die NFA 2008 nicht eingeführt worden wäre, wäre der Kantonsanteil und damit der Anteil der Gemeinden an der Mineralölsteuer um approx. über eine Million Franken markant gesunken. Der Minderertrag der Gemeinden ist nicht auf einen Berechnungs- oder Methodenfehler bei der Umstellung der NFA im Kanton zurückzuführen, sondern in erster Linie auf die finanzielle Entwicklung des Kantons und seiner Gemeinden. Es ist aus Sicht des Regierungsrats deshalb falsch und irreführend, das Augenmerk nur auf den Teilbereich „Entwicklung der Mineralölsteuer“ zu richten und die übrigen Faktoren ausser Acht zu lassen.

In der Motion wird angeführt, dass der Kanton Obwalden Mehreinnahmen bei der Motorfahrzeugsteuer sowie der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) über die letzten fünf Jahre von insgesamt 1,853 Millionen Franken verzeichnen konnte. Dies wird nicht grundsätzlich in Abrede gestellt. Aus Sicht des Regierungsrats reicht es jedoch nicht, nur auf die Entwicklung dieser Einnahmen zu verweisen. Mit Inkrafttreten der NFA wurde – wie erwähnt – von den zweckgebundenen Abgeltungen (u. a. auch via Mineralölsteuer) auf die zweckfreien Beiträge, namentlich den Ressourcenausgleich gewechselt. Durch den Ressourcenanstieg des Kantons ging der vom Bund ausgerichtete Ressourcenausgleich zurück. Die Entwicklung sieht wie folgt aus:

Erwartete Entwicklung Bundesfinanzausgleich ab NFA-Einführung 1.1.2008									
Bereich	R 2008 in 1'000 Fr.	R 2009 in 1'000 Fr.	R 2010 in 1'000 Fr.	R 2011 in 1'000 Fr.	R 2012 in 1'000 Fr.	Bdgt 2013 in 1'000 Fr.	IAFP 2014 in 1'000 Fr.	IAFP 2015 in 1'000 Fr.	IAFP 2016 in 1'000 Fr.
Ressourcen-Stärke Kanton	67.2	66.1	70.7	74.0	81.2	82.1	83.8	85.3	86.1
Ressourcenausgleich von Bund und Kantonen	47'481	49'780	38'522	31'435	21'775	21'807	20'129	18'492	18'007

Der Ressourcenausgleich reduzierte sich von 47,481 Millionen Franken 2008 auf 21,775 Millionen Franken im Jahr 2012. 2008 bis heute hat der Kanton somit einen Rückgang des Ressourcenausgleichs von rund 26 Millionen Franken zu verkraften.

Mit dem Anstieg der Ressourcenstärke reduzierte sich, wie oben aufgeführt, wohl der Ressourcenausgleich des Bundes an den Kanton. Dafür erhöhten sich in erster Linie die im Kanton anfallenden Kantons- und Gemeindesteuern sowie selbstverständlich auch der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer. Gesamthaft betrachtet entwickelten sich die Einnahmen von Kanton und Gemeinden insgesamt und der Steuerertrag im Speziellen wie folgt:

Gemeinde in 1'000 Fr.	Steuerertrag		Zuwachs 2008-2012	
	2008	2012	in Fr.	in %
Sarnen	28'570	32'330	3'760	13.2%
Kerns	11'007	13'387	2'380	21.6%
Sachselt	11'568	13'573	2'005	17.3%
Alpnach	12'166	14'271	2'105	17.3%
Giswil	7'811	10'014	2'203	28.2%
Lungern	4'885	5'971	1'086	22.2%
Engelberg	16'382	19'119	2'737	16.7%
Steuerertrag Gemeinden	92'389	108'665	16'276	17.6%

Einnahmen Gemeinden (Art. 40-46)	135'891	152'977	17'086	12.6%
----------------------------------	---------	---------	--------	-------

Kanton	Steuerertrag		Zuwachs 2008-2012	
	2008	2012	in Fr.	in %
Steuerertrag Kantonssteuer	71'759	83'395	11'636	16.2%
Kantonsanteil dir. Bundessteuer	9'380	10'393	1'013	10.8%

Gesamteinnahmen Kanton (Art. 40-46)	226'967	214'119	-12'848	-5.7%
Davon Ressourcenausgleich	47'481	21'775	-25'706	-54.1%

Die den Gemeinden zufallenden Erträge (Artengliederung 40 - 46 der Gemeinderechnungen) zeigen, dass die Gemeindeeinnahmen zwischen 2008 bis 2012 um insgesamt rund 17 Millionen Franken gestiegen sind (vor allem dank den ansteigenden Gemeinde-Steuereinnahmen). Dem gegenüber steht ein Rückgang der Kantonseinnahmen von knapp 13 Millionen Franken (vor allem infolge des gesunkenen Ressourcenausgleichs).

Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass der Anteil aus dem Mineralölsteuerertrag für die Gemeinden auch nach alter Berechnung aufgrund der Zunahme der Ressourcenstärke um rund eine Million Franken gesunken wäre. Ebenfalls aufgrund der Zunahme der Ressourcenstärke musste der Kanton von 2008 bis 2012 einen Rückgang der Gesamteinnahmen von 12,8 Millionen Franken hinnehmen, während die Gemeindeeinnahmen in der gleichen Zeitspanne um 17,1 Millionen zunahmen. Wie aus der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2012 bis 2015 zu entnehmen ist, wird sich an dieser Tendenz auch in den folgenden Jahren nichts ändern. D. h., der Kanton wird nur dank der Auflösung der Schwankungsreserve ein ausgeglichenes Resultat der Erfolgsrechnung ausweisen können und entsprechend auch eine verlässliche Finanzpolitik bieten.

Aus Sicht des Regierungsrats ist es deshalb nach wie vor nicht angebracht, den Anteil der Mineralölsteuer um zusätzlich eine Million Franken zu erhöhen.

8. Verordnungsnachtrag

Um diese befristete Kompensationszahlung an die beitragsberechtigten Körperschaften zu regeln, wird ein neuer Artikel 10a in der Strassenbeitragsverordnung vom 29. Juni 2007 eingefügt. Der Artikel erhält die Überschrift „Kompensation des rückläufigen Kantonsanteils an der Mineralölsteuer“.

Beilagen:

- Verwendung der im Jahr 2011 für Strassenaufgaben zweckgebundenen Einnahmen in Millionen Franken; Kopie aus Sachplan Verkehr 2006, Teil Programm mit Grund- und Ergänzungsnetz Strasse
- Entwurf Nachtrag zur Strassenbeitragsverordnung