



Sitzung vom: 14. Juni 2016

Beschluss Nr.: 549

**Anfrage betreffend Verpflichtungskredit für das Projekt des A8 Abschnitts Giswil-Süd bis Lungern-Nord:
Beantwortung.**

Der Regierungsrat beantwortet

die Anfrage betreffend Verpflichtungskredit für das Projekt des A8 Abschnitts Giswil-Süd bis Lungern-Nord (55.16.01), welche von Kantonsrat Guido Cotter, Sarnen, am 14. April 2016 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Auskunftsbegehren/Fragen

Der Regierungsrat wird ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

1. *Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass es sich bei den Ausgaben für das Projekt des A-8 Abschnittes Giswil-Süd bis Lungern-Nord um freie Ausgaben handelt?*
2. *Wird der Regierungsrat im Zusammenhang mit dem Budget 2017 für das Projekt des A-8 Abschnittes Giswil-Süd bis Lungern-Nord beim Kantonsrat einen Verpflichtungskredit einholen?*

2. Begründung für das Auskunftsbegehren

Das vom Bund bewilligte generelle Projekt für den Bau des A8 Abschnitts Giswil Süd bis Lungern Nord bestehe in einer neuen Strecke von rund 3,8 km, davon würden rund 2,5 km auf den Tunnel Kaiserstuhl entfallen. Das Projekt solle nach neueren Informationen noch rund 250 Millionen Franken kosten, wovon der Kanton noch Kosten von mindestens 7,5 Millionen Franken tragen müsse. Die anschliessende Übernahme der Brünigstrasse im fraglichen Bereich ins Kantonsstrassennetz werde zusätzliche erhebliche jährliche Kosten auslösen. Bis anhin habe der Regierungsrat keinen Verpflichtungskredit eingeholt, wohl in der Annahme, es handle sich um gebundene Ausgaben. Bei diesen Ausgaben handle es sich aber um freie Ausgaben. Dies sei immer dann der Fall, wenn der Behörde bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zustehe. Auch wenn der Kanton nach Massgabe des Nationalstrassenrechts gehalten sei, das im Netzbeschluss enthaltene Teilstück fertigzustellen, komme dem Kanton im Rahmen der generellen Planung weitgehende Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu. Der Kanton könne die konkrete Linienführung, insbesondere auch bezüglich allfälliger Tunnelbauprojekte, massgeblich beeinflussen. Da er selber das Ausführungsprojekt ausarbeite, bestimme er insbesondere auch das Tempo der Umsetzung. Deshalb sei von einer verhältnismässig grossen Handlungsfreiheit des Kantons auszugehen. Es liege somit eine freie Ausgabe vor, für welche dem Kantonsrat ein Verpflichtungskredit vorzulegen sei.

3. Beantwortung der eingereichten Fragen

1. *Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass es sich bei den Ausgaben für das Projekt des A8 Abschnittes Giswil-Süd bis Lungen Nord um freie Ausgaben handelt?*

In den Jahren 1960 und 1961 wurde im Kanton Obwalden mit dem Bau der Nationalstrasse begonnen und zwar mit der Umfahrung von Alpnachstad. Am 21. Juni 1960 war das Bundesgesetz über die Nationalstrassen in Kraft getreten; eine kantonale Ausführungsgesetzgebung bestand damals nicht. Erst am 10. September 1963 erliess der Regierungsrat die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen; in dieser Verordnung erklärte der Regierungsrat das Gesetz über den Bau und den Unterhalt der Kantonsstrassen als sinngemäss anwendbar, soweit der Bundesgesetzgebung und dieser Verordnung keine besondere Bestimmung entnommen werden kann. Die ersten Kredite für den Bau der Nationalstrasse wurden dem Kredit von 10 Millionen Franken entnommen, der in Art. 9 des Gesetzes über den Bau und den Unterhalt der Kantonsstrassen für den Kantonsstrassenbau vorgesehen war. Der Regierungsrat hatte alljährlich dem Kantonsrat Bericht über die Verwendung des Kredits zu erstatten.

Nachdem dieser Kredit aufgebraucht war, bewilligte die Landsgemeinde in den Jahren 1967, 1973 und 1979 Kredite in der Höhe von 10 Millionen Franken bzw. 8 Millionen Franken für den Neu- und Ausbau der Kantonsstrassen, „inbegriffen Bau der Nationalstrasse“. Es handelte sich dabei um eine Art „Globalkredit“, über dessen Verwendung der Regierungsrat beschliessen konnte. Mitte der 80-er Jahre überprüfte das Baudepartement dieses „Finanzierungssystem“ und gelangte aufgrund einer rechtlichen Beurteilung und nach Rücksprache mit dem damaligen Bundesamt für Strassenbau zur Auffassung, dass der Nationalstrassenbau eine bundesverfassungsmässige Pflicht der Kantone darstelle und es keine kantonale Kompetenzen zu selbstständigen und freien Ermessensentscheiden gebe; es handle sich bei den Nationalstrassenbaukosten der Kantone um gebundene Ausgaben, für welche keine Verpflichtungskredite des Kantonsrats bzw. des Volkes nötig sind. An dieser Praxis wurde in den letzten 30 Jahren festgehalten.

Für die Kantone besteht kein verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen (bzw. freibestimmbaren) oder der gebundenen Ausgaben. Der Kanton Obwalden hält sich aber in diesem Punkt an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche immer dann von einer frei bestimmbar Ausgabe ausgeht, wenn der zuständigen Behörde bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht. Dies war ursprünglich in Art. 28 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 so enthalten und wurde von dort wörtlich in Art. 5 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 11. März 2010 übernommen.

Die bundesgerichtliche Praxis zu den frei bestimmbar und den gebundenen Ausgaben hat sich im Verlaufe der Zeit verschärft. Sie lässt sich mit folgender Formulierung zusammenfassen: „Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.“ Das Bundesgericht entschied beispielsweise, dass der Bau von Zivilschutzanlagen bundesrechtlich zwar vorgeschrieben ist, der Gemeinde aber in

sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum zukomme, weshalb keine gebundene Ausgabe vorliege (BGE 115 Ia 139).

In Bezug auf die Nationalstrassenbaukosten der Kantone gibt es kein Urteil des Bundesgerichts. Die Kantone gehen – wie seit 30 Jahren auch der Kanton Obwalden – davon aus, dass es sich um gebundene Ausgaben handelt. Es ist kein Kanton bekannt, welcher diese Kosten als frei bestimmbare Ausgaben qualifiziert hätte. Zwei Kantone der Zentralschweiz kennen je eine besondere Regelung: Im Kanton Nidwalden bewilligt der Landrat die Nationalstrassenbaukosten im Voranschlag; im Kanton Uri bewilligt der Landrat solche Kredite als mehrjährige und mittelbar gebundene Ausgaben abschliessend, d.h. ohne Referendumsunterstellung.

Auf Anfrage erklärte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) im März 2016, dass auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den gebundenen Ausgaben an der bisherigen Auffassung festzuhalten sei.

Die Kantone sind verpflichtet, die im Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen, insbesondere die A8, nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertigzustellen. Die Linienführung ist im Grundsatz bestimmt, ebenso die Art der zu errichtenden Nationalstrasse. Die Projektierung verläuft in mehreren Etappen: Projektstudie (mit Variantenvergleichen, Zweckmässigkeitsbeurteilungen ZMB, Kosten/Nutzenanalyse NISTRA); Generelles Projekt GP; Ausführungsprojekt AP mit Planaufgabe und Detailprojekte DP. Mit der Realisierung kann erst nach der Genehmigung des AP (abschliessende Genehmigungsbehörde UVEK) und den einzelnen Detailprojekten (Genehmigungsbehörde ASTRA) begonnen werden. Die wichtigsten Verfahrensschritte sind in Art. 35 ff. der Nationalstrassenverordnung definiert. Hinzu kommen die Richtlinien, Weisungen und Fachhandbücher des ASTRA, in denen die Details festgehalten sind.

Im Gegensatz zu den Zivilschutzanlagen sind die Gestaltungsmöglichkeiten beim Ausführungsprojekt Nationalstrasse A8 Lungern Nord–Giswil Süd viel geringer. Das Generelle Projekt mit einem Tunnel Kaiserstuhl ist vorgegeben (genehmigt durch den Bundesrat am 14. Juni 2013). Offen sind noch Details, die vor allem von der technischen Machbarkeit und der Übereinstimmung des Projekts mit der Umweltschutzgesetzgebung (Umweltverträglichkeitsbericht Stufe 3) abhängen. Aber bereits bei der Erstellung des generellen Projekts hatte der Kanton – nicht wie bei der Zivilschutzplanung durch den Ortschef – verhältnismässige enge Vorgaben des ASTRA sowie weiterer Bundesämter sowie auch aus der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beachten. Bereits aus topografischen Gründen ist die Linienführung stark eingeschränkt. Die Topografie bestimmt weitgehend, ob und wie weit eine Strecke offen oder in einem Tunnel geführt werden kann. Selbstverständlich ergeben sich fast immer „gewisse“ Alternativen und Handlungsspielräume. Letztlich hat der Kanton aber seine Planung nach den natürlichen Vorgaben und den Weisungen des Bundes auszurichten.

Diese Auffassung blieb nicht unbestritten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Realisierung der neuen Axenstrasse im Kanton Schwyz wurde von einzelnen Juristen die Auffassung vertreten, die dem Kanton Schwyz verbleibenden Handlungsspielräume liessen die vom Kanton Schwyz zu tragenden Kosten als neue Ausgaben erscheinen. Eine Motion verlangte deshalb, dem Kantonsrat einen Verpflichtungskredit für die Planung und den Bau der neuen Axenautobahn vorzulegen. Der Regierungsrat verneinte die Notwendigkeit unter Hinweis auf die Gebundenheit der Ausgabe und beantragte, die Motion nicht erheblich zu erklären. Die Motion wurde an der Sitzung vom 26. Juni 2013 mit 42 zu 44 Stimmen nicht erheblich erklärt.

Die vorliegende Anfrage enthält grundsätzlich keine neuen Erkenntnisse, sie führt die bereits im Kanton Schwyz geltend gemachten Überlegungen an. Der Regierungsrat anerkennt aber, dass auf diesem Gebiet ein Meinungsumschwung stattgefunden hat und keine höchstrichterliche Rechtsprechung existiert. Er ist deshalb bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten,

welche die Kreditbewilligung für die Nationalstrassenbaukosten in der kantonalen Gesetzgebung – wie es die Kantone Uri und Nidwalden getan haben – ausdrücklich regelt.

2. *Wird der Regierungsrat im Zusammenhang mit dem Budget 2017 für das Projekt des A8 Abschnittes Giswil-Süd bis Lungern-Nord beim Kantonsrat einen Verpflichtungskredit einholen?*

Die Planungsphase wird im Sommer 2016 abgeschlossen sein. Es folgt die Überprüfung des Projekts durch das Bundesamt für Strassen ASTRA und das übergeordnete Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK. Dieses wird dann auch das ganze Plan-genehmigungsverfahren leiten. Für die Jahre 2017 und 2018 werden im Budget deshalb seitens Kanton nur noch rund Fr. 15 000.– bis Fr. 20 000.– benötigt. Die gesamte bisherige Planung 2009 bis 2017 wird den Kanton rund Fr. 150 000.– (3 Prozent der Gesamtaufwendungen von 5 Millionen Franken) kosten. Die Zuständigkeit hierfür liegt beim Regierungsrat. Welche Instanz später dann die Kosten für den Bau des A8 Abschnitts Giswil-Süd bis Lungern-Nord bewilligt, entscheidet der Kantonsrat im Rahmen der in Aussicht gestellten Gesetzesanpassung.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Text der Anfrage)
- Finanzdepartement
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Hoch- und Tiefbauamt
- Staatskanzlei
- Rechtsdienst
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats


Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 23. Juni 2016