

IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2000

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1 Bundesrecht	2
1.2 Abgrenzung	4
2. Ziele und Vorgaben	4
2.1 Ziel	4
2.2 Vorgaben.....	4
2.3 Andere Kantone.....	5
3. Konzept.....	6
4. Vernehmlassung	6
5. Lösung	7
5.1 Aufteilung zwischen Staat und politischen Gemeinden	7
5.2 Verteilung auf die politischen Gemeinden.....	8
5.3 Verwendung des Nettoanteils des Staates	9
5.4 Finanztechnische Umsetzung.....	10
6. Hinweise auf Bestimmungen des Entwurfes	10
7. Antrag	11

Beilage: Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe: Aufteilung auf die politischen Gemeinden

Entwurf (IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben)

Zusammenfassung

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ersetzt ab dem Jahr 2001 die pauschale Schwerverkehrsabgabe. Aufgrund des Landverkehrsabkommens mit der EU kann die Schweiz die LSVA in der vollen Höhe ab dem Jahr 2005 bzw. ab der Inbetriebnahme des ersten NEAT-Basistunnels – Basistunnel am Lötschberg – einführen, spätestens jedoch ab 1. Januar 2008. Nach dem heutigen Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass dem Kanton St.Gallen in der ersten Phase bei einem geschätzten Ertragsanteil für die Kantone von 250 Mio. Franken jährlich ungefähr 13,4 Mio. Franken zufließen werden. Mit der „vollen“ LSVA dürfte sich dieser Anteil ungefähr verdoppeln. Im Staatsvoranschlag ist für das Einführungsjahr 2001 ein Ertrag von 7,2 Mio. Franken budgetiert.

Mit dem IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben, das Gegenstand dieser Vorlage ist, wird die Verwendung des auf den Kanton St.Gallen entfallenden Anteils am Reinertrag der LSVA geregelt. Dabei ist Art.19 Abs. 3 des eidgenössischen Schwerverkehrsabgabengesetzes Rechnung zu tragen. Danach haben die Kantone ihren Anteil vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden. Darunter fallen die ungedeckten Wegkosten (Strassenbau sowie Strassenunterhalt und -betrieb) und die ungedeckten externen Kosten des Verkehrs (Unfallkosten, Lärmkosten sowie Gesundheits- und Gebäudeschäden).

Das IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben gemäss Entwurf der Regierung sieht vor, 70 Prozent des Anteils dem Staat und 30 Prozent den politischen Gemeinden zukommen zu lassen. Die Aufteilung auf die politischen Gemeinden erfolgt zu zwei Dritteln nach der Bevölkerungszahl und zu einem Drittel nach den Strassenlasten. In der Verwendung ihres Anteils sind die politischen Gemeinden frei. Der dem Staat zufallende Anteil wird zur zusätzlichen Finanzierung des Strassenunterhalts verwendet, wodurch der allgemeine Staatshaushalt entsprechend entlastet wird.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf eines IV. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben, mit der die Verwendung des Anteils des Kanton St.Gallen am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) geregelt wird.

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SR 641.81; abgekürzt eidgSVAG) wird ab 1. Januar 2001 angewendet; Art.11 Abs. 2 ist bereits auf 1. Februar 2000 in Kraft getreten.

Art. 19 eidgSVAG – im Abschnitt «Abgabeverwendung» – lautet:

- 1 Der Reinertrag wird zu einem Drittel als gebundene Ausgabe den Kantonen zugewiesen und verbleibt zu zwei Dritteln beim Bund.
- 2 Der Bund verwendet seinen Anteil am Reinertrag vorab zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte nach Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung sowie zum Ausgleich der von ihm getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.
- 3 Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.
- 4 Bei der Verteilung des Anteils der Kantone nach Absatz 1 sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen. Im übrigen berechnet sich die Verteilung der Beiträge an die Kantone nach:
 - a. der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;
 - b. den Strassenlasten der Kantone;
 - c. der Bevölkerung der Kantone;
 - d. der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs.

Der Bundesrat erliess am 6. März 2000 die Verordnung über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabeverordnung, BBl 1999, 8728; abgekürzt eidgSVAV). Sie tritt ebenfalls am 1. Januar 2001 in Kraft. Art. 38 bis 40 eidgSVAV befassen sich mit der Verteilung des Anteils der Kantone:

Art. 38 Verteilung des Anteils der Kantone

- 1 20 Prozent des Kantonsanteils werden nach Artikel 39 vorab an die Kantone mit Berg- und Randgebieten verteilt.
- 2 Zu den Berg- und Randgebieten gehören die Berggebiete nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete, einschliesslich der Regionen Davos und Oberengadin.
- 3 Die verbleibenden 80 Prozent des Kantonsanteils werden nach dem Verteilungsschlüssel in Artikel 40 auf alle Kantone verteilt.

Art. 39 Verteilung auf Kantone mit Berg- und Randgebieten

- 1 Massgebend für die Berechnung ist die besondere Betroffenheit:
 - a. der Bevölkerung in Berg- und Randgebieten;
 - b. der Wirtschaft in Berg- und Randgebieten;
 - c. des Strassengütertransportgewerbes in Berg- und Randgebieten.
- 2 Alle drei Indikatoren werden gleich gewichtet.
- 3 Die Berechnung erfolgt alle zwei Jahre nach dem Modell in Anhang 2.

Art. 40 Verteilungsschlüssel für den verbleibenden Anteil

- 1 Der verbleibende Anteil der Kantone am Reinertrag wird wie folgt auf diese verteilt:
 - a. 20 Prozent nach Strassenlänge:
 1. 10 Prozent nach der Länge der National- und Hauptstrassen,
 2. 10 Prozent nach der Länge der Kantons- und der übrigen dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;
 - b. 15 Prozent nach den Strassenlasten;
 - c. 60 Prozent nach der Bevölkerung;
 - d. 5 Prozent nach der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs.
- 2 Massgebend für die Zahl der Wohnbevölkerung ist die letzte Erhebung über die mittlere Wohnbevölkerung.
- 3 Bezüglich der Strassenlängen, der Strassenlasten und der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs gelten die Artikel 4, 5 und 7 der Verordnung vom 9. Dezember 1985 über die Verteilung der nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteile.

Die LSVA ersetzt ab dem Jahr 2001 die pauschale Schwerverkehrsabgabe. Die volle LSVA kann die Schweiz gemäss dem Landverkehrsabkommen mit der EU ab dem Jahr 2005 bzw. ab der Inbetriebnahme des ersten NEAT-Basistunnels – Basistunnel am Lötschberg – einführen, spätestens jedoch ab 1. Januar 2008. Nach dem heutigen Kenntnisstand ist auf Grund dieser Bestimmungen davon auszugehen, dass dem Kanton St.Gallen in der ersten Phase bei einem geschätzten Ertragsanteil für die Kantone von 250 Mio. Franken ungefähr 13,4 Mio. Franken zufließen werden. Mit der „vollen“ LSVA dürfte dieser Anteil ungefähr verdoppelt werden.

Gesamtanteil Kantone (in Franken)

Geschätzter Ertrag		750'000'000.-
Anteil Kantone (1/3)		250'000'000.-
Vorabanteil Berg-/Randgebiete	20 Prozent	50'000'000.-
Rest	80 Prozent	200'000'000.-

Berechnung Anteil Kanton St.Gallen:

Vorabanteil Berg-/Randgebiete (2.9 Prozent) **1'450'000.-**

Rest (5.98875 Prozent)	11'977'500.-
– Strassenlänge (20 Prozent)	2'105'000.-
– Strassenlasten (15 Prozent)	1'735'000.-
– Bevölkerung (60 Prozent)	7'487'500.-
– Motorfahrzeugsteuerbelastung (5 Prozent)	650'000.-

Insgesamt **13'427'500.-**

Im Voranschlag für das Jahr 2001 wird mit einem Ertrag von 7,2 Mio. Franken gerechnet. Dies liegt am Abrechnungssystem und daran, dass es sich um das „Anlaufjahr“ handelt. Zusammen mit einer generellen Zahlungsfrist dürften die Zahlungen erst nach Ablauf von nicht ganz 90 Tagen verfügbar werden.

1.2 Abgrenzung

Von der Verteilung des Anteils der Kantone zu unterscheiden ist die "technische" Umsetzung des eidgSVAG durch die kantonalen Strassenverkehrsämter. So ist das Justiz- und Polizeidepartement (Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt; abgekürzt StVA) mit den Vorbereitungen für den (technischen) Vollzug des eidgSVAG. Es sind nicht unerhebliche Anpassungen bei der Informatiklösung nötig. Gemeinsam mit den Kantonen Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh. und Thurgau (ELSA-Kantone) wird mit einem Aufwand von rund 400'000 Franken gerechnet. Die durch die LSAV bedingten Anpassungen im Informatik-System ELSA sind zum Teil bereits produktiv. Die endgültige Umstellung erfolgt am 1. Januar 2001. Gleichzeitig müssen alle Fahrzeugausweise der Motorfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht über 3'500 kg ausgetauscht und zusätzliche Daten erfasst werden (Emissionskategorien). Der Vollzugsaufwand des StVA wird durch den Bund separat vergütet.

2. Ziele und Vorgaben

2.1 Ziel

Das IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben gemäss Entwurf der Regierung (im Folgenden: Entwurf) regelt die Verwendung des Anteils des Kantons St.Gallen am Reinertrag der LSVA. Dabei ist auch zu entscheiden, wie und in welchem Ausmass – insgesamt und Verteilschlüssel – die politischen Gemeinden partizipieren.

Im Finanzplan 2001–2003 führte die Regierung unter Ziff. 6.1 zur LSVA u.a. aus, dass sie bestrebt sei, diesen zusätzlichen Ertrag so einzusetzen, dass er im Ergebnis indirekt zu einer möglichst grossen Entlastung des allgemeinen Haushalts führt (z.B. in den Bereichen öffentlicher Verkehr oder Unterhalt der Staatsstrassen).

2.2 Vorgaben

Die Vorgaben ergeben sich zunächst und massgeblich aus Art. 19 Abs. 3 eidgSVAG. In der Botschaft zum Schwerverkehrsabgabengesetz führte der Bundesrat u.a. Folgendes aus (BBl 1996 V 539 f.; im Folgenden: Botschaft): "Die Kantone verwenden ihren Anteil zum Ausgleich der *ungedeckten Wegkosten* und zum Ausgleich der *ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs*. Zum Ausgleich der externen Kosten wäre eine individuelle Abgeltung der von den Schäden Betroffenen wünschenswert. Dies wäre aber nur mit einem sehr hohen Aufwand zu vollziehen und ist deswegen nicht realisierbar. Bund und Kantone haben indessen dafür zu sorgen, den Ausgleich der externen Kosten möglichst so zu bewerkstelligen, dass die Betroffenen in ihrer Gesamtheit davon profitieren."

Die *Wegkosten* umfassen nach der Umschreibung in der Botschaft (S. 529) die Kosten, die mit der Strasseninfrastruktur unmittelbar im Zusammenhang stehen (Abschreibung und Verzinsung des investierten Kapitals, Betriebs- und Unterhaltskosten). Mit dem Begriff der *externen Kosten* werden demgegenüber diejenigen Kosten umschrieben, die nicht von den Verursacherinnen und Verursachern bezahlt werden, sondern von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Bei den externen Kosten des Schwerverkehrs sind unter "Allgemeinheit" insbesondere die öffentliche Hand und die Betroffenen zu verstehen (Botschaft, S. 530). Solche externen Kosten können sein (Botschaft, S. 530; Zahlen in Klammer sind Berechnungen des Bundes für das Jahr 1993, gesamte Schweiz):

- Unfallkosten (20 Mio. Franken);
- Lärmkosten (260 Mio. Franken);
- Gesundheitsschäden und Gebäudeschäden durch Luftverschmutzung (720 Mio. Franken).

An sich könnte der Kanton St.Gallen die gleichen Berechnungen der ungedeckten Wegkosten und der ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs vornehmen, wie sie in der Botenschaft des Bundesrates zum Schwerverkehrsabgabegesetz angestellt wurden. Ein Herunterbrechen der Zahlen des Bundes ist allerdings, bezogen auf den dem Kanton St.Gallen zufallenden Ertragsanteil, kaum mit einem vernünftigen Aufwand und nicht mit ausreichender Genauigkeit zu machen. Die Arbeit ist für eine den Absichten der LSVA angemessene Umsetzung auch nicht nötig. Es genügt, dass von den Überlegungen auf Bundesebene her dargelegt werden kann, welcher Art und ungefährer Dimension gesamtschweizerisch die ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs sind. Weitere Anhaltspunkte für eine zielkonforme Verwendung des Ertragsanteils ergeben sich aus den gewichteten Kriterien, nach denen der Bund den Ertragsanteil der Kantone auf die einzelnen Kantone verteilt (Art. 38 ff. eidgSVAV).

2.3 Andere Kantone

Eine Umfrage der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) vom Juni 2000 bei den Kantonen zeigt folgendes Bild:

- Die Mehrheit der Kantone wertet den Ausdruck „vorab“ (Art. 19 eidgSVAG) so, dass damit die Zweckbindung grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird.
- Die Mittel werden nicht nur für den Individualverkehr (Strassen), sondern auch für den öffentlichen Verkehr und für den Langsamverkehr verwendet.
- Hinsichtlich der Verwendung externen Kosten besteht noch Unsicherheiten. Genannt werden Lärmschutzmassnahmen, Umweltschutzmassnahmen, aber auch Niveauübergänge, Verkehrstrennung usw.

Vergleiche mit anderen Kantonen führen im Übrigen nicht viel weiter. Zu unterschiedlich sind z.B. die Konzepte hinsichtlich Finanzierung von Betrieb sowie Unterhalt der Kantons- und Gemeindestrassen. Entsprechendes gilt für die Strassengesetze, was sich auf die Länge des Staatsstrassennetzes auswirkt. So führen z.B. im Kanton Graubünden die Staatsstrassen bis an das Dorfende jeder Gemeinde und zu Fraktionen von Gemeinden mit mindestens 30 Einwohnerinnen und Einwohnern (Staatsstrassennetz des Kantons Graubünden: 1400 km). Auch der im Vergleich rund halb so grosse Kanton Thurgau weist mit 815 km ein längeres Staatsstrassennetz auf als der Kanton St.Gallen mit rund 631 km, was ebenfalls auf eine andere Definition der Staatsstrassen hinweist. Ein kürzeres Staatsstrassennetz weist in der Regel auf ein entsprechend längeres Gemeindestrassennetz hin. Entsprechend verschieden fallen deshalb die bisher bekannten Lösungsansätze zur Umsetzung LSVA aus. Eine Kurzumfrage bei anderen Ostschweizer Kantonen zeigt folgendes Bild:

- Kanton Schaffhausen:
 - 45 Prozent für die Reduktion der Nettobelastung der Aufwendungen für den Strassenbau, den Strassenunterhalt und den Strassenbetrieb;
 - 45 Prozent für die Reduktion der Nettobelastung der Aufwendungen für den öffentlichen Regionalverkehr;
 - 10 Prozent für die Reduktion der Nettobelastung der Aufwendungen für Luftreinhaltung und Lärmschutz;
- Kanton Thurgau:
 - 45 Prozent für den öffentlichen Verkehr (Reduktion der Nettobelastung der Aufwendungen im regionalen Personenverkehr);
 - 45 Prozent für den Kantonsstrassen-Unterhalt;
 - 10 Prozent für Rückstellungen, insbesondere für Infrastrukturvorhaben des gemischten Verkehrs;
- Kanton Zürich: Strassenrechnung;
- Kanton Appenzell I.Rh.: keine besondere Vorkehren;
- Kanton Appenzell A.Rh.: Strassenrechnung und damit Entlastung des allgemeinen Haushalts;

- Kanton Graubünden:
 - etwa 27 Prozent für die Strassen;
 - etwa 20 Prozent für den öffentlichen Verkehr;
 - etwa 53 Prozent für den allgemeinen Haushalt.

Die meisten Kantone entlasten die Strassenrechnung. Kein Kanton sieht eine (direkte) Beteiligung der politischen Gemeinden vor.

3. Konzept

Das Konzept vom Mai 1999 sah vor, die politischen Gemeinden im gleichen Mass am Ertragsanteil teilhaben zu lassen, wie sie nicht werkgebundene Staatsbeiträge an die Strassenlasten erhalten. Dies bedeutete einen Gemeindeanteil von 25 bis 30 Prozent, je nach Festlegung des Grossen Rates im Rahmen des mehrjährigen Strassenbauprogramms. Als Schlüssel für die Aufteilung zwischen den politischen Gemeinden wurde die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner vorgeschlagen. Die Verwendung des den politischen Gemeinden zufließenden Anteils sollte ihnen überlassen werden.

Der dem Staat verbleibende Nettoanteil am LSVA-Ertrag sollte den allgemeinen Haushalt entlasten. Dies wurde damit begründet, dass sowohl die ungedeckten Wegkosten (Strassenunterhalt und –betrieb) als auch vor allem die ungedeckten externen Kosten des Strassenverkehrs den allgemeinen Haushalt belasten.

4. Vernehmlassung

Im Mai 2000 ermächtigte die Regierung das Baudepartement, eine Vernehmlassung über das Konzept zu eröffnen. Innert der Eingabefrist äusserten sich 55 Gemeinden, zwei Regionalplanungsgruppen, fünf Verbände und drei im Grossen Rat in Fraktionsstärke vertretene Parteien.

Den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern wurden folgende drei Fragen unterbreitet:

1. Sind Sie mit der vorgesehenen Aufteilung des Anteils des Kantons St.Gallen zwischen politischen Gemeinden (25-30 Prozent) und Staat (70-75 Prozent) einverstanden?
2. Stimmen Sie dem zur Verteilung unter den politischen Gemeinden vorgeschlagenen Schlüssel (nach Wohnbevölkerung) zu?
3. Sind Sie mit der Verwendung des Nettoanteils des Staates (Kostenstelle Strassenunterhalt zur entsprechenden zusätzlichen Entlastung des allgemeinen Haushalts) einverstanden?

Das Vernehmlassungsverfahren führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Eindeutig fiel die Meinung zur Frage 3 aus: Eine ganz klare Mehrheit unterstützte den Konzeptvorschlag. Wie zu erwarten war, gingen dafür die Meinungen bei den beiden anderen Fragen weit auseinander.
- Die St.Gallische Gemeindammänner-Vereinigung und viele Gemeinden wollten mehr als die im Konzept vorgeschlagenen 25 bis 30 Prozent am Reinertrag. Zur Hauptsache wurde das Anliegen mit dem insgesamt grösseren Strassennetz begründet. Damit verbunden seien entsprechend höhere indirekte und direkte Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Insgesamt liess sich jedoch keine eindeutige Mehrheit bei den Vernehmlassungen ausmachen.
- Gespalten waren die Meinungen über die Aufteilung unter den politischen Gemeinden. Viele schlossen sich (nach vertiefter Prüfung) dem Konzept an. Vorab Gemeinden, die davon profitieren würden, machten sich für einen Schlüssel stark, der ausschliesslich oder doch zu einem beachtlichen Anteil die (gewichtete) Strassenlänge zur Grundlage hat.

- Neu war ein Vorschlag, der vor allem aus der Agglomeration St.Gallen kam, den Anteil der Gemeinden dem Gemeindepool öffentlicher Verkehr zuzuweisen. Dadurch sollte der von den Gemeinden zu tragende 45 Prozent-Anteil nach Art. 3 ff. des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG zum EBG) reduziert werden. Die einzelnen Gemeinden würden nach Massgabe des Schlüssels von Art. 4 EG zum EBG und Art. 9 ff. der Verordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 731.11; abgekürzt Vo zum EG zum EBG) entlastet. Ohne Zweckbindung des Gemeindeanteils am Reinertrag würde nach der Meinung der Urheberinnen und Urheber des Vorschlags eine Chance verpasst, die Belastung der Gemeinden nicht noch weiter anwachsen zu lassen. Im Übrigen wurde der Verteilschlüssel nach dem EG zum EBG als sachgerecht und als Ergebnis eines längeren Einigungsprozesses in einem Ausschuss der Gemeindammänner-Konferenz bezeichnet.

5. Lösung

5.1 Aufteilung zwischen Staat und politischen Gemeinden

Der in vielen Vernehmlassungen vorgebrachte Hinweis, dass das Gemeindestrassennetz insgesamt deutlich länger sei als das Staatsstrassennetz, trifft zu. Folgende Zahlen veranschaulichen dies:

– Nationalstrassen	148 km
– Staatsstrassen zweiter Klasse	631 km
– Total Staatsstrassen	779 km
– Gemeindestrassen erster Klasse	735 km
– Gemeindestrassen zweiter Klasse	1915 km
– Gemeindestrassen dritter Klasse	4150 km
– Total Gemeindestrassen	6800 km

Diese Tatsache war auch bei der Erarbeitung des Konzeptes bekannt. Die darin wiedergegebenen Überlegungen haben nach wie vor Gültigkeit:

- Auch ohne aufwändige Berechnungen darf vorausgesetzt werden, dass der Staat den grösseren Teil der ungedeckten externen Kosten des Verkehrs trägt. Dies ist plausibel, wenn man die Leistungen des Staates im Bereich des Gesundheitswesens, aber auch beim Umweltschutz (Luftreinhaltung, Lärmschutz) betrachtet.
- Bei den ungedeckten Wegkosten wird eine Gegenüberstellung schwieriger; die Bilanz dürfte aber in etwa ausgeglichen sein. Einerseits trägt der Staat die Kosten für Bau und Unterhalt der Staatsstrassen erster und zweiter Klasse (soweit nicht Beiträge Dritter, vor allem des Bundes, erhältlich sind), die als leistungsfähigste Strassen im Kanton vor allem stark durch den Schwerverkehr belastet sind. Andererseits ist das Netz der Gemeindestrassen erster bis dritter Klasse länger als das Staatsstrassennetz.

Diese Argumentation wurde in der Vernehmlassung nicht entkräftet. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die ungedeckten *externen Kosten* des Schwerverkehrs nicht nur mit der Strassenlänge allein im Zusammenhang stehen. Leistungsfähigkeit und damit auch Verkehrsdichte spielen eine wesentliche Rolle. Nur wenn praktisch vollumfänglich auf die ungedeckten *Wegkosten* abgestellt würde, müsste der Gesamtanteil der Gemeinden erhöht werden.

Mangels exakter Berechnungsmethoden ist insgesamt eine möglichst einfache und plausible Verteilung des Ertragsanteils der LSVA zwischen Staat und politischen Gemeinden zu bevorzugen. Es ist deshalb angezeigt, die politischen Gemeinden im gleichen Mass teilhaben zu lassen, wie sie nicht werkgebundene Staatsbeiträge an die Strassenlasten nach Art. 87 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) erhalten. Dem Ergebnis der Vernehmlassung soll dabei insofern Rechnung getragen werden, als der Anteil der politischen Gemeinden nicht in einer Bandbreite, sondern auf 30 Prozent festgesetzt wird.

In der Verwendung des ihnen zufließenden Anteils sind die politischen Gemeinden frei. Sie können die zusätzlichen Einnahmen in Beachtung der mit der LSVA verfolgten Zielsetzung sowohl für den Strassenbereich (ungedeckte Wegkosten) als auch für den allgemeinen Gemeindehaushalt (ungedeckte externe Kosten des Verkehrs) verwenden.

5.2 Verteilung auf die politischen Gemeinden

Wollte man die Aufteilung zwischen den politischen Gemeinden möglichst sachgerecht vornehmen, müsste ein Schlüssel gefunden werden, der sich messen würde an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch an der Bevölkerungsdichte, an der Grösse der Bauzonen (allenfalls noch differenziert nach Kategorien und Grad der Überbauung), nach der Strassenlänge (allenfalls weiter differenziert nach Kategorien), nach der Verkehrsdichte (allenfalls weiter differenziert) und nach der Zahl der Gebäude (ebenfalls allenfalls noch differenziert nach Art und Grösse). Ein solcher Verteilschlüssel ist kaum vernünftig zu definieren, kompliziert, wenig transparent und schwierig im Vollzug.

Die Reaktionen der politischen Gemeinden auf den im Konzept vorgeschlagenen Verteilschlüssel sind verständlich. Politische Gemeinden aus wirtschaftlich eher schwächeren Regionen und aus dem Berggebiet fühlen sich mit dem Bevölkerungsschlüssel gegenüber den flächenmässig kleineren politischen Gemeinden in den Zentren und Agglomerationen benachteiligt. Eine im Vergleich tiefere Bevölkerungszahl ist mit einem oft ausgedehnten Strassennetz in einem schwierigen Gelände verknüpft. Dies bringt entsprechend hohe Pro-Kopf-Kosten für die Strassen. Diese politischen Gemeinden wollen deshalb vor allem auf die Strassenlänge (gewichtet) abstellen, allenfalls kombiniert mit der Bevölkerung oder mit der Gemeindefläche. Die dichter bevölkerten politischen Gemeinden vorab in den grösseren Agglomerationen argumentieren im Wesentlichen umgekehrt: Sie reklamieren eine im Vergleich zu den ländlichen Gebieten weit überdurchschnittliche Belastung des Strassennetzes, aber auch der Bevölkerung durch den (Schwer-)Verkehr.

Vor diesem Hintergrund ist auch der neue Vorschlag zu beurteilen, wie ihn vor allem die politischen Gemeinden der Region St.Gallen-Rorschach einbringen. Eine Verteilung nach dem öV-Schlüssel (75 Prozent nach den gewichteten Haltestellenabfahrten, 25 Prozent nach den Bewohnerinnen und Bewohnern) führt zu einem völlig anderen Ergebnis, wie der vergleichenden Berechnung des Amtes für Gemeinden (Beilage zu dieser Botschaft) zu entnehmen ist. Zu den „Gewinnerinnen“ gegenüber dem Bevölkerungsschlüssel gehörten politische Gemeinden wie die Stadt St.Gallen (+93 Prozent), aber auch etwa Untereggen, einige Rheintaler Gemeinden oder auch solche im Toggenburg. „Verliererinnen“ wären demgegenüber politische Gemeinden wie Rieden (-67 Prozent), Oberhelfenschwil, Diepoldsau, aber auch Goldach, Oberriet oder Rorschach. Gegenüber dem Bevölkerungsschlüssel würden lediglich 27 politische Gemeinden mehr Mittel erhalten (bis zu 100 Prozent); alle anderen hätten Einbussen bis zu 67 Prozent hinzunehmen.

Würde auf den Schlüssel der gewichteten Strassenlänge (ohne Finanzkraft) abgestellt, erhielten 53 politische Gemeinden mehr als nach dem Bevölkerungsschlüssel, und sogar 65 Gemeinden mehr als nach dem öV-Schlüssel.

Die zusammenfassende Bewertung der Vernehmlassungen führt zu einem im Vergleich mit dem Konzept angepassten Schlüssel. Den Anliegen einer grossen Zahl politischer Gemeinden, die sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens äusserten, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass nebst dem Hauptkriterium Bevölkerung auch die gewichtete Strassenlänge zu einem Drittel in den Verteilschlüssel einfließen soll (Betreffnis je politische Gemeinde: siehe Beilage zu dieser Botschaft). Bei diesem Schlüssel repräsentiert die „Bevölkerung“ den Aspekt der *ungedeckten externen Kosten* des Schwerverkehrs (Gesundheitsschäden usw.), die gewichtete Strassenlänge den Aspekt der *ungedeckten Wegkosten*.

Aus der Betrachtung fällt demgegenüber eine Verteilung nach dem öV-Schlüssel. Ein direkter Zusammenhang oder eine unmittelbare Korrelation zwischen dem öffentlichen Verkehr (Schiene und Strasse) und dem Individualverkehr (Strasse) kann eigentlich nur in den Agglomerationen hergestellt werden. In den Berg- und Randgebieten ist die Abhängigkeit vom Individualverkehr oder vom strassengebundenen öffentlichen Verkehr um Einiges grösser. Mit dem Schlüssel nach der Vo zum EG zum EBG würden aber die Agglomerationsgemeinden bevorzugt (siehe Beilage zu dieser Botschaft). Zudem hat das mit 75 Prozent gewichtete Kriterium der gewichteten Haltestellenabfahrten nach Art. 9 f. Vo zum EG zum EBG keinen Zusammenhang mit den ungedeckten externen Kosten des Strassenverkehrs und mit den ungedeckten Wegkosten. Gegen die Übernahme des öV-Schlüssels spricht sodann die Tatsache, dass zur Zeit ein Strategieplan Öffentlicher Verkehr erarbeitet wird.

5.3 Verwendung des Nettoanteils des Staates

Mögliche Lösungen für die Verwendung des dem Staat verbleibenden Anteils haben den bundesrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Darüber hinaus ist ein transparentes und im Vollzug einfaches System zu schaffen. Die vollumfängliche Entlastung des allgemeinen Staatshaushalts führt zu ebensolcher Freiheit in der Mittelverwendung. Die dem allgemeinen Haushalt zugeführten zusätzlichen Mittel können (rein rechnerisch) zur Finanzierung von Vorhaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs (oder von Verkehrstrennungsmassnahmen) ebenso eingesetzt werden wie für die zusätzliche Finanzierung von Betrieb und Unterhalt der Staatsstrassen oder für die zusätzliche Finanzierung der zu Lasten des allgemeinen Haushalts gehenden externen Kosten des Strassenverkehrs. Solche dürften in erster Linie als Unfallkosten (wie z.B. Einsatz von Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienst) und Unfall-Folgekosten (z.B. Spitaldefizite, Beitrag an die Invalidenversicherung einschliesslich Ergänzungsleistungen, Aufwand für Prämienvorbereitung nach KVG, Aufwand der Untersuchungsorgane und Gerichte) anfallen, aber auch in anderen Bereichen zu finden sein.

Wichtiger Grund für den Verzicht auf eine (teilweise) Zweckbindung zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs ist auch auf kantonaler Ebene, dass kein "innerer Zusammenhang" zwischen der LSVA-Abgabe (ungedekte Kosten des Schwerverkehrs) und den öV-Ausgaben im Regionalverkehr (öV-Pool-Schlüssel) besteht. Der Strassenschlüssel ist hier sachgerecht. Auf Bundesebene wird die LSVA auch für die Finanzierung der NEAT verwendet. Der innere Zusammenhang besteht darin, dass mit der NEAT der (Transit-)Schwerverkehr von der Strasse auf die Schiene gelenkt werden soll (Lenkungsabgabe). Auf kantonaler Ebene ist die LSVA sachrichtig für ungedeckte Kosten des Schwerverkehrs einzusetzen. Der Vorschlag nach dem Konzept trägt dieser Bundesvorgabe Rechnung. Eine Verknüpfung der LSVA mit dem öffentlichen Verkehr ist auf kantonaler Stufe sachlich kaum begründbar, da für den Regionalen Güterverkehr derzeit kaum Verlagerungsalternativen auf die Schiene bestehen. Beim Regionalen Personenverkehr hingegen besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem motorisierten Individualverkehr (Strasse) und dem öffentlichen Verkehr, insbesondere im schon erwähnten Agglomerationsbereich. Überlegungen, ob und gegebenenfalls wie in diesem Bereich aufeinander abgestimmte Finanzierungslösungen möglich wären, können im Rahmen des erwähnten Strategieplans Öffentlicher Verkehr angestellt werden.

Beim vorgeschlagenen Verzicht auf eine Zweckbindung ist allerdings Folgendes festzuhalten: Sollten in Zukunft Ansprüche an den Staat gestellt werden, die sich als ungedeckte Kosten des Strassenverkehrs erweisen, hätten diese grundsätzlich ebenfalls zu Lasten des allgemeinen Staatshaushalts zu gehen. Zudem ist zu bedenken, dass zwar vordergründig auch dem Aspekt des Ausgleichs der ungedeckten Wegkosten nachgelebt wird, wenn die zusätzlichen Mittel in der Kostenstelle *Staatsstrassenunterhalt* vereinnahmt werden. Eine vollständige Entlastung des allgemeinen Haushalts findet nur statt, wenn die Mittel aus der LSVA zusätzlich zur nach Art. 70 Abs. 2 StrG zulässigen Mitfinanzierung aus zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs (höchstens 40 Prozent des Unterhaltsaufwands) beigezogen werden. Umgekehrt kann so aber kein (wenn auch nur teilweiser) Ausgleich der andernorts (z.B. Verkehrstrennungsmassnahmen) weggefallenen Mittel des Strassenverkehrs erreicht werden. Dies wäre

nur der Fall, wenn weniger zweckgebundene Mittel des Strassenverkehrs, als sie nach heutiger Regelung zulässig sind, zur Deckung des Staatsstrassenunterhalts beigezogen würden.

Damit der Anteil des Staates an der LSVA den allgemeinen Haushalt zusätzlich entlastet, ist Art. 70 StrG Abs. 2 neu zu fassen, d.h. zu ergänzen. Es ist aber auch künftig Sache der politischen Entscheidungsträger, gegebenenfalls auf Grund einer bestimmten Sachlage den Rahmen von Art. 70 Abs. 3 StrG gemäss Entwurf der Regierung nicht auszuschöpfen und damit keine vollumfängliche Entlastung des allgemeinen Haushalts durch die zusätzlichen Mittel aus der LSVA herbeizuführen.

5.4 Finanztechnische Umsetzung

Aufgrund der im Konzept vorgenommenen Bewertung wird die finanztechnische Umsetzung wie folgt vorgenommen (siehe Voranschlag für das Jahr 2001):

1. Der Anteil des Kantons St.Gallen an der LSVA wird in der Kostenstelle 7309 (Strassenfond) vereinnahmt.
2. Der Anteil der Gemeinden wird als interne Verrechnung an die Kostenstelle 6152 (Gemeindestrassen) weitergeleitet, welche die Auszahlung vornimmt.
3. Der verbleibende Nettoanteil des Staates wird als interne Verrechnung an die Kostenstelle 6153 Staatsstrassen weitergeleitet, wo eine entsprechende Saldoverbesserung und damit Entlastung des allgemeinen Haushalts eintritt.

6. Hinweise auf Bestimmungen des Entwurfes

Zu Bestimmungen des IV. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben gemäss Entwurf der Regierung sind folgende Hinweise angezeigt:

Art. 1: Der Geltungsbereich des SVAG muss um die LSVA erweitert werden (lit. d neu). Gleichzeitig wird Art. 27^{bis} SVAG (Einsprachefälle), der mit dem IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege eingefügt wurde, nachträglich auch im Art.1 Rechnung getragen (lit. c neu).

Art. 27^{ter} (neu): Der Anteil des Kantons St.Gallen am Reinertrag der LSVA fliesst zu 70 Prozent dem Staat und zu 30 Prozent den politischen Gemeinden zu.

Art. 27^{quater} (neu): Die Aufteilung unter den politischen Gemeinden erfolgt nach einem Schlüssel, der die Bevölkerungszahl zu zwei Dritteln und die Strassenlasten (Art. 88 StrG), also die gewichteten Strassenlängen, zu einem Drittel berücksichtigt. Die politischen Gemeinden sind grundsätzlich frei, wie sie die zusätzlichen Mittel aus der LSVA verwenden wollen. Allerdings bleiben die Vorschriften über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, sGS 813.1) vorbehalten.

Art. 27^{quinqüies} (neu): Der dem Staat verbleibende Nettoanteil wird zur Finanzierung des Strassenunterhalts verwendet. Dadurch wird der allgemeine Haushalt entlastet.

Art. 70 Abs. 2 und 3 StrG: Damit die angestrebte vollumfängliche Entlastung des allgemeinen Haushalts erreicht wird (siehe Ziff. 5.3 dieser Botschaft), muss Art. 70 Abs. 2 StrG neu gefasst werden. Der bisherige Abs. 2 wird um den Begriff „Weitere“ ergänzt und neu zu Abs. 3. Damit wird erreicht, dass der Nettoanteil des Staates an der LSVA zur Gänze zur Finanzierung des Strassenunterhalts verwendet wird. Dessen restliche Finanzierung erfolgt – wie nach dem geltenden Recht – aus allgemeinen Mitteln des Staatshaushalts. Weitere Mittel des Strassenverkehrs – gemeint sind die in Art. 70 Abs.1 StrG erwähnten – können zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Art. 70 Abs. 3 StrG). Allerdings ist dieser Anteil wie bis anhin auf 40 Prozent des Unterhaltsaufwandes begrenzt, so lange der Strassenfond einen Passivsaldo aufweist.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines IV. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben

Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 19. Dezember 2000 Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben vom 5. Januar 1978¹ wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

Art. 1. Dieses Gesetz regelt:

- a) die Strassenverkehrssteuern;
- b) die Strassenverkehrsgebühren;
- c) **die Einsprache;**
- d) **die Verwendung des Reinertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe².**

Überschrift nach Art. 27^{bis} (neu). Illter. Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Aufteilung

Art. 27^{ter} (neu). Der Anteil des Kantons St.Gallen am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe³ wird auf Staat und politische Gemeinden aufgeteilt.

Er geht:

- a) zu 70 Prozent an den Staat;
- b) zu 30 Prozent an die politischen Gemeinden.

¹ sGS 711.70.

² Art. 19 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SR 641.81.

³ Art. 19 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabengesetz, SR 641.81.

Anteil der politischen Gemeinden

Art. 27^{quater} (neu). Der Anteil der politischen Gemeinden wird nach Bevölkerungszahl und Strassenlasten⁴ auf die politischen Gemeinden aufgeteilt.

Je politische Gemeinde werden gewichtet:

- a) die Bevölkerungszahl zu zwei Dritteln;
- b) die Strassenlasten zu einem Drittel.

Anteil des Staates

Art. 27^{quinquies} (neu). Der Staat verwendet seinen Anteil zur Finanzierung des Strassenunterhalts.

II.

Das Strassengesetz vom 12.Juni 1988⁵ wird wie folgt geändert:

c) Finanzierung

Art. 70. Der Strassenbau wird aus Mitteln des Strassenverkehrs finanziert, insbesondere aus:

- a) dem Reinertrag der Strassenverkehrsabgaben;
- b) Beiträgen des Bundes;
- c) werkgebundenen Beiträgen Dritter.

Der Strassenunterhalt wird finanziert aus:

1. **dem Anteil des Staates am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe⁶;**
2. **allgemeinen Mitteln des Staatshaushaltes.**

Weitere Mittel des Strassenverkehrs können zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Ihr Anteil darf bei Staatstrassen zweiter Klasse 40 Prozent des Unterhaltsaufwandes nicht übersteigen, solange der Strassenfond einen Passivsaldo aufweist.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes.

⁴ Siehe Art. 88 des Strassengesetzes, sGS 732.1.

⁵ sGS 732.1.

⁶ Art. 27^{ter} ff. des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben.