

**Antwort des Regierungsrates  
zur Motion Hansjörg Felber, Altdorf, zur gesetzlichen Verankerung der Verwendung  
der Mittel aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe**

---

**I. Zur Motion**

Am 26. September 2001 hat Landrat Hansjörg Felber eine Motion zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) eingereicht. Die Motion wurde von 41 weiteren Ratsmitglied mitunterzeichnet. Der Vorstoss wurde am gleichen Tag begründet.

Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Landrat eine Vorlage über die Verwendung der LSVA-Mittel zu unterbreiten. In dieser soll der Verwendungszweck des kantonalen Anteils an der LSVA gesetzlich verankert werden.

Dabei sollen drei Auflagen gelten.

1. Der generelle Verwendungszweck sei so zu definieren, dass die optimale Sicherstellung des Strassen- und Wegnetzes für alle Kategorien von Verkehrsteilnehmern auf kantonaler und kommunaler Stufe ausgewogen berücksichtigt werde.
2. Der konkrete Verwendungszweck sei festzulegen auf
  - a) National- und Kantonsstrassen: Bau, Unterhalt und Betrieb
  - b) Strassenverkehr: Allgemeine Massnahmen und Kosten, insbesondere Aufwendungen des Kantons für den öffentlichen Verkehr und die Verkehrspolizei
  - c) Gemeinden: Entlastung von im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehenden Kosten
3. Die Verwendung der Mittel im Rahmen der verschiedenen Zweckbestimmungen sei prozentual festzusetzen.

In der Begründung der Motion wird darauf hingewiesen, dass im Urner Recht keine Grundlage besteht, welche die kantonsinterne Verwendung der LSVA-Gelder regelt. Gemäss Budget 2001 würden von den erwarteten zwei Millionen Franken zwei Drittel (ca. 1,235 Mio. Franken) der Baudirektion, ein Drittel (ca. 0,635 Mio. Franken) der Sicherheitsdirektion gutgeschrieben. Bei einer derart bedeutenden Einnahme sei es angebracht, eine gesetzliche Grundlage für die Verwendung vorzusehen.

Mit dem Vorstoss soll im übrigen der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Gemeinden erhebliche Mittel in ihre Strasseninfrastruktur investieren. Die Gemeindestrassen hätten auch eine Funktion für die Feinverteilung und die Benutzung durch den Schwerverkehr hätte erhöhten Unterhalt zur Folge. Dies rechtfertige es, einen Teil der LSVA-Mittel den Gemeinden für ihre Kosten und Massnahmen im Bereich des Strassenverkehrs zukommen zu lassen.

## **II. Stellungnahme des Regierungsrates**

### **1.1 Bundesrecht und Zweckbindung**

Am 27. September 1998 hat das Schweizervolk dem Schwerverkehrsabgabegesetz (SVAG; SR 641.81) und damit der Erhebung einer LSVA zugestimmt. Sie wird von den in der Schweiz verkehrenden schweren Motorfahrzeugen und Anhängern für den Güter- oder Personentransport erhoben und bemisst sich nach dem höchstzulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeuges und den gefahrenen Kilometern (Artikel 3 und 6, Absatz 1 SVAG).

Die Verteilung des Reinertrages aus der LSVA ist in Artikel 19 SVAG; sowie in den Artikeln 38-40 der Schwerverkehrsabgabeverordnung (SVAV; SR 641.811) geregelt. Danach erhalten die Kantone einen Drittel, welchen sie gemäss Absatz 3 von Artikel 19 SVAG vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden haben.

Die Verteilung unter den Kantonen ist wie folgt geregelt: 20 Prozent des Kantonsanteils werden vorab an die Kantone mit Berg- und Randgebieten verteilt. Dabei wird u.a. die Nicht-Erreichbarkeit mit 40 t-Fahrzeugen berücksichtigt. Die verbleibenden 80 Prozent werden nach Massgabe der vier Faktoren Strassenlänge, Strassenlasten (Strassenausgaben), Bevölkerung und Motorfahrzeugsteuerbelastung auf sämtliche Kantone verteilt. Bezüglich Strassenlänge werden die Anteile an National- und Hauptstrassen einerseits und die Anteile an Kantons- und Gemeindestrassen andererseits zu gleichen Teilen gewichtet. Unter Berücksichtigung des Vorabanteils bestimmt sich der Kantonsanteil letztlich zu 8 Prozent nach der Länge des Kantons- und Gemeindestrassennetzes.

Zur Frage, wie die Bestimmung von Artikel 19 Absatz 3 zu interpretieren sei, hat der Bundesrat bereits bei Beantwortung der einfachen Anfrage Wiederkehr vom 16. März 1999 "Gesetzeskonforme Verwendung der LSVA-Erträge durch die Kantone" Stellung genommen. Danach fallen unter den Begriff der ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr einerseits die ungedeckten Wegekosten und andererseits die ungedeckten

Gesundheits-, Umwelt- und Unfallkosten des Schwerverkehrs. Die Kantone können deshalb die Erträge aus der LSVA sowohl zum Bau und zur Finanzierung von Strassen als auch für Gebäudesanierungen bzw. zur Deckung von Gesundheits- und Lärmkosten einsetzen. Typische Beispiele für solche Massnahmen sind die (Mit-)Finanzierung von verkehrsbedingten Lärmschutzmassnahmen, von Gebäudesanierungen und von Spitälern.

Mit der Formulierung "vorab" wird zum Ausdruck gebracht, dass die Kantonsanteile beschränkt auch für andere Verwendungszwecke eingesetzt werden können. Als Beispiele nannte der Bundesrat in diesem Zusammenhang Beiträge zur Unterstützung des Regionalverkehrs oder zur Förderung des Veloverkehrs. Weiter stellte der Bundesrat aber auch klar, dass den Kantonen bezüglich Verwendung der ihnen zustehenden Erträge ein grosser Handlungsspielraum zustehe. Dies gilt insbesondere auch für die Frage der Beteiligung der Gemeinden an den Kantonsanteilen aus der LSVA. Aus Sicht der Gemeinden, welche ihre Strassenkosten weitgehend aus allgemeinen Steuermitteln finanzieren, mag dieser Umstand unbefriedigend sein. Für eine entsprechende Regelung durch den Bund fehlen jedoch die Rechtsgrundlagen.

Im Jahr 2001 betrug der Anteil des Kantons Uri an der LSVA 2,2 Mio. Franken. Auf Grund des Landverkehrsabkommens mit der EU kann die Schweiz die LSVA in der vollen vorgesehenen Höhe erst ab dem Jahr 2005 einführen. Mit der "vollen" LSVA dürfte sich dannzumal der Kantonsanteil verdoppeln.

## 1.2 Andere Kantone

Eine Umfrage der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz bei den Kantonen über die Verwendung der LSVA-Gelder führte im Jahr 2000 zu folgenden Ergebnissen:

- Die Mehrheit der Kantone wertet den Ausdruck "vorab" (Artikel 19 Absatz 3, SVAG) so, dass damit die Zweckbindung grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Die LSVA-Gelder werden somit für Verkehrszwecke verwendet.
- Die Mittel werden nicht nur für den Individualverkehr, sondern auch für den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr verwendet.
- Hinsichtlich der Verwendung für externe Kosten bestehen noch Unsicherheiten. Genannt werden beispielsweise Lärmschutzmassnahmen, Umweltschutzmassnahmen, Massnahmen bei Niveauübergängen und zur Verkehrstrennung.

Eine Umfrage des Kantons Solothurn bei den Kantonen im Jahr 2001 über die Verwendung der Anteile aus der LSVA kann wie folgt zusammengefasst werden:

- In fünf Kantonen, die keine Strassenrechnung führen, werden die Anteile aus der LSVA vollumfänglich der Staatsrechnung gutgeschrieben.
- In den Kantonen, die eine Strassenrechnung führen, werden die LSVA-Mittel unterschiedlich verwendet. In drei Kantonen werden die Anteile aus der LSVA vollumfänglich der Strassenrechnung gutgeschrieben. In zwei Kantonen werden die LSVA-Gelder vollumfänglich der Staatsrechnung zugeführt. In zwei Kantonen werden die LSVA-Mittel je hälftig der Strassenrechnung und der Staatsrechnung zugewiesen. In zwei Kantonen geht der Anteil teilweise (27 und 45 Prozent) in die Strassenrechnung, teilweise (53 und 10 Prozent) in die Staatsrechnung und teilweise (20 und 45 Prozent) in die Rechnung für den öffentlichen Verkehr.
- In einzelnen Kantonen ist die Verwendung des LSVA-Anteils nach wie vor offen.

Indessen sind Vergleiche mit anderen Kantonen im Allgemeinen mit Vorsicht zu werten. Zu unterschiedlich sind z.B. die Konzepte hinsichtlich Finanzierung von Betrieb und Unterhalt der Kantons- und Gemeindestrassen.

### 1.3 Kantonsrecht

Der Kanton beschafft sich gemäss Kantonsverfassung (Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe c; RB 1.1101) die notwendigen Mittel unter anderem durch Beiträge des Bundes. Hinsichtlich der kantonalen Haushaltsführung hält die Verordnung über den Finanzhaushalt (RB 3.2111) in Artikel 1 fest, dass die Vorschriften des Bundes vorbehalten bleiben. Dies trifft auch auf die vom Bundesrecht geforderte Zweckbindung der LSVA zu.

Auch wenn man, wie der Motionär richtig feststellt, im Urner Recht kein Spezialerlass für die kantonsinterne Verwendung der LSVA-Mittel findet, bestehen dennoch ausreichende Rechtsgrundlagen, welche dem Bundesrecht Genüge tun. Dies indem der Regierungsrat im Rahmen des Budgets dem Landrat jeweils die Verwendung der Mittel beantragt.

Die Spannweite von rechtlichen Regelungen zeigt z.B. ein Blick in die Gesetzgebung des Kantons Aargau. Dieser Kanton, welcher mit Mitteln in Höhe von 12 Mio. Franken rechnen kann, beschränkt sich auf einen einzigen Satz im Strassengesetz (Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts 751.100). Dort heisst es in § 6 Buchstabe b: "Zu Gunsten der Strassenrechnung gehen: b) Kantonsanteile aus ... der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie andere ... Mittel des Bundes."

Ausserdem widerspricht es nach Ansicht des Regierungsrates dem Grundsatz zur Wahrung der Handlungsfreiheit, wenn er eine bundesrechtliche Einschränkung in der Zweckbindung auf Kantonsebene nochmals einschränken würde. In einem kleinen Kanton mit geringen Mitteln wirken sich solche Massnahmen in der Tendenz eindeutig negativ aus. Schliesslich hat der Regierungsrat die Frage der Verhältnismässigkeit des Aufwands zu erwägen, indem er prüft, wie die Vorgaben des Bundes mit einem möglichst einfachen Verfahren erfüllt werden können.

Insgesamt kommt der Regierungsrat zum Ergebnis, dass die vorliegende Rechtsgrundlage ausreichend und zweckmässig ist. Ohne Not will er keine neuen Erlasse schaffen.

#### 1.4 Praktizierte Umsetzung der Bundesvorgaben

Im Budget 2003 wird der Anteil an der LSVA von ca. 2.2 Mio. Franken neu folgendermassen aufgeteilt:

- 50 % an die Baudirektion
  - 20 % an die Sicherheitsdirektion zu Gunsten der Kantonspolizei
  - 20 % an die Volkswirtschaftsdirektion zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs
  - 10 % an die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion zugunsten von Gesundheits- und Umweltkosten
- 100%

Wie vom Motionär richtig erwähnt erfolgte die Aufteilung der Mittel bisher zu zwei Dritteln an die Baudirektion und zu einem Drittel an die Sicherheitsdirektion.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass diese pragmatische Umsetzung der Vorgaben der Bundesgesetzgebung Genüge tut. Ausserdem scheint sie ihm zweckmässig und transparent zu sein.

## 1.5 Mittel an Gemeinden

Wie unter 1.1 dargelegt, bestehen rechtlich keine zwingenden Argumente für die Beteiligung der Gemeinden an den Kantonsanteilen aus der LSVA. Aber auch finanzwirtschaftliche Überlegungen sprechen dagegen, im Kanton Uri die Gemeinden an der LSVA direkt teilhaben zu lassen. Gemäss einer Untersuchung im Auftrag des Bundesrates sind die Strassenlasten in Uri auf Gemeindeebene die tiefsten der Schweiz. So beträgt die durchschnittliche Netto-Belastung 1994-98 für Ausgaben der Gemeinden für Strassen pro Kopf 104 Franken. Sämtliche übrigen Kantone weisen höhere Beträge auf Gemeindeebene aus, so dass der Durchschnitt bei 308 Franken liegt.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Kanton von 1991 bis 2001 Beiträge an Gemeindestrassen in Höhe von 3.57 Mio. Franken ausbezahlt hat. Demnach flossen im Jahresdurchschnitt rund 325'000 Franken für das Strassenwesen an die Gemeinden.

Angesichts dieser Fakten ist der Regierungsrat der Meinung, dass im Kanton Uri auf eine Beteiligung der Gemeinden an den Kantonsanteilen aus der LSVA zur Zeit mit guten Gründen verzichtet werden kann.

Der Regierungsrat hat am 19. Dezember 2000 eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, einen Bericht zur Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden, zum innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich sowie zur Ausrichtung von Kantonssubventionen zu erstellen (Projekt IFLAS). Sollten sich hier bezüglich Strassenlasten der Gemeinden wesentliche Erkenntnisse ergeben, könnte der Regierungsrat eine Überprüfung seines Standpunktes vornehmen.

## III. Fazit

Zusammenfassend ergibt sich, dass die materiellen Ziele der Motion bereits heute weitgehend erfüllt werden. Der Regierungsrat verteilt die Einnahmen bundesrechtskonform und entsprechend den ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Demgemäss fliessen die Mittel in einem einfachen Vollzugsverfahren zu Gunsten der ungedeckten Wegekosten und der ungedeckten Gesundheits-, Umwelt- und Unfallkosten des Schwerverkehrs.

Was die Weiterleitung von Mitteln an die Gemeinden anbelangt, sprechen die gesetzlichen Vorgaben seitens des Bundes, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und besonders auch die Vergleichszahlen im Kanton Uri gegen ein solches Vorgehen. Der Regierungsrat ist

allenfalls bereit, das Anliegen im Rahmen von Verbesserungsvorschlägen innerhalb des erwähnten Projektes IFLAS nochmals zu prüfen.

Hinsichtlich der formellen Ziele der Motion, den Verwendungszweck des kantonalen Anteils an der LSVA gesetzlich zu verankern, verweist der Regierungsrat nochmals auf die Vorteile der geltenden pragmatischen Lösung. Sie gestattet im Rahmen der Bundesvorschriften eine Flexibilität ohne detaillierte prozentuale Fixierung. Eine solche Flexibilität fehlt bei einer gesetzlichen Regelung. Von der Sache her ist deshalb eine gesetzliche Verankerung nicht nötig. Zudem will der Regierungsrat die Normendichte möglichst auf das Notwendige beschränken. Dies führt zum Schluss, dass das Unterbreiten einer Vorlage an den Landrat nicht angebracht ist, wie es das Instrument der Motion zwingend fordern würde.

Der Regierungsrat empfiehlt deshalb dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

**Im Namen des Regierungsrates:  
Finanzdirektorin Dr. Gabi Huber**

Altdorf, 9. Juli 2002

|