



**Motion von Thomas Lötscher
betreffend Verwendung der LSVA-Einnahmen
Vorlage Nr. 1690.1 - 12775**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 26. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Juni 2008 haben Kantonsrat Thomas Lötscher sowie 29 Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche es ermöglicht, die Beiträge des Bundes aus der LSVA auch für den Strassenbau und dort insbesondere für Massnahmen zur Reduktion der externen Kosten des Verkehrs einzusetzen. Namentlich geht es um die Bereiche Unfallverhütung, Lärmschutz, Gesundheit und Umwelt.

Vorgeschlagen wird die Bildung eines «Separatfonds für flankierende Massnahmen», der durch die LSVA-Einnahmen geäufnet wird. Daraus könnten dann bei kommenden Strassenbauprojekten Massnahmen zur Reduktion der externen Kosten des Verkehrs mitfinanziert werden.

Wir erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Externe Kosten des Strassenverkehrs und LSVA
4. Spezialfinanzierung Strassenbau
5. Stellungnahme des Regierungsrates
6. Antrag

1. In Kürze

Der Regierungsrat will an bisheriger Verteilung der LSVA-Einnahmen festhalten

Der Regierungsrat geht mit dem Motionär einig, dass bei kantonalen Strassenbauprojekten die Aspekte Lärmschutz, Unfallverhütung, Gesundheit der Menschen und einer möglichst geringen Belastung der Umwelt berücksichtigt werden sollen. Dazu ist jedoch kein neues, separates Finanzierungsinstrument notwendig.

Der Motionär schlägt vor, den kantonalen Anteil der LSVA-Einnahmen einem neu zu schaffenden «Separatfonds für flankierende Massnahmen» zuzuführen. Der Regierungsrat lehnt dies ab, da für die Umsetzung von solchen Massnahmen die zweckgebundenen Mittel der Spezialfinanzierung Strassenbau eingesetzt werden. Der kantonale Anteil der LSVA-Einnahmen soll deshalb weiterhin dem allgemeinen Staatshaushalt gutgeschrieben werden. So ist auch sichergestellt, dass er indirekt allen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Unternehmen im Kanton Zug zu Gute kommt.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren bereits folgende parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit der Verwendung der LSVA-Einnahmen beantwortet:

- Mündliche Antwort des Regierungsrates vom 25. April 2001 zur Interpellation der SVP-Fraktion betreffend die LSVA-Mehreinnahmen und deren Verwendung (Vorlage Nr. 890.1 - 10502);
- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2001 zur Motion der SVP-Fraktion betreffend LSVA-Einnahmen und deren Verwendung (Vorlage 943.2 - 10727);
- Antwort des Regierungsrates vom 23. November 2004 zur kleinen Anfrage von René Bär betreffend Verwendung der LSVA-Gelder, die vom Bund an den Kanton Zug überwiesen wurden (Vorlage 1285.1 - 11607);
- Mündliche Antwort des Regierungsrates vom 26. Juni 2007 zur Interpellation der CVP-Fraktion betreffend Finanzierungsstrategie für die «Spezialfinanzierung Strassenbau» (Vorlage 1546.1 - 12400);
- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2008 zur Motion der SVP-Fraktion betreffend LSVA-Einnahmen und deren Verwendung (Vorlage 1545.2 - 12722).

3. Externe Kosten des Strassenverkehrs und LSVA

Die Verwendung der Kantonsanteile der LSVA ist in Art. 19 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 19. Dezember 1997 (SVAG; SR 641.81) geregelt. Gemäss Abs. 1 gehen von den gesamtschweizerischen Nettoeinnahmen zwei Drittel an den Bund und ein Drittel an die Kantone. Gemäss Abs. 3 haben die Kantone ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden. Unter «externen Verkehrskosten» versteht man diejenigen Kosten, welche durch die Mobilitätsteilnehmenden verursacht, jedoch nicht von ihnen selber getragen werden. Die wichtigsten Bereiche sind die Unfälle, der Lärm, die Gesundheit, das Klima sowie der Bereich Natur und Landschaft. Typische Massnahmen sind zum Beispiel die (Mit-)Finanzierung von Spitälern, Gebäudesanierungen oder verkehrsbedingten Lärmschutzmassnahmen.

Am 16. Januar 2001 hat der Regierungsrat beschlossen, den Kantonsanteil der LSVA in der Laufenden Rechnung dem Konto 5030.44003 (Anteil am Ertrag der LSVA) gutzuschreiben. Dieser Ertrag ist nicht zweckgebunden und steht somit für die allgemeine öffentliche Aufgabenerfüllung zur Verfügung. In den letzten Jahren handelte es sich um folgende Beträge:

2006: 4.4 Mio. Franken;

2007: 4.6 Mio. Franken;

2008: 4.7 Mio. Franken;

2009 - 2011: jeweils 4.9 Mio. Franken (gemäss Prognose der eidgenössischen Zollverwaltung).

Der Motionär beantragt, einen Teil dieser Mittel für Massnahmen zur Reduktion der externen Kosten des Verkehrs einzusetzen. Namentlich geht es ihm um die Bereiche Unfallverhütung, Lärmschutz, Gesundheit und Umwelt. Er schlägt dafür die Schaffung «Separatfonds für flankierende Massnahmen» vor. Finanzrechtlich handelt es sich beim Vorschlag des Motionärs wohl um eine Spezialfinanzierung gemäss § 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1 und nicht um einen Separatfonds gemäss § 9 FHG.

4. Spezialfinanzierung Strassenbau

Gemäss § 37 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW) vom 30. Mai 1996 (BGS 751.14), welches infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf den 1. Januar 2008 angepasst worden ist, führt der Kanton zur Finanzierung der Kantonsstrassen die Sonderrechnung «Spezialfinanzierung Strassenbau». Die ordentlichen Einnahmen stammen aus folgenden Quellen:

- dem Reinertrag des Strassenverkehrsamtes, also insbesondere den Motorfahrzeugsteuern abzüglich Verwaltungs- und Betriebsaufwand (27.2 Mio. Franken im Jahr 2008),
- dem Kantonsanteil am eidgenössischen Treibstoffzollertrag (3.4 Mio. Franken) und
- den Zinsen auf dem Saldo in der Bilanz (2.6 Mio. Franken).

Mit diesen Erträgen werden die Neuinvestitionen sowie die Eigenleistungen des Tiefbauamtes finanziert (18.7 Mio. Franken im Jahr 2008). Ein allfälliger Überschuss – der im Jahr 2008 14.5 Mio. Franken betrug – wird der Spezialfinanzierung Strassenbau auf der Passivseite der Bilanz gutgeschrieben. Per 31. Dezember 2008 betrug der Bilanzsaldo 144.2 Mio. Franken.

Die Staatswirtschaftskommission hat in ihrem Bericht vom 6. April 2009 zum Objektkredit der Tangente Zug/Baar (Vorlage Nr. 1646.6/1694.3) folgende Übersicht der Baudirektion der Projekte der 1. Priorität abgedruckt (in Mio. Franken):

Terminplan Projekte 1. Priorität

Projekt	Kosten	Summen- kontrolle	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nordzufahrt	104.0														
Planung, Projektierung	8.0	2.0		1.0	1.0										
Landerwerb	22.0	4.0		2.0	2.0										
Baukosten	74.0	39.9		24.9	11.4	3.6									
Subventionen		-38.6		-22.7	-12.7	-3.2									
Nettoausgaben		7.3		5.2	1.7	0.4									
Umfahrung Cham-Hünenberg	180.0														
Planung, Projektierung	26.0	26.0	0.5	3.5	1.5	1.5	1.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5			
Landerwerb	7.0	7.0						1.4	1.4	1.4	1.4	1.4			
Baukosten	147.0	147.0						7.0	35.0	35.0	35.0	35.0			
Subventionen		-36.0							-9.0	-9.0	-9.0	-9.0			
Nettoausgaben		144.0	0.5	3.5	1.5	1.5	1.5	11.9	30.9	30.9	30.9	30.9			
Ausbau Grindel-Bibersee	30.0														
Planung, Projektierung	5.0	5.0		1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	0.5						
Landerwerb	2.0	2.0						1.0	1.0						
Baukosten	23.0	23.0						1.0	11.0	11.0					
Nettoausgaben		30.0	0.0	1.0	1.0	1.0	2.0	12.5	12.5						
Tangente Zug-Baar	201.0														
Planung, Projektierung	17.0	17.0		1.0	1.5	1.5	0.5	0.5	0.5	1.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Landerwerb	23.0	23.0						1.0	1.0	1.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Baukosten	161.0	161.0								1.0	32.0	32.0	32.0	32.0	32.0
Nettoausgaben		201.0	0.0	1.0	1.5	1.5	0.5	1.5	1.5	3.5	38.0	38.0	38.0	38.0	38.0
GESAMTTOTAL	515.0	382.3	0.5	10.7	5.7	4.4	4.0	25.9	44.9	34.4	68.9	68.9	38.0	38.0	38.0

blau = Projektierungsphase / grün = Ausführungsphase

Der Regierungsrat geht davon aus, dass alle Projekte der 1. Priorität durch die Mittel der Spezialfinanzierung Strassenbau finanziert werden können. Die Ausführungsphasen der Projekte der 2. Priorität, wie die Umfahrung Unterägeri und der Stadttunnel Zug, beginnen nach dem Jahr 2020. Ob die Spezialfinanzierung Strassenbau durch diese Grossprojekte dann zumal vorübergehend defizitär werden wird, steht zurzeit noch nicht mit Gewissheit fest. Sollten jedoch die jährlichen Einnahmen und der Bestand der Spezialfinanzierung für die anstehenden Investitionen nicht ausreichen, könnte eine vorübergehende Bevorschussung durch den allgemeinen Staatshaushalt nötig werden. Die Spezialfinanzierung Strassenbau müsste diese dann verzinsen und zurückbezahlen. Sofern dies innert nützlicher Frist nicht möglich wäre, müssten

andere Finanzierungsquellen geprüft werden. Die Baudirektion überwacht die Entwicklung der Spezialfinanzierung gemäss dem jeweiligen Fortschritt der Strassenbauprojekte des kantonalen Richtplans regelmässig. Der Regierungsrat verfügt somit ständig über die aktuellen Informationen und kann bei Bedarf die notwendigen Schritte rechtzeitig einleiten.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Regierungsrat steht es ausser Frage, dass bei kantonalen Strassenbauprojekten den Aspekten Lärmschutz, Unfallverhütung, Gesundheit der Menschen und einer möglichst geringen Belastung der Umwelt besondere Beachtung geschenkt werden soll. Auch der Motionär weist darauf hin, dass der Kanton Zug für Massnahmen zur Reduktion der externen Kosten des Strassenverkehrs hohe Ausgaben tätige, welche seiner Ansicht nach auch sinnvoll seien. Als Beispiel nennt er die Tangente Zug/Baar, wo für Lärmschutzwälle (Lärm, Gesundheit), separate Wege und Überführungen für Fussgänger und Radfahrer (Sicherheit), grössere konstruktive Anforderungen im Tunnelbau (Sicherheit) und Renaturierungen von Gewässern (Umwelt) vorgesehen seien.

Diese Aufwendungen werden durch den Kantonsrat genehmigt und durch die Spezialfinanzierung Strassenbau finanziert. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass dafür keine neue Spezialfinanzierung notwendig ist und dass der kantonale Anteil an der LSVA weiterhin dem allgemeinen Staatshaushalt zufließen soll. Damit ist bei der Verwendung dieser Gelder sichergestellt, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Unternehmen indirekt davon profitieren können. Bei einer teilweisen Zweckbindung der LSVA-Gelder würde der finanzielle und somit auch der politische Spielraum für anderweitige Projekte zulasten des allgemeinen Staatshaushaltes eingeschränkt. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat in den letzten Jahren zweckgebundene Positionen aufgelöst und ist bei der Schaffung von neuen gebundenen Mitteln sehr restriktiv.

Auf der anderen Seite anerkennt der Regierungsrat, dass es gemäss § 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) möglich wäre, eine neue Spezialfinanzierung zu bilden, um so finanzielle Mittel für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu binden. Bei einer allfälligen Zweckbindung eines Teils der kantonalen LSVA-Einnahmen gäbe es jedoch viele Möglichkeiten und Begehrlichkeiten, diese Mittel einzusetzen. Als Beispiele seien genannt:

- Mitfinanzierung des öffentlichen Verkehrs, um die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr zu unterstützen und so die Umweltbelastung zu reduzieren und die Gesundheit der Bevölkerung zu fördern.
- Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs durch Erstellung und Unterhalt von separaten Rad- und Fusswegen, Schaffung von Fussgängerzonen und benutzerfreundliche Park+Ride-Anlagen, um die allgemeine Lebensqualität der Zuger Bevölkerung zu erhöhen und langfristig die Gesundheitskosten zu vermindern.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gilt es jedoch zu beachten, was in einem kürzlich im Magazin «Die Volkswirtschaft» des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) publizierten Artikel im Zusammenhang mit der Finanzierung der schweizerischen Verkehrsinfrastrukturen formuliert worden ist¹: «Zweckgebundene

¹ Karl Schwaar, Peter Siegenthaler in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 5-2009, Seiten 28-33

Mittel und Fonds schaffen zwar die notwendige Finanzierungssicherheit. Die Kehrseite besteht allerdings darin, dass sie die ausgabenpolitische Prioritätensetzung erschweren, eine ineffiziente Mittelverwendung begünstigen können und die Transparenz beeinträchtigen.»

Der Regierungsrat ist unter Berücksichtigung aller Argumente der Ansicht, dass die berechtigten Anliegen des Motionärs bei einer unveränderten Zuweisung des kantonalen LSVA-Anteils an den allgemeinen Staatshaushalt am Besten erfüllt werden können und dass sich deshalb die Schaffung eines zusätzlichen zweckgebundenen Fonds erübrigt.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion von Thomas Lötscher betreffend Verwendung der LSVA-Einnahmen vom 12. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1690.1 - 12775) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 26. Mai 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio