



## **Bericht des Regierungsrats über die Schaffung eines Naturgefahrenabwehrfonds Obwalden**

27. Oktober 2015

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zum Postulat betreffend Schaffung eines Naturgefahrenabwehrfonds Obwalden (52.10.06), welches der Kantonsrat am 21. Mai 2014 überwiesen hat.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Niklaus Bleiker*  
*Landschreiber-Stellvertreter: Dr. Notker Dillier*

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Auftrag</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Grundlagen</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Fonds</b> .....	<b>4</b>
1.1 Definition Fonds.....	4
1.2 Vor- und Nachteile einer Fondsfinanzierung .....	5
<b>2. Naturgefahrenabwehr</b> .....	<b>7</b>
2.1 Integraler Ansatz.....	7
2.2 Übersicht Programme und Einzelprojekte .....	8
<b>III. Welche Kantonsbeiträge könnten über einen Fonds finanziert werden?</b> .....	<b>10</b>
<b>3. Beschränkung auf Kantonsbeitrag</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Variante „Über den Fonds wird der Kantonsbeitrag an alle Naturgefahrenabwehrprojekte finanziert“</b> .....	<b>10</b>
<b>5. Variante „Über den Fonds wird der Kantonsbeitrag an die Einzelprojekte finanziert“</b> .....	<b>12</b>
<b>6. Gegenüberstellung: Fonds über alle Naturgefahren oder beschränkt auf Einzelprojekte</b> .....	<b>13</b>
<b>IV. Wie könnte der Fonds geäuft werden?</b> .....	<b>14</b>
<b>7. Finanzierung des Fonds</b> .....	<b>14</b>
<b>8. Finanzierungsmöglichkeiten</b> .....	<b>15</b>
8.1 Liegenschaftssteuer (befristet und unbefristet) (vgl. Anhang Ziff. 8).....	15
8.2 Zwecksteuer (vgl. Anhang Ziff. 9).....	15
8.3 Kostenanlastungssteuer (vgl. Anhang Ziff. 10).....	16
8.4 Kausalabgabe (vgl. Anhang Ziff. 11) .....	16
8.5 Finanzierung über das Kantonsbudget (vgl. Anhang Ziff. 12).....	17
8.6 Fazit .....	18
8.7 Mögliche Finanzierungsbeiträge für den Naturgefahrenabwehrfonds .....	18
<b>9. Finanzierung über die Fondsrechnung</b> .....	<b>18</b>
9.1 Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis 2023.....	19
9.2 Finanzierung der Einzelprojekte bis 2023 .....	20
9.3 Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis auf Weiteres .....	21
9.4 Finanzierung der Einzelprojekte bis auf Weiteres .....	22
9.5 Fazit .....	22
<b>V. Weitere Fragen</b> .....	<b>23</b>
<b>10. Festlegung der Ober- und Untergrenze für den Fonds und die Verzinsung des Fonds</b> .....	<b>23</b>
<b>11. Wie sieht die Verzinsung des Fonds aus?</b> .....	<b>23</b>
<b>VI. Gesamtbeurteilung durch den Regierungsrat</b> .....	<b>23</b>
<b>VII. Antrag des Regierungsrats</b> .....	<b>24</b>

## Zusammenfassung

*Der Kantonsrat überwies das Postulat zur Bildung eines Naturgefahrenabwehrfonds am 21. Mai 2014 mit 22 Stimmen zu 21 Stimmen (bei 4 Enthaltungen). Der Regierungsrat Obwalden erhielt den Auftrag, verschiedene Fragen zum Thema eines Naturgefahrenabwehrfonds abzuklären.*

*Unter dem Begriff Fonds ist eine Spezialfinanzierung und die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben zu verstehen. Die Bildung von Fonds reicht weit zurück, in eine Zeit, als es noch keinen Kapitalmarkt gab. Damals war es nötig, zuerst das Geld anzusparen, bevor es ausgegeben werden konnte. Durch die stetige Ausweitung der Staatsaufgaben wurden die Zweckbestimmungen dieser Fonds jedoch obsolet. Aus diesem Grund wurden in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts viele Fonds zusammengelegt und wo möglich aufgelöst.*

*Das Handbuch über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) sieht Fonds nur in Ausnahmefällen vor. Der Bund schreibt in seinem Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999: "...Damit Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Zweckbindungen und Fondslösungen zu vermeiden".*

*Gemäss aktueller Planung fallen 2015–2023 Naturgefahrenabwehrprojekte in der Höhe von Total 90 Millionen Franken an oder jährlich rund 10 Millionen Franken. Wenn nur die Einzelprojekte über den Fonds finanziert werden sollen, fallen im gleichen Zeitraum Kosten in der Höhe von rund 31 Millionen Franken an oder jährlich rund 3,4 Millionen Franken.*

*Um diese Kosten finanzieren zu können, stehen nach einer gründlichen Prüfung folgende zwei Möglichkeiten zur Diskussion: Eine Kausalabgabe im Sinne eines „Naturgefahrenabwehr-5ers“ oder die Finanzierung über das ordentliche Kantonsbudget.*

*Die Analyse der Finanzierungsvarianten zeigt auf, dass die Bildung eines Fonds für Naturgefahrenabwehrprojekte bis 2023 wenig Sinn macht. Die Finanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds bis auf Weiteres übersteigt die finanziellen Möglichkeiten des Kantons.*

*Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Bildung eines Fonds für ein grosses, einmaliges Projekt wie das Hochwassersicherheitsprojekt Sarneraatal Sinn macht. Die Argumente für einen Naturgefahrenabwehrfonds können jedoch nicht überzeugen.*

*Als Alternative dazu kann sich der Regierungsrat einen „Naturgefahrenabwehr-5er“, wie dieser bereits als „Feuerwehr-5er“ existiert, gut vorstellen. Dieser Naturgefahrenabwehr-5er kann dazu dienen, die Finanzierung der künftigen Naturgefahrenabwehrprojekte zu stärken.*

## I. Auftrag

Mit Beschluss vom 1. Mai 2014 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Motion betreffend Naturgefahrenabwehrfonds Obwalden (52.10.06) in ein Postulat umzuwandeln und zu überweisen.

Der Kantonsrat folgte an der Sitzung vom 21. Mai 2014 dem Antrag des Regierungsrats und wandelte die Motion mit 26 Stimmen zu 9 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) in ein Postulat um und überwies dieses mit 22 Stimmen zu 21 Stimmen (bei 4 Enthaltungen).

Damit ist der Regierungsrat aufgefordert, folgende Forderungen des Postulats abzuklären:

- a. Welche Projekte werden aus diesem Fonds finanziert?
- b. Wie soll der Fonds geäufnet werden?
- c. Festlegung der Ober- und Untergrenze für den Fonds.
- d. Wie sieht die Verzinsung des Fonds aus?

Die Beantwortung dieser Fragen bedingt eine Reihe von detaillierten und aufwendigen Abklärungen. Zudem werfen die Fragen aus dem Postulat weitere grundsätzliche Fragen auf:

- e. Welcher Teil der Projekte soll durch den Naturgefahrenabwehrfonds finanziert werden? Nur der Kantonsanteil oder auch der Gemeindeanteil?
- f. Wie sieht es mit den künftigen Zuständigkeiten bei den Naturgefahrenabwehrprojekten aus?
- g. Darf sich der Fonds verschulden?
- h. Will man staatliche Aufgaben mit einem Fonds bevorzugen und dem jährlichen Budgetprozess entziehen?

Diese Fragen gilt es im Rahmen der Abklärungen zu beantworten.

## II. Grundlagen

### 1. Fonds

#### 1.1 Definition Fonds

Der Begriff „Fonds“ ist bzw. war im Volksmund sehr geläufig. Vor allem anfangs des vorletzten und anfangs des letzten Jahrhunderts wurden sehr viele „Fonds“ und „Stiftungen“ gegründet und geführt. Für diese „Fonds“ und „Stiftungen“ wurden jeweils separate Sparhefte, Depotkonti und Anlagen geführt und die Ausgaben über diese Konti abgewickelt.

Mit der stetigen Ausweitung der Staatsaufgaben wurden viele Zweckbestimmungen dieser Fonds aber obsolet. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurden deshalb viele Fonds zusammengelegt oder wo möglich aufgelöst.

Die eingangs dargestellte Fondswirtschaft muss überdies historisch verstanden werden. In früheren Zeiten fehlte weitgehend ein Kapitalmarkt; es war nötig, die Gelder zunächst zu äufnen, bevor Ausgaben getätigt werden konnten. Dieser Zweck ist heute aber hinfällig geworden.

Im harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone (HRM1) von 1982 wurde der Begriff „Fonds“ bewusst vermieden. Grund hiezu war, dass er in der Finanzpraxis verschiedene Inhalte beinhaltete. Die Begriffsspanne reicht von den im Rahmen von Spezialfinanzierungen geäuften Mitteln bis zu den selbstständigen, von den Gemeinwesen verwalteten Zweckvermögen Dritter (Stiftungen).

Die Betriebs- und die Volkswirtschaftslehre verstehen darunter beliebige Finanzierungsmittel und Vermögensbestände. Es ist deshalb wichtig, dass vorerst der Begriff „Fonds“ geklärt und definiert wird. Dazu dient in erster Linie die nachfolgende Ausführung des Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte. Darin wird der Begriff „Fonds“ wie folgt umschrieben:

*„Unter dem Begriff Fonds ist eine Spezialfinanzierung und die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben zu verstehen (=zweckgebundene Einnahmen). Spezialfinanzierungen sollen nach Ansicht der (Finanz-)Lehre nur dort geführt werden, wo zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht (Parkingmetergebühren – Parkhäuser). Von der Zweckbindung der allgemeinen Steuern ist abzusehen, weil bei derartigen Finanzierungen die Gefahr besteht, dass sich die Aufgabenerfüllung nach dem zufälligen Fluss beschlossener Zuschläge (z. B. auf Einkommens- und Ertragssteuern) richtet und den Einsatz der Mittel nach einer ausgewogenen Prioritätsordnung erschwert. Ferner können sie zur Vorfinanzierung bestimmter Werke oder Aufgaben eingesetzt werden, wobei jedoch entsprechende Einlagen nur im Ausmass der im Budget eingestellten Beträge zulässig sind, damit die Transparenz des Rechnungsergebnisses gewährleistet ist und nicht durch nachträglich angeordnete Einlagen verfälscht wird. Da damit die Vorfinanzierung der Aufgaben möglich ist, soll die Zweckbindung der Hauptsteuern mit dem problematischen Automatismus der Steuern-Ausgabenbindung unterbleiben. Spezialfinanzierungen sollen auf einer besonderen gesetzlichen oder rechtlich gleichwertigen Grundlage abgestützt werden, welche die Einlagen und die Entnahmen nach klaren, für Budget und Rechnung gleichen Grundsätzen regelt.“*

Diese Grundlage bzw. dieses Verständnis des HRM1 wurde auch im Handbuch über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) übernommen und lässt sich kurz nochmals wie folgt zusammenfassen:

- Spezialfinanzierungen sollen nur dort gebildet werden, wo zwischen der zu erfüllenden Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht;
- Von der Zweckbindung von Hauptsteuern ist abzusehen;
- Vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben sollen nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden;
- Spezialfinanzierungen müssen durch eine gesetzliche Grundlage abgestützt sein;
- Für die Spezialfinanzierung soll möglichst weitgehende Kostentransparenz gelten, ihr sind alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben zu belasten und alle Erträge und Einnahmen gutzuschreiben (wobei Näheres in der Spezialgesetzgebung zu regeln ist).

Nach dem HRM2 sind die Spezialfinanzierungen zudem neu entweder dem Fremdkapital oder dem Eigenkapital zuzuordnen. Dem Eigenkapital werden die Spezialfinanzierungen zugeordnet, wenn für sie:

- die Rechtsgrundlage vom eigenen Gemeinwesen geändert werden kann oder
- die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem eigenen Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

## 1.2 Vor- und Nachteile einer Fondsfinanzierung

Der Bund hat in seinem Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999 geschrieben:

*„Eine Analyse der Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt eine wachsende Flucht aus dem steuerbaren Finanzhaushalt (starke Zunahme der Ausgabenbindungen und Zweckfinanzierungen, ausserbudgetäre Abwicklungen von Altlastsanierungen etc.). Zweckbindungen schränken den Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten ein und können überdies einen Anreiz zur Verschwendung darstellen. Bei Fondslösungen geht insbesondere die Transparenz verloren. Die Aussagekraft der herkömmlichen Steuergrossen hat deshalb abgenommen. Damit*

*Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Zweckbindungen und Fondslösungen zu vermeiden."*

Trotz dieser klaren Aussage wurden gerade in letzter Zeit auf Bundesebene vereinzelte Gesetzesgrundlagen geschaffen bzw. dem Volk zu Abstimmung unterbreitet, die einen neuen Fonds begründeten. Letztmals am 18. Mai 2014 mit dem (abgelehnten) Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen und am 9. Februar 2014 mit dem (angenommenen) Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur FABI.

Gemeinsam haben die in den letzten Jahren geschaffenen Fonds des Bundes, dass es sich um die Finanzierung grosser Investitionsvorhaben handelte (NEAT, FiöV, FABI, Gripen, Infrastrukturfonds usw.). Als Gründe für die Schaffung eines Fonds können aus diesen Vorlagen sodann folgende Argumente abgeleitet werden:

- Finanzielle Belastung der bedeutenden und hohen Investition wird über mehrere Jahre verteilt, dadurch:
  - wird der Bundeshaushalt ausgeglichener belastet;
  - verbessert die Planungssicherheit sowohl für das über den Fonds finanzierte Projekt als auch für andere Investitionsvorhaben;
  - Kreditreste können weitgehend vermieden werden;
  - Kleinere (momentane) Auswirkung auf Schuldenbremse;
  - Risiken werden vom ordentlichen Bundeshaushalt ferngehalten.
- Es werden neue oder zusätzliche Finanzierungsquellen (mit Kausalzusammenhang) erschlossen bzw. erhöht.

Nebst den Vorteilen auf der Ausgabenseite ist aber zusätzlich noch zu erwähnen, dass eine Fondslösung auch einen „Vorteil“ auf der Einnahmenseite hat. Wird ein Fonds mit einer zweckbestimmten Einnahme geäufnet, wird der Bevölkerung klar, für was sie welchen Betrag zusätzlich bezahlt. In diesen Fällen wird Transparenz geschaffen, dass die Investition nicht über das ordentliche Budget finanzierbar ist. Auf diese Weise lassen sich „populäre“ Vorhaben und Projekte allenfalls „leichter“ finanzieren; dies zeigt, dass solche Lösungen nur ausnahmsweise, bei Vorliegen besonderer Verhältnisse, möglich sind, weil der Staat seine Ausgaben grundsätzlich aus den allgemeinen Mitteln finanzieren soll.

Der wesentliche Vorteil einer Fondslösung ist also, dass die grosse finanzielle Belastung der Investition welche in einigen wenigen Jahren anfällt, gleichmässig auf mehrere Jahre verteilt werden kann. Dadurch wird eine bessere Planung und Finanzierung ermöglicht. Sie sichert die langfristige Finanzierung der in der Fondslösung enthaltenen Projekte. Idealerweise werden die Ausgaben zusammen mit einer zweckbestimmten (zusätzlichen) Einnahme verknüpft.

Finanzpolitisch ist dieser Prozess bzw. die Bildung eines Fonds nicht erwünscht, da diese Projekte anschliessend faktisch dem jährlich Budget- und Planungsprozess entzogen sind.

Zusammenfassend lassen sich folgende Vor- und Nachteile eines Fonds aufführen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzierung für definierte Aufgaben ist gesichert;</li> <li>- Zweckgebundener Einsatz der Fondsmittel;</li> <li>- Ev. Erschliessung von zusätzlichen Einnahmen und deren politischer Akzeptanz, da gesehen wird, wofür die Einnahmen dienen;</li> <li>- Glättung von Investitionsspitzen;</li> <li>- Nutzniesser bezahlen direkt für Aufgabe, zweckgebundener Einsatz der Mittel;</li> <li>- Vorübergehende Unterfinanzierung möglich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzpolitisch nachteilig, da Transparenz und Haushaltssteuerung eingeschränkt werden;</li> <li>- Fondesfinanzierungen unterliegen nicht der Schuldenbremse, laufen parallel zur ordentlichen Rechnung;</li> <li>- Es besteht kein Spardruck; solange das Geld fliesst, wird es ausgegeben;</li> <li>- Bevorzugung/Privilegierung von einem Teilbereich der öffentlichen Aufgaben;</li> <li>- Bei der Schaffung eines Fonds können Begehrlichkeiten in anderen Bereichen entstehen.</li> </ul>

Tabelle 1: Zusammenfassung Vor- und Nachteile eines Fonds

## 2. Naturgefahrenabwehr

### 2.1 Integraler Ansatz

Aufgrund ihrer Vielschichtigkeit berühren Massnahmen zur Abwehr von Naturgefahren verschiedenste Interessen. Gesetzte Schutzziele können nur erreicht werden, wenn in sich stimmige, optimal aufeinander abgestimmte Massnahmen gesamthaft umgesetzt werden.

Einerseits ist Ziel des integralen Ansatzes die Berücksichtigung aller betroffenen Interessen. Darunter fallen insbesondere Interessen aus den Fachbereichen Naturgefahren (Schutzwald, Wasserbau, forstliche Bachverbauungen, Lawinen- und Steinschlagschutzmassnahmen, Schutzmassnahmen zur Sanierung oder Verhinderung von Rutschungen, Gefahrenkarten als raumplanerische Massnahmen, etc.), Waldbewirtschaftung, Natur- und Landschaftschutz sowie der Landwirtschaft und der Raumplanung. Gemäss Art. 3 des Wasserbaugesetzes vom 21. Juni 1991 (WBG, SR 721.100) muss beispielsweise gewährleistet sein, dass wasserbauliche Massnahmen mit jenen aus anderen Bereichen gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken beurteilt und nach einer umfassenden Interessenabwägung aller Bereiche festgelegt werden. Andererseits müssen die erforderlichen Massnahmen zur Erreichung der gesetzten Schutzziele gesamthaft angegangen und optimal aufeinander abgestimmt werden. So muss eine wasserbauliche Massnahme, z. B. ein Hochwasserschutzprojekt in der Siedlung, optimal mit Massnahmen im Einzugsgebiet, z. B. Schutzwaldpflege und forstlicher Hang- und Bachverbau, kombiniert werden (vgl. Abbildung 1). Es ist nicht möglich mit vernünftigem Mitteleinsatz in der Siedlung einen angemessenen Schutz zu erreichen, ohne auch Massnahmen im Einzugsgebiet auszuführen.

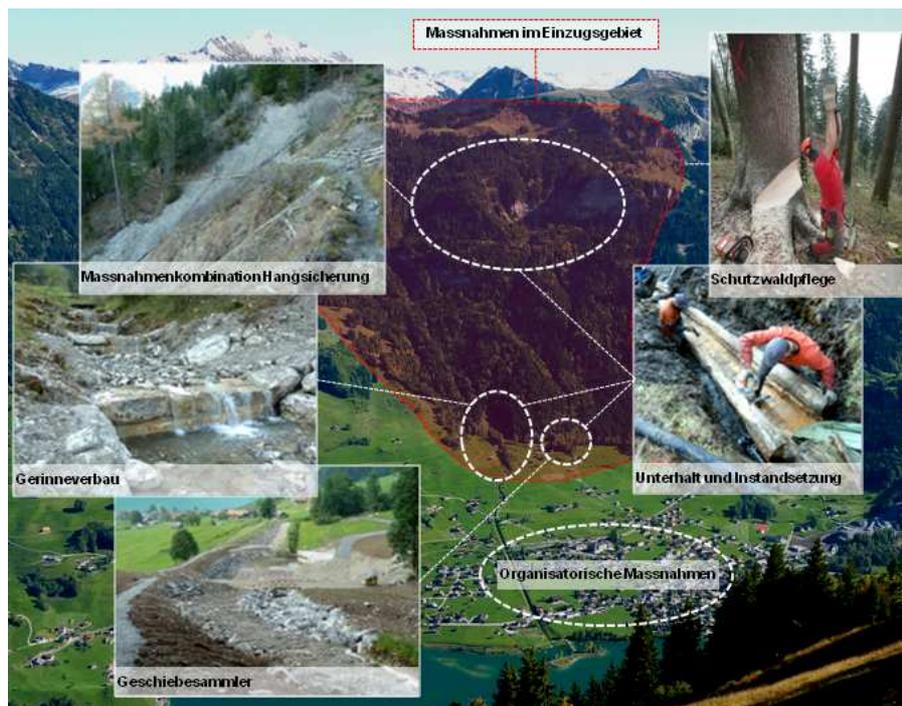


Abbildung 1: Integrale Massnahmenplanung zur Naturgefahrenabwehr

Obwohl im Bereich Naturgefahrenabwehr der integrale Ansatz im Vordergrund steht, werden die einzelnen Massnahmen und Projekte heute über unterschiedliche Projektträger, Finanzierer und Budgetkredite (eingestellte Mittel für Programme bzw. Massnahmen) finanziert, deren Rechtsgrundlagen sich in verschiedenen Bundesgesetzen finden. Diesen Umstand gilt es bei einer Fondslösung auf Stufe Kanton zu beachten.

Nachfolgend werden die heute bestehenden, Programme und Einzelprojekte zum integralen Schutz gegen Naturgefahren sowie deren Finanzierungsmodalitäten auf Stufe Bund, Kanton, Gemeinden und Dritten in einer Übersicht aufgezeigt. Eine detaillierte Beschreibung der Programme und Einzelprojekte, inkl. deren Finanzierung, findet sich im Anhang.

## 2.2 Übersicht Programme und Einzelprojekte

Die Abwehr gegen Naturgefahren wird gemäss den geltenden Bundesvorgaben mit **Programmen** und **Einzelprojekten** umgesetzt und vom Bund mitfinanziert.

Für die Naturgefahrenabwehr werden folgende **Programmvereinbarungen** zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich abgeschlossen:

- Schutzwald (vgl. Anhang Ziffer 1)
- Schutzbauten Wald (vgl. Anhang Ziffer 2)
- Schutzbauten Wasser (vgl. Anhang Ziffer 3)
- Gewässerrevitalisierungen: Revitalisierungsanteile bei Kombinationsprojekten (Hochwasserschutzprojekte mit Revitalisierungsmassnahmen, vgl. Anhang Ziffer 4)

Der Bund schliesst mit den Kantonen alle vier Jahre Programmvereinbarungen im Umweltbereich ab. In den Bereichen Schutzbauten Wald und Schutzbauten Wasser fallen unter diese Programmvereinbarungen diejenigen Projekte, die eine gewisse Grösse und Komplexität nicht übersteigen. Grössere Schutzbautenprojekte werden als sogenannte Einzelprojekte abgewickelt, für welche der Bund mittels einer spezifischen Subventionsverfügung seinen Beitrag festsetzt.

In der Programmvereinbarung wird festgelegt, welche Ziele zu erreichen sind und welchen Betrag der Bund dem Kanton zur Zielerreichung zur Verfügung stellt. Auf Stufe Kanton wird der für die Erfüllung der mit dem Bund abgeschlossenen Programmvereinbarungen notwendige Kantonsbeitrag als Rahmenkredit dem Kantonsrat vorgelegt. Der Rahmenkredit bzw. die Programmvereinbarungen im Umweltbereich umfassen noch weitere, als die oben aufgezählten Programme, z. B. betreffend Natur- und Landschaftschutz, Lärmschutz, etc. Diese Programme haben allerdings keinen direkten Naturgefahrenbezug.

**Einzelprojekte** gibt es in den Bereichen

- Schutzbauten Wald (vgl. Anhang Ziffer 5)
- Schutzbauten Wasser (vgl. Anhang Ziffer 6)
- Gewässerrevitalisierungen: Revitalisierungsanteile bei Kombinationsprojekten (Hochwasserschutzprojekte mit Revitalisierungsmassnahmen, vgl. Anhang Ziffer 7)

Die Finanzmittel für Einzelprojekte im Bereich Schutzbauten Wald und Wasser, sowie die grösseren Hochwasserschutzprojekte mit einem erweiterten Revitalisierungsteil (Kombinationsprojekte) werden einzeln vom Bund verfügt. Der Bund kann die Subventionsverfügung erst erteilen, wenn auf Stufe Kanton und Gemeinde die nötigen Kredite gesprochen wurden.

Untenstehende Tabelle liefert einen Überblick über die Rechtsgrundlagen der einzelnen Massnahmen und Projekte zur Naturgefahrenabwehr. Die gesetzlichen Grundlagen sind in materielle Rechtsgrundlagen und Rechtsgrundlagen betreffend Finanzierung aufgegliedert. Im Anhang wird im Einzelnen darauf eingegangen.

Programme / Einzelprojekte	Rechtsgrundlage materiell	Rechtsgrundlagen Finanzierung
Programm Schutzwald	Art. 77 BV (SR 101) Art. 1 Abs. 1 Bst. c WaG (SR 921.0)	Art. 37 WaG (SR 921.0)
	Art. 1, 4 Forstverordnung (GDB 930.11)	Art. 54, 54a Forstverordnung (GDB 930.11)
Programm Schutzbauten WaG	Art. 77 BV (SR 101) Art. 76 BV Abs. 3 BV (SR 101) Art. 19 WaG (SR 921.0)	Art. 36 WaG (SR 921.0) Art. 38, Art. 39 WaV (SR 921.01)
	Art. 18a Forstverordnung (GDB 930.11)	Art. 54a Forstverordnung (GDB 930.11)
Programm Schutzbauten WBG	Art. 76 BV Abs. 3 BV (SR 101) Art. 3 WBG (SR 721.00.0)	Art. 6 WBG (SR 721.00.0) Diverse Art. WBV (SR 721.100.1)
	Art. 1, 3, 6 WBG (GDB 7240.1) Art. 1 WBV(GDB 740.11)	Art. 19, 20a, 21, 22 WBG (GDB 7240.1) Art. 4 WBV(GDB 740.11)
Programm Gewässerrevitalisierungen (nur Kombinationsprojekte mit Hochwasserschutzmassnahmen)	Analog Programm Schutzbauten WBG. zusätzlich Art. 38a GSchG (SR 814.20) Art. 41a Abs. 1 und 41d GschV (SR 814.201)	dito Programm Schutzbauten WBG. Kreditgenehmigung erfolgt im Rahmen der Hochwasserschutzprojekte.
Einzelprojekte Schutzbauten WaG	dito Programm Schutzbauten WaG	dito Programm Schutzbauten WaG, insbesondere Art. 36 Abs. 2 WaG (SR 921.0)
	dito Programm Schutzbauten WaG	dito Programm Schutzbauten WaG
Einzelprojekte Schutzbauten WBG	dito Programm Schutzbauten WBG	dito Programm Schutzbauten WBG, insbesondere Art. 8 Abs. 2 WBG (SR 721.00.0)
		dito Programm Schutzbauten WBG
Einzelprojekte Gewässerrevitalisierungen (nur Kombinationsprojekte mit Hochwasserschutzmassnahmen)	Analog Programm Gewässerrevitalisierungen	

Tabelle 2: Rechtsgrundlagen zu Massnahmen und Projekte der Naturgefahrenabwehr

### III. Welche Kantonsbeiträge könnten über einen Fonds finanziert werden?

#### 3. Beschränkung auf Kantonsbeitrag

Die Naturgefahrenabwehr ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen zur Naturgefahrenabwehr gliedern sich in folgende Kostenanteile:

- Bundesbeiträge
- Kantonsbeiträge
- Gemeindebeiträge
- Restkosten (Anteil Dritter und/oder nicht subventionierbare Kosten, welche zulasten der Bauherrschaft gehen).

Der Regierungsrat hat in seiner Langfriststrategie 2022+, die strategische Leitidee 0.1 wie folgt formuliert *„der Kanton fördert die kohärente politische Zusammenarbeit mit den Gemeinden und unter den Gemeinden. – Kantonalisierung von Aufgaben bei ausgewiesenem Bedarf im Einvernehmen mit den Gemeinden“*. Weiter wurde in der Amtsdauerplanung 2014 – 2018 das Wirkungsziel wie folgt formuliert: *“Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist in ausgewählten Bereichen analysiert und geklärt.“* Dabei soll die Analyse auf der Basis des Berichts zur Evaluation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 22. Januar 2013 weitergeführt werden.

Die Gestaltung eines Naturgefahrenabwehrfonds Obwalden ist ein komplexes Thema. In diesem Zusammenhang gleichzeitig die Zuständigkeiten bei den Naturgefahrenabwehrprojekten zu überprüfen, würde aus Sicht des Regierungsrats den Rahmen sprengen. Entsprechend verzichtet der Regierungsrat auf eine gleichzeitige Analyse der Zuständigkeiten bei der Naturgefahrenabwehr. Für die nachfolgenden Überlegungen betreffend Fondslösung wird auf die bis anhin geltenden Zuständigkeiten und Verantwortungen im Bereich Naturgefahrenabwehr abgestellt.

Entsprechend wird bei den nachfolgenden Überlegungen immer davon ausgegangen, dass der Naturgefahrenabwehrfonds auf Stufe Kanton zur Anwendung gelangt und für die Finanzierung des Kantonsbeitrags inklusive Restkosten gilt, welcher der Kanton unter Umständen zu tragen hat. Das Gesamtprojekt Hochwassersicherheit Sarneraatal (Projekt Sarneraa mit Hochwasserentlastungsstollen Ost und Projekt Regulierung Sarnersee) wird durch eine Zwecksteuer finanziert und ist deshalb in die nachfolgenden Betrachtungen nicht einbezogen.

#### 4. Variante „Über den Fonds wird der Kantonsbeitrag an alle Naturgefahrenabwehrprojekte finanziert“

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Auf- bzw. Ausgaben über den potenziellen Fonds finanziert werden müssten, wenn die Kantonsbeiträge an sämtliche Programme und Einzelprojekte im Bereich Naturgefahrenabwehr (vgl. hierzu Berichtziffer 2.2) unter die Fondsfinanzierung fallen würden.

Zu diesem Zwecke ist in der nachfolgenden Tabelle und der Grafik der finanzielle Bedarf aller Projekte und anstehenden Massnahmen für die Naturgefahrenabwehr aufgeführt, aufgeteilt in die verschiedenen Programme und Einzelprojekte. Die Tabelle 3 zeigt die finanziellen Mittel auf, welche aus fachlicher Sicht für die Naturgefahrenabwehr nötig sind (Stand März 2015). Die Bruttokosten beziehen sich nur auf die gemäss Bundesvorgaben subventionierbaren Kosten. Die Gemeindeanteile und Kosten Dritter werden nicht einzeln aufgeführt.

Bericht des Regierungsrats über die Schaffung eines Naturgefahrenabwehrfonds Obwalden

in Fr. 1'000		Jahr																
Bereich	Kosten-träger	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ff
Schutzwald	Total	4'080	4'895	5'020	5'627	5'391	4'560	5'334	5'500	5'500	5'500	5'500	5'500	5'500	5'500	5'500	5'500	
	Bund	2'647	3'281	2'874	2'824	2'156	1'824	2'133	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200	2'200
	Kanton	558	840	1'096	1'647	2'754	2'430	2'833	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925	2'925
Schutzbauten Wald (PV)	Total								675	1'595	1'555	2'245	1'650	2'050	1'750	1'600	1'650	
	Bund	239	266	536	388	731	489	121	295	604	590	831	623	763	658	606	623	
	Kanton	210	301	536	538	100	659	101	258	725	705	1'075	825	1'025	875	800	825	
Schutzbauten Wasser (PV)	Total								1'812	8'050	11'100	6'900	5'750	11'500	11'150	9'100	9'000	
	Bund	138	415	116	212	2'002	555	866	634	2'818	3'886	2'416	2'013	4'026	3'903	3'186	3'150	
	Kanton	138	415	116	212	2'002	555	866	634	2'818	3'886	2'416	2'013	4'026	3'903	3'186	3'150	
Gewässer-revitalisierungen (Kombiprojekte, PV)	Total																	
	Bund																	
	Kanton																	
Einzelprojekte Wald	Total								2'000	1'000	1'000	1'000	Aktuell sind keine konkreten Einzelprojekte im Bereich Schutzbauten Wald für diesen Zeitraum geplant. *					
	Bund	526	210	792	0	569	62	0	860	430	430	430						
	Kanton	96	66	225	0	416	46	0	600	300	300	300						
Einzelprojekte Wasser	Total								16'815	9'250	10'100	16'900	16'500	13'800	10'700	7'200	7'200	
	Bund	2'528	7'104	2'219	2'177	6'355	5'461	8'085	10'149	5'308	5'160	9'645	8'675	7'400	5'985	3'240	3'240	
	Kanton	978	514	719	543	2'568	2'000	3'551	4'199	2'441	2'900	3'877	4'885	4'020	2'815	2'160	2'160	
Einzelprojekte Gewässer-revitalisierungen	Total								Es sind noch keine konkreten Revitalisierungsprojekte geplant. Es ist aber möglich, dass zukünftig Hochwasserschutzprojekte mit einem erweiterten Revitalisierungsanteil in diese Kategorie gehören.									
	Bund																	
	Kanton																	
TOTAL	Total								26'802	25'395	29'255	32'545	29'400	32'850	29'100	23'400	23'350	
	Bund								14'138	11'360	12'266	15'522	13'511	14'389	12'746	9'232	9'213	
	Kanton	1'980	2'136	2'692	2'940	7'840	5'690	7'351	8'616	9'209	10'716	10'593	10'648	11'996	10'518	9'071	9'060	9'000

\* Ereignisse (z.B. Reaktivierungen von Rutschungen, vgl. Hintergraben) sind nicht planbar, könnten aber zukünftig zu solchen Einzelprojekten im Bereich Schutzbauten Wald führen. Die Disposition für solche Rutschungen ist im Kanton Obwalden gegeben.

Tabelle 3: Erwartete Kosten Naturgefahren (exklusive Projekt Sarneraa mit Hochwasserentlastungsstollen Ost und Projekt Seeregulierung Samsersee)

Zwischen den Jahren 2015 bis 2023 fallen gemäss heutigem Stand der Planung Massnahmen und Projekte mit Kantonsbeiträgen in der Höhe von rund 90 Millionen Franken an. Im Durchschnitt ergibt dies eine Investition von rund 10 Millionen Franken für den Kantonshaushalt pro Jahr. Es ist aus fachlicher Sicht davon auszugehen, dass auch nach dem Jahr 2023 ein stetiger Investitionsbedarf in die Naturgefahrenabwehr in der Höhe von acht bis neun Millionen Franken anfallen wird. Dieser Betrag wird benötigt für die Instandhaltung und Erneuerung von bestehenden Projekten aber auch für zukünftige, neue Projekte.

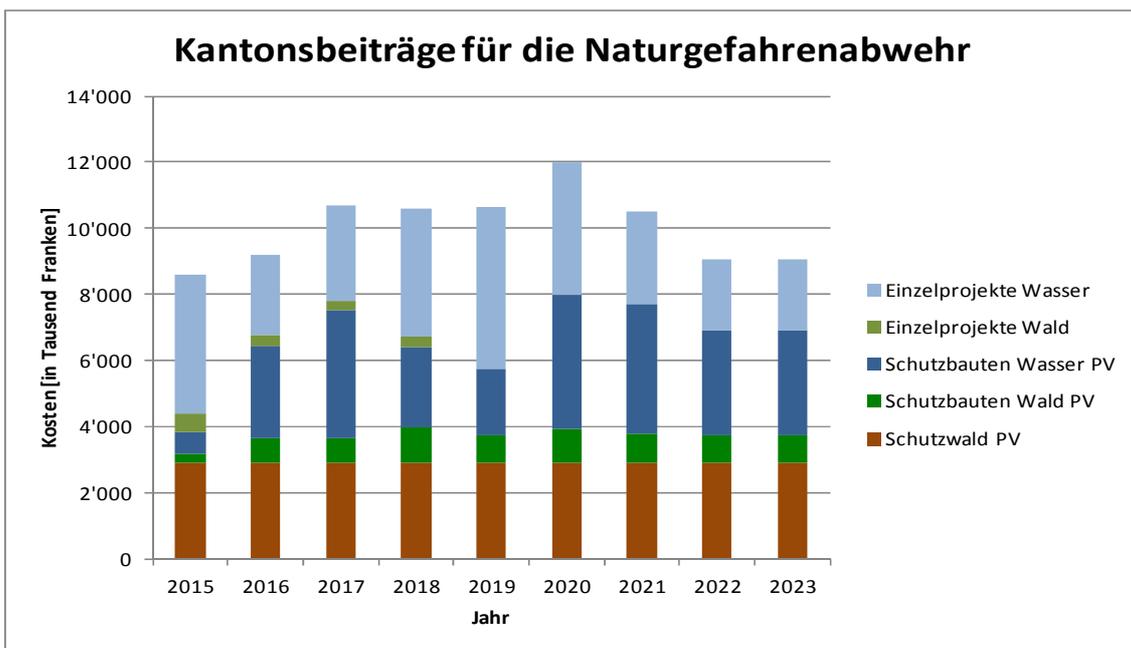


Abbildung 1: Entwicklung Kantonsbeiträge an Naturgefahrenobjekte (exklusive Projekt Sarneraa mit Hochwasserentlastungsstollen Ost und Projekt Seeregulierung Samsersee)

**5. Variante „Über den Fonds wird der Kantonsbeitrag an die Einzelprojekte finanziert“**

Anstelle einer Fondsfinanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte wäre allenfalls auch denkbar, nur grössere, finanziell bedeutende Einzelprojekte über einen Fonds zu finanzieren. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Ausgaben über den potenziellen Fonds in diesem Falle (vgl. hierzu Berichtsziffer 2.2) finanziert werden müssten.

Die Tabelle 4 zeigt die finanziellen Mittel auf, welche aus fachlicher Sicht für die Einzelprojekte zur Naturgefahrenabwehr nötig sind (Stand März 2015). Die Bruttokosten beziehen sich auf die gemäss Bundesvorgaben subventionierbaren Kosten. Die Gemeindeanteile und Kosten Dritter werden nicht einzeln aufgeführt.

Bereich	Kostenträger	Jahr									
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ff
Einzelprojekte Wald	Total	2'000	1'000	1'000	1'000	Aktuell sind keine konkreten Einzelprojekte im Bereich Schutzbauten Wald für diesen Zeitraum geplant. *					
	Bund	860	430	430	430						
	Kanton	600	300	300	300						
Einzelprojekte Wasser	Total	16'815	9'250	10'100	16'900	16'500	13'800	10'700	7'200	7'200	
	Bund	10'149	5'308	5'160	9'645	8'675	7'400	5'985	3'240	3'240	
	Kanton	4'199	2'441	2'900	3'877	4'885	4'020	2'815	2'160	2'160	
Einzelprojekte Gewässerrevitalisierung	Total	Es sind noch keine konkreten Revitalisierungsprojekte geplant. Es ist aber möglich, dass zukünftig Hochwasserschutzprojekte mit einem erweiterten Revitalisierungsanteil in diese Kategorie gehören.									
	Bund										
	Kanton										
TOTAL	Total	18'815	10'250	11'100	17'900	16'500	13'800	10'700	7'200	7'200	
	Bund	11'009	5'738	5'590	10'075	8'675	7'400	5'985	3'240	3'240	
	Kanton	4'799	2'741	3'200	4'177	4'885	4'020	2'815	2'160	2'160	<b>3'000</b>

Tabelle 4: Erwartete Kosten Einzelprojekte (exklusive Projekt Sarneraa mit Hochwasserentlastungsstollen Ost und Projekt Seeregulierung Sarnersee)

Zwischen den Jahren 2015 bis 2023 fallen Investitionen von rund 31 Millionen Franken an. Im Durchschnitt ergibt dies eine Investition von rund 3,4 Millionen Franken für den Kantonshaushalt pro Jahr. Es ist aus fachlicher Sicht davon auszugehen, dass auch nach dem Jahr 2023 regelmässig Investitionen in Einzelprojekte zu tätigen sind. Darunter fallen auch grössere Sanierungs- und Instandstellungsprojekte. Es ist mit jährlichen Investitionen in der Höhe von zwei bis drei Millionen Franken zu rechnen.

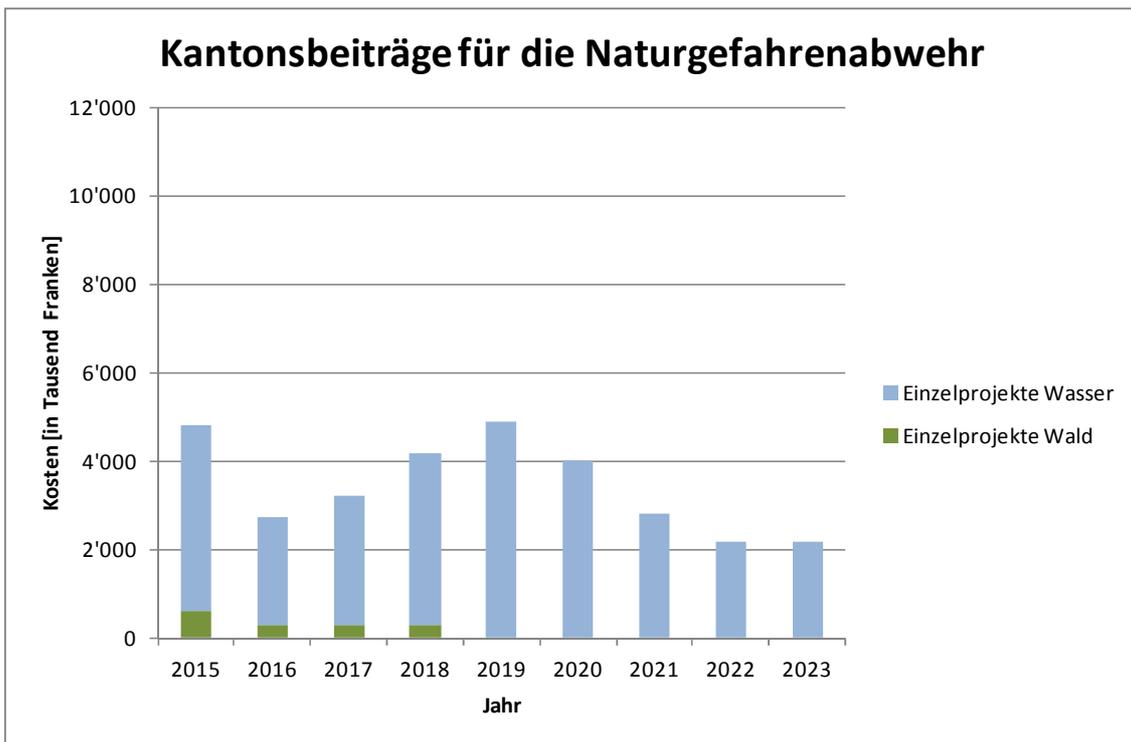


Abbildung 2: Entwicklung Kantonsbeiträge an Naturgefahrenobjekte

#### 6. Gegenüberstellung: Fonds über alle Naturgefahren oder beschränkt auf Einzelprojekte

In der Abbildung 3 werden die Kosten für das Äufnen des Fonds bei der Lösung „Fondsfinanzierung Kantonsbeitrag an alle Naturgefahrenabwehrprojekte“ und „Fondsfinanzierung Kantonsbeiträge an Einzelprojekte“ einander gegenübergestellt.

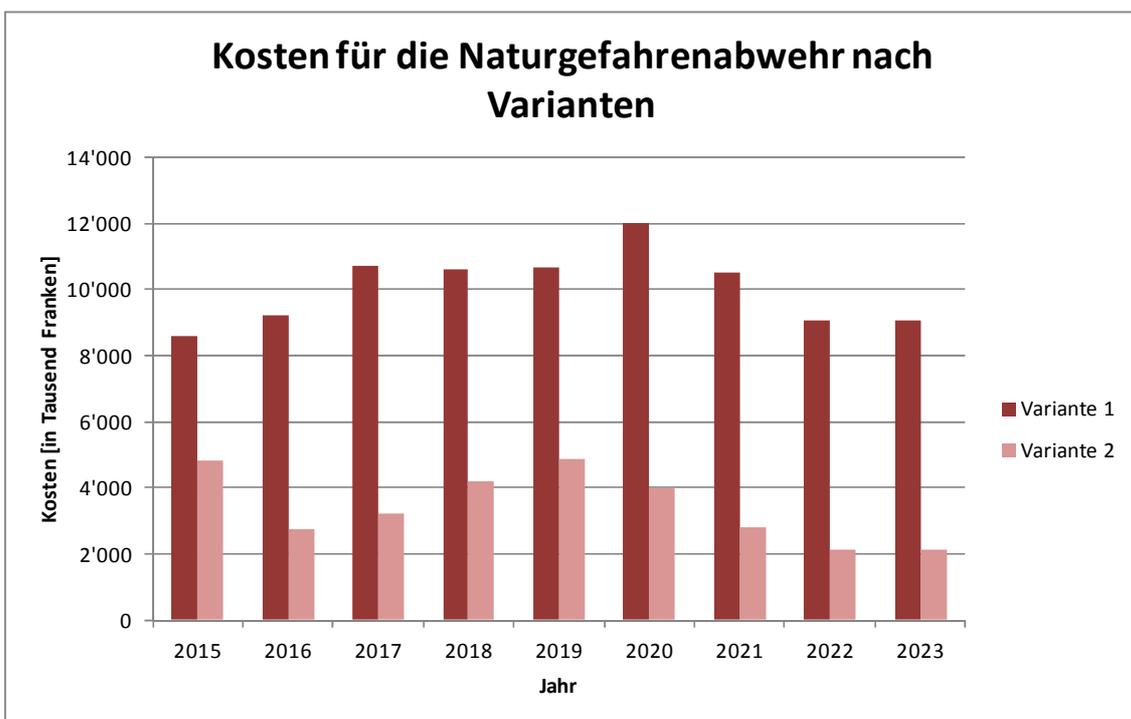


Abbildung 3: Gegenüberstellung Kantonsbeiträge an alle Naturgefahrenobjekte vs. Einzelprojekte

Für die Programmvereinbarungen wird jeweils über vier Jahre ein Rahmenkredit über alle Programme dem Kantonsparlament vorgelegt. Die Programme umfassen nicht nur die für die Naturgefahrenabwehr relevanten Programme (Schutzbauten WaG, Schutzbauten WBG, Schutzwaldpflege und Gewässerrevitalisierungen) sondern beinhalten weitere Programme (z. B. Natur- und Landschaftsschutz, Lärmschutz etc.). Falls die für die Naturgefahrenabwehr relevanten Programme über den Fonds finanziert werden, wären diese nicht mehr Teil des Rahmenkredits zu den Programmvereinbarungen im Umweltbereich. Bei den Programmvereinbarungen in den Bereichen Schutzwald, Schutzbauten Wald und Wasser, handelt es sich um den kapitalintensivsten Teil des Rahmenkredits für die Programmvereinbarungen im Umweltbereich, was die Finanzierung über einen langfristigen Fonds begründen liesse. Zudem muss berücksichtigt werden, dass nur dank diesen Anstrengungen im Bereich Schutzwald und im Bereich des Grundangebots der Schutzbautenprojekte noch ein verhältnismässiger Schutz des Siedlungsgebiets möglich ist. Diese Schutzmassnahmen werden oft nicht in unmittelbarer Nähe des Siedlungsgebiets oder im Siedlungsgebiet selbst gemacht, sondern erfolgen oberhalb des Siedlungsgebiets und bewirken, dass nach kleineren bis mittleren Ereignissen Anrisse, Rufen, etc. wieder gesichert werden können, sodass keine weiteren Angriffsflächen entstehen und schlussendlich im Bereich des Siedlungsgebiets unverhältnismässig grosse und entsprechend teure Schutzmassnahmen nötig sind. Im Sinne des integralen Naturgefahrenmanagements wäre deshalb die Finanzierung aller Schutzmassnahmen über einen Fonds zu begrüssen. Wie im Rahmen der Erarbeitung des Budgets 2015 und IAFP 2015 bis 2018 und auch bei den Vorbereitungen zum Rahmenkredit für die 2. Programmvereinbarung 2012 bis 2015 festgestellt werden musste, sind die Kantonsfinanzen unter Druck. Insbesondere stellt die Finanzierung der geplanten Einzelprojekte hinsichtlich der Finanzierung des Kantonsbeitrags eine relativ hohe Herausforderung dar. Die Umsetzung der geplanten Einzelprojekte ist aber für die (wirtschaftliche) Entwicklung des Kantons Obwalden wichtig. Erschwerend kommt hinzu, dass sich diese Einzelprojekte teilweise zeitgleich in Ausführung befinden werden. Folgende wichtige, finanzintensive Einzelprojekte laufen zeitlich parallel:

- Engelbergeraa
- Sigetsbach (Ewil, Sachseln)
- Kl. Schliere (rote Zonen im Dorf Alpnach)  
Sarneraa Alpnach (als zwingende Folge des vom Volk am 28. September 2014 beschlossenen Projekts Hochwassersicherheit Sarneraatal)

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Einzelprojekte über den Naturgefahrenabwehrfonds zu finanzieren. Wie die Abstimmung zum Projekt Hochwassersicherheit Sarneraatal aufzeigte, ist die Bevölkerung des Kantons grundsätzlich bereit, die Aufwendungen zur Sicherheit gegenüber Naturgefahren solidarisch mitzutragen. Es darf davon ausgegangen werden, dass dies auch für einen Naturgefahrenabwehrfonds für die Einzelprojekte gilt.

## **IV. Wie könnte der Fonds geäufnet werden?**

### **7. Finanzierung des Fonds**

Nebst der Frage, *welche Projekte* über einen Naturgefahrenabwehrfonds finanziert werden könnten, ist vor allem noch die Frage „*wie könnte der Fonds geäufnet werden*“ von zentraler Bedeutung.

Für die künftige Finanzierung stehen folgende Möglichkeiten zur Diskussion:

1. Liegenschaftssteuer (befristet bzw. unbefristet) (vgl. Anhang Ziff. 8)
2. Zwecksteuer (befristet bzw. unbefristet) (vgl. Anhang Ziff. 9)
3. Kostenanlastungssteuer (vgl. Anhang Ziff. 10)

4. Kausalabgabe (vgl. Anhang Ziff. 11)
5. Finanzierung aus dem Kantonsbudget (vgl. Anhang Ziff. 12)

Wie bereits ausgeführt, ist es für einen Fonds von zentraler Bedeutung, dass zwischen der zu finanzierenden Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht. Ist dies der Fall, kann eine vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben (=zweckgebundene Einnahmen) vorgenommen werden.

Eine feste Zuteilung von Staatssteuern ist ausgeschlossen, damit würde dem Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern zuwidergehandelt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. h des Finanzhaushaltsgesetzes vom 11. März 2010 (FHG, GDB 610.1) dürfen zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben keine festen Anteile der Hauptsteuern verwendet werden.

## **8. Finanzierungsmöglichkeiten**

### **8.1 Liegenschaftssteuer (befristet und unbefristet) (vgl. Anhang Ziff. 8)**

Die Liegenschaftssteuer (auch Grund- oder Grundstücksteuer genannt) wird neben der Vermögens- und Kapitalsteuer erhoben, welche bereits den Grundbesitz erfassen. Sie wird stets auf dem vollen Wert der Liegenschaften berechnet, ohne Berücksichtigung der darauf lastenden Schulden. Die Liegenschaftssteuer wird als Entgelt für eine im Privatrecht begründete Sonderbeanspruchung des Gemeindeterritoriums verstanden. Sie bezweckt, dem Gemeinwesen aus dem Grundeigentum ein minimales Steueraufkommen zu sichern, das nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig ist. Sie wird durch das blosse Vorhandensein eines Grundstücks ausgelöst. Ein besonderer Verwendungszweck für diese Steuer muss nicht zwingend vorgesehen werden.

Die Einführung einer kantonalen Liegenschaftssteuer ist rechtlich ohne Weiteres möglich und ist überdies – mitunter auch deshalb, weil kein konkreter Verwendungszweck für diese Steuer angegeben werden muss – in der Anwendung relativ einfach. Es könnte eine unbefristete kantonale Liegenschaftssteuer eingeführt werden, welche die Kosten von Kanton und Gemeinden für sämtliche Wasserbaumassnahmen und die Aufwendungen für den Gewässerunterhalt sowie für die Schutzwaldpflege und die Sicherungsmassnahmen zum Schutz von Naturgefahren deckt. Am derzeitigen System der Zuständigkeiten müsste nichts geändert werden.

Um eine unzulässige innerkantonale Doppelbesteuerung zu verhindern, wären die heutigen Bestimmungen über die Liegenschaftssteuer der Gemeinden (Art. 24 und 25 Wasserbaugesetz vom 31. Mai 2001; WBG, GDB 740.1) aufzuheben bzw. abzuändern. Ebenfalls kann es nicht angehen, die Grundeigentümer sowohl im Rahmen der Liegenschaftssteuer als auch im Rahmen des Perimeterverfahrens gleich doppelt zu belasten. Darum müssten die Bestimmungen über die Wuhrgenossenschaften (Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 3, 9 und Art. 10 WBG) sowie das Perimeterverfahren (Art. 6 Abs. 1 Bst. f und Art. 21 bis 23 WBG) aufgehoben und die bestehenden zwei Wuhrgenossenschaften in der Einwohnergemeinde Lungern aufgelöst werden.

Die Finanzierung über eine unbefristete kantonale Liegenschaftssteuer ist ein gangbarer Weg. Dagegen vermag die Einführung einer zeitlich befristeten kantonalen Liegenschaftssteuer aufgrund des hierfür notwendigen gesetzgeberischen Aufwands eher weniger zu überzeugen.

### **8.2 Zwecksteuer (vgl. Anhang Ziff. 9)**

Bereits bei der Finanzierung des Projekts Hochwassersicherheit Sarneraatal wurde eine (befristete) Zwecksteuer vorgeschlagen und durch das Stimmvolk mit grosser Mehrheit angenommen. Ebenso könnte eine unbefristete Zwecksteuer zur Finanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds herangezogen werden. Der Vorteil einer Zwecksteuer liegt darin, dass die Zwecksteuer sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Obwalden zur Mittragung der Kosten

der Naturgefahrenabwehr heranzieht. Die Finanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds durch eine unbefristete Zwecksteuer würde in der Schweiz jedoch einen Einzelfall darstellen. Weiter bewirkt eine Zwecksteuer die Zergliederung des Staatshaushaltes, welche, wie vorne erwähnt, nicht erwünscht ist. Die befristete oder unbefristete Zwecksteuer ist theoretisch ein gangbarer Weg.

#### 8.3 Kostenanlastungssteuer (vgl. Anhang Ziff. 10)

Die Kostenanlastungssteuer ist eine besondere Art einer Zwecksteuer. Sie dient der Finanzierung spezieller Aufwendungen des Staates im Interesse bestimmter Personen. Die Kostenanlastungssteuer enthält sowohl die Elemente einer Steuer als auch die Elemente einer Kausalabgabe. Es wäre grundsätzlich denkbar, neu eine Kostenanlastungssteuer für jene Personen einzuführen, welche von den betreffenden Massnahmen zur Naturgefahrenabwehr mehr profitieren als die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen. Die Umsetzung dieser Steuer wäre jedoch kompliziert; sie wird oft auch als unfair empfunden und es müsste mit einer erheblichen Zahl von Einsprachen gerechnet werden. Aus diesem Grund ist die Einführung einer Kostenanlastungssteuer nicht zweckmässig und nicht sinnvoll.

#### 8.4 Kausalabgabe (vgl. Anhang Ziff. 11)

Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Im Gegensatz dazu sind Steuern unabhängig davon zu entrichten, ob die Steuerpflichtigen staatliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder nicht. Dies unterscheidet die Kausalabgabe von der Steuer, die ohne Gegenleistung geschuldet ist.

Der Kanton ist mit der Finanzierung der Naturgefahren stark herausgefordert. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass nebst der Finanzierung über Steuern auch weitere „Finanzierungsquellen“ in Betracht gezogen werden. Naheliegend sind die Versicherungen, die ebenfalls ein grosses Interesse daran haben, das Naturkatastrophen vermieden werden können.

So könnten beispielsweise zur Mitfinanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds die privaten Versicherungsgesellschaften beigezogen werden. Die gesetzliche Grundlage für einen solchen kantonalen Erlass ist gemäss Art. 88 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (VAG, SR 961.01) gegeben. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

*Art. 88 Vollzug*

<sup>3</sup> *Den Kantonen bleibt vorbehalten, über die Feuerversicherung polizeiliche Vorschriften zu erlassen. Sie können den Feuerversicherungsunternehmen für den schweizerischen Versicherungsbestand mässige Beiträge für den Brandschutz und die Prävention von Elementarschäden auferlegen und von ihnen zu diesem Zweck Angaben über die auf ihr Kantonsgebiet entfallenden Feuerversicherungssummen einholen.*

Für die Prävention bezüglich Brandschutz erhebt der Kanton Obwalden bereits seit 1892 (Verordnung vom 17. März 1892 betreffend Beitragspflicht der Feuerversicherungsgesellschaften; OGS 1900, 116) Beiträge. Seit geraumer Zeit wird ein Beitrag von jährlich 5 Rappen je Fr. 1 000.– Versicherungssumme eingefordert. Dieser Beitragssatz, den die privaten Versicherungsgesellschaften dem Kanton schulden, beruht auf den Ausführungsbestimmungen zum Feuerwehrgesetz vom 2. Dezember 2008 (GDB 546.111). Dieser lautet wie folgt:

*Art. 16 Beiträge der privaten Versicherungsgesellschaften*

<sup>1</sup> *Für die Risiken Feuer- und Elementarschäden haben die privaten Versicherungsgesellschaften einen jährlichen Beitrag von 5 Rappen je Fr. 1 000.– Versicherungssumme zu entrichten. Als Grundlage zur Berechnung des jeweiligen Betrags gelten die auf Ende des vorhergehenden Jahres abgeschlossenen Versicherungsverträge*

<sup>2</sup> Die Beiträge sind der Finanzverwaltung zu melden.

Aus dieser Zweckfinanzierung nahm der Kanton Obwalden 2014 rund Fr. 860 000.– ein. Es wäre nun denkbar, dass der Kanton – analog zur gesetzlichen Verankerung des „Löschfünfers“ beim vorsorglichen Brandschutz – eine ähnliche Gesetzesbestimmung für die Naturgefahrenabwehr erlassen könnte. Erste Gespräche mit dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) haben gezeigt, dass der Versicherungsverband einer solchen Lösung zustimmen könnte.

Die Beiträge des „Löschfünfers“ haben sich seit 1999 wie folgt entwickelt:

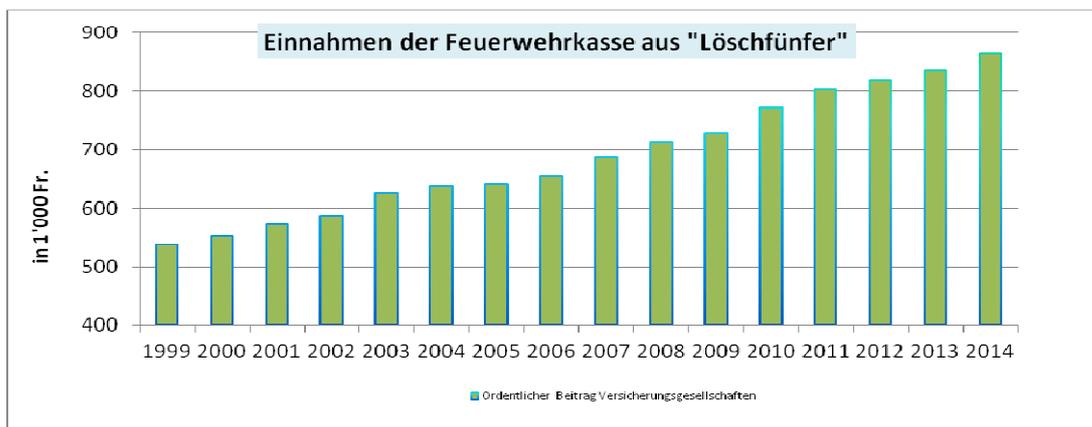


Abbildung 4: Entwicklung Einnahmen aus „Löschfünfer“

Die Einführung einer Kausalabgabe für eine Teilfinanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds wäre ein gangbarer Weg. Da im VAG erwähnt ist, dass die Kantone nur einen *mässigen* Beitrag einfordern können, dürfte die Äufnung eines Naturgefahrenabwehrfonds nicht ausschliesslich über diese Quelle erfolgen. Die Restfinanzierung müsste über eine andere Finanzierungsform sichergestellt werden.

#### 8.5 Finanzierung über das Kantonsbudget (vgl. Anhang Ziff. 12)

Die Naturgefahrenabwehrprojekte werden heute über die Investitionsrechnung finanziert, deren Kosten sind somit ein (bedeutender) Teil des Kantonsbudgets. Finanziert werden die Projekte entsprechend über die normalen, nicht zweckgebundenen Einnahmen des Kantons. Mit der Bildung eines Naturgefahrenabwehrfonds müssten die Einnahmen ausreichen, die Aufwände der Investitionen im Sinne einer Vollkostenrechnung zu tragen. Die Mittel des Fonds müssten in erster Linie so ausgestattet sein, dass sowohl die Abschreibungen als auch die Verzinsung der Investitionen auf absehbare Zeit gedeckt werden könnten.

Mit der „Ausgliederung“ der Finanzierung der Naturgefahrenabwehrprojekte in einen Fonds müssten selbstredend auch jene Einnahmen des Kantonshaushalts in den Fonds fliessen, die einen direkten Zusammenhang mit den Naturgefahren aufweisen.

Im Rahmen des Bundesfinanzausgleichs erhält der Kanton auch Abgeltungen für seine geographisch-topografischen Lasten. Dieser Ausgleich des Bundes für die Sonderlasten des Kantons betrug 2015 rund 6,3 Millionen Franken. Durch den geografisch-topografischen Lastenausgleich werden Sonderlasten abgegolten, welche durch die topografische Beschaffenheit des Geländes und eine geringe Siedlungsdichte bedingt sind. Die Sonderlasten werden in drei Kategorien unterteilt: Lasten der Höhe, Lasten der Steilheit und Lasten der feingliedrigen Besiedelung. Unter den „Lasten der Steilheit“ werden Kosten der Waldbewirtschaftung (Schutz- und Nutzwald), des Gewässerbaus und der Lawinverbauung abgegolten.

Es wäre nun denkbar, den Anteil des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für die „Lasten der Steilheit“ in den Fonds einzubringen. Dieser Betrag belief sich in den letzten Jahren jeweils zwischen rund 2,7 und 2,9 Millionen Franken.

Würde dieser Betrag neu in einen Naturgefahrenabwehrfonds eingebracht, würde das Kantonsbudget auf der einen Seite entsprechend „belastet“. Auf der anderen Seite würde eine Entlastung bei jenen Auf- bzw. Ausgaben anfallen, die neu durch den Fonds zu tragen sind.

#### 8.6 Fazit

Für die Finanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds kommen theoretisch folgende Finanzierungsmöglichkeiten infrage:

1. Unbefristete Liegenschaftssteuer (vgl. Anhang Ziff. 8)
2. Zwecksteuer (befristet bzw. unbefristet) (vgl. Anhang Ziff. 9)
3. Kausalabgabe (Teilfinanzierung) (vgl. Anhang Ziff. 11)
4. Finanzierung über das ordentliche Kantonsbudget (vgl. Anhang Ziff. 12)

Aus finanzpolitischer Sicht ist die Einführung einer neuen und zusätzlichen Steuer abzulehnen, was gegen die unbefristete Liegenschaftssteuer spricht. Zudem ist auch der administrative Aufwand zur Erhebung derselben nicht zu vernachlässigen.

Eine befristete Zwecksteuer wurde kürzlich für die Finanzierung des Projekts Hochwassersicherheit Sarneraatal eingeführt. Von der Erhebung einer weiteren zusätzlichen Zwecksteuer soll abgesehen werden, denn dadurch kann das „Finanzierungsproblem“ des Kantons nicht gelöst werden. Muss z. B. die Kantonssteuer im Rahmen des Projekts Konsolidierte Aufgabenüberprüfung (KAP) erhöht werden, um das finanzielle Gleichgewicht wiederherzustellen, kann nicht (fast) gleichzeitig eine weitere Zwecksteuer eingeführt werden.

Die Einführung einer Kausalabgabe zur (Teil-)finanzierung der gestiegenen Ausgaben für die Naturgefahren vermag dagegen zu überzeugen. Diese Einführung ist jedoch nicht zwingend an eine „Fondslösung“ gebunden.

Da die volle Finanzierung eines Naturgefahrenabwehrfonds über die theoretischen Möglichkeiten 1 bis 3 nicht gesehen wird, bleibt eine (Rest-)Finanzierung über das ordentliche Kantonsbudget.

#### 8.7 Mögliche Finanzierungsbeiträge für den Naturgefahrenabwehrfonds

Aufgrund des Fazits kann mit folgender jährlichen Finanzierung des Naturgefahrenabwehrfonds gerechnet werden:

„Naturgefahren-Fonds-5er“	rund	Fr.	900 000.–
Beitrag aus Lastenausgleich	rund	Fr.	<u>2 800 000.–</u>
<b>Total jährliche Einnahmen</b>	<b>rund</b>	<b>Fr.</b>	<b>3 700 000.–</b>

Es wird von einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von zwei Prozent und einer Zinsbelastung von zwei Prozent ausgegangen.

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Finanzierungsmöglichkeiten sind im Anhang unter Punkt II. Finanzierung zu finden.

### 9. Finanzierung über die Fondsrechnung

Es stellt sich nun die Frage, wie die beiden vorliegenden Naturgefahrenabwehrvarianten (Punkt III) finanziert werden könnten.

Bei den Naturgefahren-Projekten handelt es sich in der Regel um Investitionsbeiträge des Kantons. Diese sind gemäss Art. 55 Abs. 3 FHG bei der degressiven Abschreibungsmethode mit mind. 25 Prozent des Buchwertes abzuschreiben. Bei Investitionsbeiträgen an grössere Hoch- und Tiefbauten kann dieser Satz auf 10 Prozent gesenkt werden. Der Kanton kann zudem auch linear abschreiben. Bei dieser Abschreibungsmethode betragen die Abschreibungssätze zwischen 2,5 und 6,5 Prozent. Bei den nachfolgenden Berechnungsbeispielen wird davon ausgegangen, dass der Kanton eine lineare Abschreibung von 2,5 Prozent anwendet.

Es bestehen aufgrund der Ausführungen unter Punkt 8.6 folgende Möglichkeiten.

9.1 Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis 2023

Im Zeitraum von 2015–2023 fallen, wie ausgeführt, Investitionen von total rund 90 Millionen Franken für alle Naturgefahrenprojekte im Kanton Obwalden an. In der nachfolgenden Berechnung wird von einer linearen Abschreibung über einen Zeitraum von 25 Jahren ausgegangen.

Finanziert werden diese Investitionen aus dem „Naturgefahrenabwehr-5er“ sowie aus dem Anteil des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für die „Lasten der Steilheit“.

in Fr. Jahr	Investitionsrechnung		Erfolgsrechnung		Abschreibung		Bilanz	
	Netto-Investition	Gutschrift zweckgebundene Einnahmen ab 1.1.2016	kalkulatorische Zinsbelastung	Abschreibung der Investition	Buchwert Ende		Fonds (Saldo der Bilanzkonten für Verzinsung)	
					Jahr (Saldo)			
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Aktiv-Seite	Passiv-Seite	Fr.	
2015	8'616'000.00	3'800'000.00	0.00		8'616'000.00	-3'800'000.00	4'816'000.00	
2016	9'209'000.00	3'876'000.00	96'320.00	344'640.00	17'480'360.00	-7'235'040.00	10'245'320.00	
2017	10'716'000.00	3'953'520.00	204'906.40	713'000.00	27'483'360.00	-10'270'653.60	17'212'706.40	
2018	10'593'000.00	4'032'590.40	344'254.13	1'141'640.00	36'934'720.00	-12'817'349.87	24'117'370.13	
2019	10'648'000.00	4'113'242.21	482'347.40	1'565'360.00	46'017'360.00	-14'882'884.68	31'134'475.32	
2020	11'996'000.00	4'195'507.05	622'689.51	1'991'280.00	56'022'080.00	-16'464'422.22	39'557'657.78	
2021	10'518'000.00	4'279'417.19	791'153.16	2'471'120.00	64'068'960.00	-17'481'566.26	46'587'393.74	
2022	9'071'000.00	4'365'005.54	931'747.87	2'891'840.00	70'248'120.00	-18'022'983.92	52'225'136.08	
2023	9'060'000.00	4'452'305.65	1'044'502.72	3'254'680.00	76'053'440.00	-18'176'106.85	57'877'333.15	
2024		4'541'351.76	1'157'546.66	3'617'080.00	72'436'360.00	-17'942'831.95	54'493'528.05	
2025		4'632'178.80	1'089'870.56	3'617'080.00	68'819'280.00	-17'868'060.18	50'951'219.82	
2026		4'724'822.37	1'019'024.40	3'617'080.00	65'202'200.00	-17'956'778.16	47'245'421.84	
2027		4'819'318.82	944'908.44	3'617'080.00	61'585'120.00	-18'214'108.54	43'371'011.46	
2028		4'915'705.20	867'420.23	3'617'080.00	57'968'040.00	-18'645'313.51	39'322'726.49	
2029		5'014'019.30	786'454.53	3'617'080.00	54'350'960.00	-19'255'798.28	35'095'161.72	
2030		5'114'299.69	701'903.23	3'617'080.00	50'733'880.00	-20'051'114.73	30'682'765.27	
2031		5'216'585.68	613'655.31	3'617'080.00	47'116'800.00	-21'036'965.10	26'079'834.90	
2032		5'320'917.39	521'596.70	3'617'080.00	43'499'720.00	-22'219'205.80	21'280'514.20	
2033		5'427'335.74	425'610.28	3'617'080.00	39'882'640.00	-23'603'851.25	16'278'788.75	
2034		5'535'882.46	325'575.77	3'617'080.00	36'265'560.00	-25'197'077.93	11'068'482.07	
2035		5'646'600.10	221'369.64	3'617'080.00	32'648'480.00	-27'005'228.40	5'643'251.60	
2036		5'759'532.11	112'865.03	3'617'080.00	29'031'400.00	-29'034'815.47	-3'415.47	
2037			-68.31	3'617'080.00	25'414'320.00	-25'417'803.78	-3'483.78	
2038			-69.68	3'617'080.00	21'797'240.00	-21'800'793.46	-3'553.46	
2039			-71.07	3'617'080.00	18'180'160.00	-18'183'784.53	-3'624.53	
2040			-72.49	3'617'080.00	14'563'080.00	-14'566'777.02	-3'697.02	
2041			-73.94	3'272'440.00	11'290'640.00	-11'294'410.96	-3'770.96	
2042			-75.42	2'904'080.00	8'386'560.00	-8'390'406.38	-3'846.38	
2043			-76.93	2'475'440.00	5'911'120.00	-5'915'043.30	-3'923.30	
2044			-78.47	2'051'720.00	3'859'400.00	-3'863'401.77	-4'001.77	
2045			-80.04	1'625'800.00	2'233'600.00	-2'237'681.81	-4'081.81	
2046			-81.64	1'145'960.00	1'087'640.00	-1'091'803.44	-4'163.44	
2047				725'240.00	362'400.00	-366'563.44	-4'163.44	
2048				362'400.00	0.00	-4'163.44	-4'163.44	
<b>Total</b>	<b>90'427'000.00</b>	<b>103'736'137.45</b>	<b>13'304'974.01</b>	<b>90'427'000.00</b>				

Tabelle 5: Entwicklung Fonds bei der Variante „Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis 2023“

Die Finanzierung über einen Fonds ist auf den ersten Blick realistisch. Die Investitionen der Jahre 2015 bis 2023 von insgesamt 90 Millionen Franken könnten zusammen mit den anfallenden Zinskosten mit den jährlichen Einnahmen aus dem „Naturgefahrenabwehr-5er“ sowie aus dem Anteil des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für die „Lasten der Steilheit“ bis Ende 2036 finanziert werden. Ab dem Jahr 2037 sind somit genügend Fondsmittel vorhanden, um die restlichen Abschreibungen bis ins Jahr 2048 tätigen zu können. Dies aber nur unter der

Prämisse, dass die Einnahmen wie erwartet ansteigen, und dass nach dem Jahr 2023 keine weiteren Ausgaben über den Fonds finanziert werden müssten.

Da vor allem Zweites, keine weiteren Ausgaben nach 2023, nicht der Realität entspricht, könnte dieser Vorschlag zur Finanzierung der Investitionen 2015–2023 aus einem Fonds somit nur eine temporäre Zwischenlösung sein.

Ist mit kontinuierlichen Investitionen im Naturgefahrenbereich von jährlich acht bis neun Millionen Franken zu rechnen, so reichen die sachbezogenen Einnahmen nicht aus, um einen Fonds zu speisen.

### 9.2 Finanzierung der Einzelprojekte bis 2023

Bei dieser Variante fallen rund 31 Millionen Franken für Einzelprojekte im Naturgefahrenabwehrbereich des Kantons Obwalden an.

Wenn diese mit dem „Naturgefahrenabwehr-5er“ finanziert werden, sind diese bis voraussichtlich im Jahr 2046 vollständig abgeschrieben. Der Anteil des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für die „Lasten der Steilheit“ würde bei diesem Szenario wie bis anhin dem ordentlichen Staatshaushalt gutgeschrieben – wie auch die übrigen Ausgaben für die Naturgefahren.

in Fr.	Investitionsrechnung		Erfolgsrechnung		Bilanz		
	Netto-Investition	Gutschrift zweckgebundene Einnahmen	kalkulatorische Zins-belastung	Abschreibung	Buchwert Ende Jahr (Saldo)		Fonds (Saldo der Bilanzkonten für Verzinsung)
					Aktiv-Seite Investitions-konto	Passiv-Seite Fonds-	
Jahr	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2015	4'799'000.00	900'000.00	0.00		4'799'000.00	-900'000.00	3'899'000.00
2016	2'741'000.00	918'000.00	77'980.00	191'960.00	7'348'040.00	-1'548'060.00	5'799'980.00
2017	3'200'000.00	936'360.00	115'999.60	301'600.00	10'246'440.00	-2'066'820.40	8'179'619.60
2018	4'177'000.00	955'087.20	163'592.39	429'600.00	13'993'840.00	-2'428'715.21	11'565'124.79
2019	4'885'000.00	974'188.94	231'302.50	596'680.00	18'282'160.00	-2'574'921.66	15'707'238.34
2020	4'020'000.00	993'672.72	314'144.77	792'080.00	21'510'080.00	-2'462'369.61	19'047'710.39
2021	2'815'000.00	1'013'546.18	380'954.21	952'880.00	23'372'200.00	-2'142'081.58	21'230'118.42
2022	2'160'000.00	1'033'817.10	424'602.37	1'065'480.00	24'466'720.00	-1'685'816.31	22'780'903.69
2023	2'160'000.00	1'054'493.44	455'618.07	1'151'880.00	25'474'840.00	-1'132'811.68	24'342'028.32
2024		1'075'583.31	486'840.57	1'238'280.00	24'236'560.00	-483'274.43	23'753'285.57
2025		1'097'094.98	475'065.71	1'238'280.00	22'998'280.00	132'976.30	23'131'256.30
2026		1'119'036.88	462'625.13	1'238'280.00	21'760'000.00	714'844.55	22'474'844.55
2027		1'141'417.62	449'496.89	1'238'280.00	20'521'720.00	1'261'203.83	21'782'923.83
2028		1'164'245.97	435'658.48	1'238'280.00	19'283'440.00	1'770'896.34	21'054'336.34
2029		1'187'530.89	421'086.73	1'238'280.00	18'045'160.00	2'242'732.18	20'287'892.18
2030		1'211'281.50	405'757.84	1'238'280.00	16'806'880.00	2'675'488.52	19'482'368.52
2031		1'235'507.13	389'647.37	1'238'280.00	15'568'600.00	3'067'908.75	18'636'508.75
2032		1'260'217.28	372'730.18	1'238'280.00	14'330'320.00	3'418'701.65	17'749'021.65
2033		1'285'421.62	354'980.43	1'238'280.00	13'092'040.00	3'726'540.46	16'818'580.46
2034		1'311'130.06	336'371.61	1'238'280.00	11'853'760.00	3'990'062.01	15'843'822.01
2035		1'337'352.66	316'876.44	1'238'280.00	10'615'480.00	4'207'865.80	14'823'345.80
2036		1'364'099.71	296'466.92	1'238'280.00	9'377'200.00	4'378'513.01	13'755'713.01
2037		1'391'381.70	275'114.26	1'238'280.00	8'138'920.00	4'500'525.56	12'639'445.56
2038		1'419'209.34	252'788.91	1'238'280.00	6'900'640.00	4'572'385.14	11'473'025.14
2039		1'447'593.52	229'460.50	1'238'280.00	5'662'360.00	4'592'532.11	10'254'892.11
2040		1'476'545.40	205'097.84	1'238'280.00	4'424'080.00	4'559'364.56	8'983'444.56
2041		1'506'076.30	179'668.89	1'046'320.00	3'377'760.00	4'279'277.15	7'657'037.15
2042		1'536'197.83	153'140.74	936'680.00	2'441'080.00	3'832'900.06	6'273'980.06
2043		1'566'921.79	125'479.60	808'680.00	1'632'400.00	3'200'137.88	4'832'537.88
2044		1'598'260.22	96'650.76	641'600.00	990'800.00	2'340'128.41	3'330'928.41
2045		1'630'225.43	66'618.57	446'200.00	544'600.00	1'222'721.56	1'767'321.56
2046		1'662'829.93	35'346.43	285'400.00	259'200.00	-119'361.95	139'838.05
2047			2'796.76	172'800.00	86'400.00	56'234.82	142'634.82
2048		0.00	2'852.70	86'400.00	0.00	145'487.51	145'487.51
<b>Total</b>	<b>30'957'000.00</b>	<b>39'804'326.64</b>	<b>8'992'814.16</b>	<b>30'957'000.00</b>			

Tabelle 6: Entwicklung Fonds bei der Variante „Finanzierung der Einzelprojekte bis 2023“

Die Finanzierung über einen Fonds ist auch hier auf den ersten Blick realistisch. Die Investitionen der Jahre 2015 bis 2023 von 31 Millionen Franken könnten zusammen mit den anfallenden

Zinskosten mit den jährlichen Einnahmen aus dem „Naturgefahrenabwehr-5er“ bis Ende 2046 finanziert werden. Dies aber ebenfalls nur unter der Prämisse, dass die Einnahmen wie erwartet ansteigen, und dass nach dem Jahr 2023 keine weiteren Projekte über den Fonds finanziert werden müssten.

Realistischerweise ist aber auch in diesem Bereich davon auszugehen, dass nach dem Jahr 2023 zusätzliche Einzelprojekte im Naturgefahrenabwehrbereich zu finanzieren sein werden.

Ist mit kontinuierlichen Investitionen in Einzelprojekte von jährlich zwei bis drei Millionen Franken zu rechnen, so reichen die sachbezogenen Einnahmen auch in diesem Fall nicht aus, um einen Fonds zu speisen.

### 9.3 Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis auf Weiteres

Soll, wie in Pkt. 8.1 erwähnt, nicht nur eine Zwischenlösung vorliegen, so ist ab dem Jahr 2024 bei der Berechnung mit einer Investitionssumme von jährlich acht Millionen Franken auszugehen. Dies ergäbe folgende Berechnung:

in Fr. Jahr	Investitions- rechnung	Erfolgsrechnung			Bilanz		
	Netto-Investition	Gutschrift zweckgebundene Einnahmen	kalkulatorische Zinsbelastung	Abschreibung der Investition	Buchwert Ende Jahr (Saldo)		Fonds (Saldo der Bilanzkonten für Verzinsung)
		ab 1.1.2016			Investitions-konto	Passiv-Seite Fonds- konto	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
2015	8'616'000.00	3'800'000.00	0.00		8'616'000.00	-3'800'000.00	4'816'000.00
2016	9'209'000.00	3'876'000.00	96'320.00	344'640.00	17'480'360.00	-7'235'040.00	10'245'320.00
2017	10'716'000.00	3'953'520.00	204'906.40	713'000.00	27'483'360.00	-10'270'653.60	17'212'706.40
2018	10'593'000.00	4'032'590.40	344'254.13	1'141'640.00	36'934'720.00	-12'817'349.87	24'117'370.13
2019	10'648'000.00	4'113'242.21	482'347.40	1'565'360.00	46'017'360.00	-14'882'884.68	31'134'475.32
2020	11'996'000.00	4'195'507.05	622'689.51	1'991'280.00	56'022'080.00	-16'464'422.22	39'557'657.78
2021	10'518'000.00	4'279'417.19	791'153.16	2'471'120.00	64'068'960.00	-17'481'566.26	46'587'393.74
2022	9'071'000.00	4'365'005.54	931'747.87	2'891'840.00	70'248'120.00	-18'022'983.92	52'225'136.08
2023	9'060'000.00	4'452'305.65	1'044'502.72	3'254'680.00	76'053'440.00	-18'176'106.85	57'877'333.15
2024	8'000'000.00	4'517'351.76	1'157'546.66	3'617'080.00	80'436'360.00	-17'942'831.95	62'493'528.05
2025	8'000'000.00	4'578'178.80	1'249'870.56	3'937'080.00	84'499'280.00	-17'388'060.18	67'111'219.82
2026	8'000'000.00	4'637'322.37	1'342'224.40	4'257'080.00	88'242'200.00	-16'513'578.16	71'728'621.84
2027	8'000'000.00	4'694'318.82	1'434'572.44	4'577'080.00	91'665'120.00	-15'321'244.54	76'343'875.46
2028	8'000'000.00	4'705.20	1'528'877.51	4'897'080.00	94'768'040.00	-13'812'992.23	80'955'047.77
2029	8'000'000.00	4'719.30	1'619'100.96	5'217'080.00	97'550'960.00	-11'990'830.57	85'560'129.43
2030	8'000'000.00	5'114'299.69	1'711'202.59	5'537'080.00	100'013'880.00	-9'856'847.67	90'157'032.33
2031	8'000'000.00	5'216'585.68	1'803'140.65	5'857'080.00	102'156'800.00	-7'413'212.70	94'743'587.30
2032	8'000'000.00	5'320'917.39	1'894'871.75	6'177'080.00	103'979'720.00	-4'662'178.35	99'317'541.65
2033	8'000'000.00	5'427'335.74	1'986'350.83	6'497'080.00	105'482'640.00	-1'606'083.26	103'876'556.74
2034	8'000'000.00	5'535'882.46	2'077'531.13	6'817'080.00	106'665'560.00	1'752'645.42	108'418'205.42
2035	8'000'000.00	5'646'600.10	2'168'364.11	7'137'080.00	107'528'480.00	5'411'489.43	112'939'969.43
2036	8'000'000.00	5'759'532.11	2'258'799.39	7'457'080.00	108'071'400.00	9'367'836.71	117'439'236.71
2037	8'000'000.00	5'874'722.75	2'348'784.73	7'777'080.00	108'294'320.00	13'618'978.69	121'913'298.69
2038	8'000'000.00	5'992'217.20	2'438'265.97	8'097'080.00	108'197'240.00	18'162'107.46	126'359'347.46
2039	8'000'000.00	6'112'061.55	2'527'186.95	8'417'080.00	107'780'160.00	22'994'312.87	130'774'472.87
2040	8'000'000.00	6'234'302.78	2'615'489.46	8'737'080.00	107'043'080.00	28'112'579.54	135'155'659.54
2041	8'000'000.00	6'358'988.83	2'703'113.19	8'712'440.00	106'330'640.00	33'169'143.90	139'499'783.90
2042	8'000'000.00	6'486'168.61	2'789'995.68	8'664'080.00	105'666'560.00	38'137'050.97	143'803'610.97
2043	8'000'000.00	6'615'891.98	2'876'072.22	8'555'440.00	105'111'120.00	42'952'671.20	148'063'791.20
2044	8'000'000.00	6'748'209.82	2'961'275.82	8'451'720.00	104'659'400.00	47'617'457.20	152'276'857.20
2045	8'000'000.00	6'883'174.02	3'045'537.14	8'345'800.00	104'313'600.00	52'125'620.33	156'439'220.33
2046	8'000'000.00	7'020'837.50	3'128'784.41	8'185'960.00	104'127'640.00	56'419'527.24	160'547'167.24
2047	8'000'000.00	7'161'254.25	3'210'943.34	8'085'240.00	104'042'400.00	60'554'456.33	164'596'856.33
2048	8'000'000.00	7'304'479.33	3'291'937.13	8'042'400.00	104'000'000.00	64'584'314.12	168'584'314.12
2049	8'000'000.00	7'450'568.92	3'371'686.28	8'000'000.00	104'000'000.00	68'505'431.48	172'505'431.48
2050	8'000'000.00	7'599'580.30	3'450'108.63	8'000'000.00	104'000'000.00	72'355'959.81	176'355'959.81
Total (Baukredit)	306'427'000.00	197'578'595.31	67'507'555.12	202'427'000.00			

Tabelle 7: Entwicklung Fonds bei der Variante „Finanzierung aller Naturgefahrenabwehrprojekte bis auf Weiteres“

Bei dieser Variante sind die Einnahmen aus dem topografischen Ausgleich und dem „Naturgefahrenfonds-5er“ zu tief, um längerfristig jährlich rund acht Millionen Franken finanzieren zu können. Die zweckgebundenen Einnahmen müssten längerfristig über die jährliche Investitionssumme ansteigen. Aufgrund einer vorgängigen Modellrechnung ist dies erst ab dem Jahre 2053 der Fall. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Fondsverschuldung aber bereits so hoch, dass die Zinskosten auf fast 50 Prozent der jährlichen Investitionssumme ansteigen. Die jährlichen Investitionskosten sind somit eindeutig zu hoch für die vorgeschlagene Zweckfinanzierung.

9.4 Finanzierung der Einzelprojekte bis auf Weiteres

Sollen auch die zukünftigen Einzelprojekte aus einem Fonds finanziert werden, muss ab 2023 mit jährlichen Kantonsbeiträgen von zwei bis drei Millionen Franken ausgegangen werden. In nachfolgendem Beispiel werden die Netto-Investitionen in alle Naturgefahrenabwehrprojekte kalkulatorisch mit zwei Millionen Franken jährlich fortgeschrieben.

in Fr.	Investitionsrechnung	Erfolgsrechnung			Bilanz			
	Jahr	Netto-Investition	Gutschrift zweckgebundene Einnahmen	kalkulatorische Zinsbelastung	Abschreibung der Investition	Buchwert Ende		Fonds (Saldo der Bilanzkonten für Verzinsung)
Fr.						Fr.	Fr.	
						Aktiv-Seite	Passiv-Seite	
						Investitions-	Fonds-	
2015	4799'000.00	900'000.00	0.00			4799'000.00	-900'000.00	3899'000.00
2016	2741'000.00	918'000.00	77980.00		191'960.00	7'348'040.00	-1'548'060.00	5799'980.00
2017	3200'000.00	936'360.00	115'999.60		301'600.00	10'246'440.00	-2'066'820.40	8'179'619.60
2018	4'177'000.00	955'087.20	163'592.39		429'600.00	13'993'840.00	-2'428'715.21	11'565'124.79
2019	4'885'000.00	974'188.94	231'302.50		596'680.00	18'282'160.00	-2'574'921.66	15'707'238.34
2020	4'020'000.00	993'672.72	314'144.77		792'080.00	21'510'080.00	-2'462'369.61	19'047'710.39
2021	2'815'000.00	1'013'546.18	380'954.21		952'880.00	23'372'200.00	-2'142'081.58	21'230'118.42
2022	2'160'000.00	1'033'817.10	424'602.37		1'065'480.00	24'466'720.00	-1'685'816.31	22'780'903.69
2023	2'160'000.00	1'054'493.44	455'618.07		1'151'880.00	25'474'840.00	-1'132'811.68	24'342'028.32
2024	2'000'000.00	1'075'583.31	486'840.57		1'238'280.00	26'236'560.00	-483'274.43	25'753'285.57
2025	2'000'000.00	1'097'094.98	515'065.71		1'318'280.00	26'918'280.00	252'976.30	27'171'256.30
2026	2'000'000.00	1'119'036.88	543'425.13		1'398'280.00	27'520'000.00	1'075'644.55	28'595'644.55
2027	2'000'000.00	1'141'417.62	571'912.89		1'478'280.00	28'041'720.00	1'984'419.83	30'026'139.83
2028	2'000'000.00	1'164'245.97	600'522.80		1'558'280.00	28'483'440.00	2'978'976.66	31'462'416.66
2029	2'000'000.00	1'187'530.89	629'248.33		1'638'280.00	28'845'160.00	4'058'974.10	32'904'134.10
2030	2'000'000.00	1'211'281.50	658'082.68		1'718'280.00	29'126'880.00	5'224'055.28	34'350'935.28
2031	2'000'000.00	1'235'507.13	687'018.71		1'798'280.00	29'328'600.00	6'473'846.85	35'802'446.85
2032	2'000'000.00	1'260'217.28	716'048.94		1'878'280.00	29'450'320.00	7'807'958.51	37'258'278.51
2033	2'000'000.00	1'285'421.62	745'165.57		1'958'280.00	29'492'040.00	9'225'982.46	38'718'022.46
2034	2'000'000.00	1'311'130.06	774'360.45		2'038'280.00	29'453'760.00	10'727'492.85	40'181'252.85
2035	2'000'000.00	1'337'352.66	803'625.06		2'118'280.00	29'335'480.00	12'312'045.26	41'647'525.26
2036	2'000'000.00	1'364'099.71	832'950.51		2'198'280.00	29'137'200.00	13'979'176.05	43'116'376.05
2037	2'000'000.00	1'391'381.70	862'327.52		2'278'280.00	28'858'920.00	15'728'401.87	44'587'321.87
2038	2'000'000.00	1'419'209.34	891'746.44		2'358'280.00	28'500'640.00	17'559'218.97	46'059'858.97
2039	2'000'000.00	1'447'593.52	921'197.18		2'438'280.00	28'062'360.00	19'471'102.62	47'533'462.62
2040	2'000'000.00	1'476'545.40	950'669.25		2'518'280.00	27'544'080.00	21'463'506.48	49'007'586.48
2041	2'000'000.00	1'506'076.30	980'151.73		2'406'320.00	27'137'760.00	23'343'901.91	50'481'661.91
2042	2'000'000.00	1'536'197.83	1'009'633.24		2'376'680.00	26'761'080.00	25'194'017.32	51'955'097.32
2043	2'000'000.00	1'566'921.79	1'039'101.95		2'328'680.00	26'432'400.00	26'994'877.48	53'427'277.48
2044	2'000'000.00	1'598'260.22	1'068'545.55		2'241'600.00	26'190'800.00	28'706'762.80	54'897'562.80
2045	2'000'000.00	1'630'225.43	1'097'951.26		2'126'200.00	26'064'600.00	30'300'688.64	56'365'288.64
2046	2'000'000.00	1'662'829.93	1'127'305.77		2'045'400.00	26'019'200.00	31'810'564.47	57'829'764.47
2047	2'000'000.00	1'696'086.53	1'156'595.29		2'012'800.00	26'006'400.00	33'283'873.23	59'290'273.23
2048	2'000'000.00	1'730'008.26	1'185'805.46		2'006'400.00	26'000'000.00	34'746'070.43	60'746'070.43
2049	2'000'000.00	1'764'608.43	1'214'921.41		2'000'000.00	26'000'000.00	36'196'383.41	62'196'383.41
2050	2'000'000.00	1'799'900.60	1'243'927.67		2'000'000.00	26'000'000.00	37'640'410.48	63'640'410.48
<b>Total 2015 - 2050</b>	<b>84'957'000.00</b>	<b>46'794'930.47</b>	<b>25'478'340.95</b>	<b>58'957'000.00</b>				

Tabelle 8: Entwicklung Fonds bei der Variante „Finanzierung der Einzelprojekte bis auf Weiteres“

Auch bei dieser Variante reicht der „Naturgefahrenabwehr-5er“ nicht aus, um alle Investitionen nach dem Jahr 2023 zu finanzieren.

9.5 Fazit

Mit den in Betracht gezogenen Zweckfinanzierungen aus den Einnahmen aus dem topografischen Ausgleich und dem „Naturgefahrenfonds-5er“ kann nur im Sinne einer „Zwischenlösung“ der Aufwand für die Investitionen 2015–2023 finanziert werden.

Werden realistischerweise aber jene Investitionen miteinbezogen, die nach 2023 anfallen, sind die Einnahmen des Fonds zu tief.

Eine Steuerungsmöglichkeit könnte darin bestehen, die Höhe der Verschuldung des Naturgefahrenabwehrfonds zu begrenzen. Zukünftige Projekte dürfen nur über den Fonds bewilligt werden, wenn beispielsweise der Fonds eine Verschuldung von x Millionen Franken nicht übersteigt. Ansonsten wären die Projekte nicht zu bewilligen oder über den ordentlichen Staatshaushalt zu finanzieren. In diesem Falle wären aber zwei unterschiedliche Finanzierungsmethoden für ein und dieselbe Aufgabe(n) gleichzeitig in Betrieb – was nicht sinnvoll ist.

## V. Weitere Fragen

### 10. Festlegung der Ober- und Untergrenze für den Fonds und die Verzinsung des Fonds

Entgegen dem herkömmlichen Fondsgedanken könnten bei den geprüften Modellen der Naturgefahrenfinanzierung keine „Vorfinanzierung“ auf einem Fondskonto stattfinden. Die Planung der Projekte ist bereits weit fortgeschritten bzw. die Naturgefahrenabwehr ist eine andauernde Aufgabe. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ein Fonds bereits nach den ersten Jahren in Unterdeckung sein würde.

Es ist deshalb zwingend, dass bei einer allfälligen Schaffung eines Fonds eine maximale Verschuldungsgrenze im Gesetz festgelegt würde. Diese ist je nach vorgeschlagenem Modell selbstverständlich unterschiedlich. Ebenso wäre im Gesetz zur Schaffung des Fonds verbindlich zu regeln, wer die Mittel des Naturgefahrenabwehrfonds anlegt (bei Überschuss) bzw. aufnimmt (bei Unterdeckung).

Gemäss geltender Gesetzgebung würde der Fonds in der Jahresrechnung des Kantons unter dem Eigenkapital bilanziert.

Die Erträge aus der Bewirtschaftung des Fonds bzw. die Zinsaufwände fliessen in die Fondsrechnung ein. Die Rechnung des Naturgefahrenabwehrfonds würde jährlich im Rahmen der Staatsrechnung durch die Finanzkontrolle geprüft.

### 11. Wie sieht die Verzinsung des Fonds aus?

Da sich ein Naturgefahrenabwehrfonds über mehrere Jahrzehnte hinzieht, würde nicht ein fester kalkulatorischer Zinssatz festgelegt. Aufgrund der erwarteten relativ hohen Verschuldung wäre es wahrscheinlich, dass auf die effektiv zu entrichtenden Schuldzinsen der Darlehen Bezug genommen würde. Analog zur Gesetzesvorlage des Bundes und dem vom Volk abgelehnten Gripen-Fonds-Gesetz wäre es zudem denkbar, dass bei einem (eher unwahrscheinlichen) Fondsvermögen keine Verzinsung stattfindet.

## VI. Gesamtbeurteilung durch den Regierungsrat

Aufgrund der Ausführungen in diesem Bericht ist es für den Regierungsrat wichtig, folgende Punkte nochmals zu erwähnen:

- Spezialfinanzierungen und damit auch Fonds sollen nur dort gebildet werden, wo zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht;
- Von der Zweckbindung von Hauptsteuern ist abzusehen;
- Vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben ist nur in Ausnahmefällen zulässig;

- Fondslösungen bewirken eine Bevorzugung/Privilegierung von einem Teilbereich der öffentlichen Aufgaben.

Diese im Grundsatz unbestrittenen und sehr klaren Aussagen führten dazu, dass in erster Linie Fonds für grosse, einmalige Infrastruktur-Projekte (NEAT, FABI) bestehen oder angedacht waren. Damit kann der hohe Finanzierungsbedarf dieser Projekte während der Erstellung sichergestellt werden und die Auswirkungen auf die Schuldenbremse des Bundes werden berechenbar und Investitionsspitzen vermieden.

In zweiter Linie sind immer noch Fonds und Spezialfinanzierungen vorhanden (bzw. haben „überlebt“), bei denen ein klarer Kausalzusammenhang von Nutzniessern und Bezahlern besteht. So wird z. B. der Zivilschutzfonds über Ersatzbeiträge für Zivilschutzanlagen finanziert, der Feuerwehrrfonds wird über die Sachversicherungsprämie und den Versicherungsverband alimentiert.

Die Naturgefahrenabwehr ist im Kanton Obwalden kein „abschliessendes“ Projekt, sondern eine andauernde Kantonsaufgabe. Die Fondsfinanzierung im Sinne einer Projektfinanzierung eignet sich deshalb nicht für die Naturgefahrenabwehr. Auch kann aufgrund zu tiefer finanzieller Mittel keine abschliessende Nutzniesserfinanzierung eingeführt werden. Das heisst, es müssten für die Alimentierung des Fonds allgemeine Staatseinnahmen zweckgebunden eingesetzt werden. Dies würde zu einer klaren Privilegierung des Bereichs Naturgefahren gegenüber den übrigen Staatsaufgaben führen, was weder im Sinne des Kantonsrats noch des Regierungsrats liegen kann.

Sowohl der Regierungsrat einerseits und abschliessend auch der Kantonsrat andererseits sollen wie bis anhin die Möglichkeit haben, die Priorisierung der Staatsaufgaben im Gesamten und jene innerhalb der Naturgefahren im Rahmen der jährlichen Planung (Verpflichtungs- und Objektkredite, Budget; Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung) vornehmen zu können.

Fakt ist, dass der Kanton Obwalden bedeutend mehr Mittel in die Naturgefahrenabwehr investiert, als dass er durch den topografischen Ausgleich des Bundes erhält. Damit dieses finanzielle Ungleichgewicht künftig reduziert werden kann, prüft der Regierungsrat eine Gesetzesgrundlage zur Einführung eines Beitrages der Sachversicherungen für die Prävention von Elementarschäden.

Aufgrund der vorliegenden Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat auf die Schaffung eines eigentlichen Naturgefahrenabwehrfonds zu verzichten.

## **VII. Antrag des Regierungsrats**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Anhang:

- Beschreibung der Programme und Einzelprojekte sowie deren Finanzierung bzw. Finanzierungsmöglichkeiten

Beilage:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss