



Erläuternder Bericht zu einem Nachtrag zum Kantonsstrassengesetz (Nationalstrassenbau- kosten/Verpflichtungskredit)

vom 4. April 2017

Zusammenfassung	2
I. Ausgangslage	3
1. Zuständigkeit Kanton für Netzvollendung	3
2. Kostenanteil Kanton für Netzvollendung: Behandlung als gebundene Ausgabe oder als frei bestimmbare Ausgaben?	3
3. Bisherige Praxis	3
3.1 Unklare Regelung für die Finanzierung des Nationalstrassenbaus im Kanton in der Anfangsphase (1960 bis Mitte der 80-er Jahre)	3
3.2 Gebundene Ausgabe ab Mitte der 80-er Jahre	4
3.3 Verschärfung der bundesgerichtlichen Praxis zu den gebundenen Ausgaben....	4
3.4 Kein Bundesgerichtsentscheid zum Thema „Nationalstrassenbaukosten sind gebundene Ausgaben“	5
3.5 Vereinzelt Kritik an der Praxis der gebundenen Ausgaben im Nationalstrassenbau	5
II. Rechtslage bzw. Vorschlag zur Klärung der Rechtslage	6
III. Lösungsvarianten	7
4. Vier denkbare Varianten	7
4.1 Variante 1: gebundene Ausgabe	7
4.2 Variante 2: frei bestimmbare Ausgabe	7
4.3 Variante 3: Delegation der Ausgabenbewilligung an den Kantonsrat	8
4.4 Variante 4 (Ausgabenbewilligung im Rahmen des Budgets)	9
5. Beurteilung der Varianten	9
IV. Auswirkungen der vier Lösungsvarianten auf das sich in Planung befindliche letzte Netzfertigstellungsprojekt im Kanton	9
6. Allgemeines	9
7. Nationalstrassenabschnitt A8 Lungern Nord – Giswil Süd: bisherige Planung und politische Entscheide	11
7.1 Letztes Netzfertigstellungsprojekt.....	11
7.2 Planungsstand	11
7.3 Wichtige politische Zwischenentscheide	11
8. Auswirkungen der vier Lösungsvarianten auf den weiteren Projektverlauf des Abschnittes A8 Lungern Nord – Giswil Süd	13
V. Finanzpolitische Überlegungen	14
VI. Fakultatives Referendum und Inkrafttreten	14

Zusammenfassung

Das 1960 beschlossene Nationalstrassennetz ist zu 97 % gebaut. Ende 2016 waren rund 1 840 km von total 1 892 km in Betrieb. Nur noch wenige Kantone sind mit der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes beschäftigt, darunter auch der Kanton Obwalden.

In Obwalden fehlt noch der 4 km lange Abschnitt „A8 Lungern Nord – Giswil Süd“. Dieser Abschnitt ist im Anhang der Nationalstrassenverordnung als zweispurige Autostrasse definiert. Zwischen 2009 und 2017 sind die Projektierungsphasen „Zweckmässigkeitsbeurteilung (Variantenstudien)“, „Generelles Projekt“ und „Ausführungsprojekt“ vom Kanton in enger Zusammenarbeit mit dem Bund abgewickelt worden. Aktuell läuft beim Bundesamt für Umwelt und Verkehr UVEK das Plangenehmigungsverfahren für das 268 Millionen Franken teure Nationalstrassenprojekt mit dem 2 km langen Tunnel „Kaiserstuhl“ als Hauptbauwerk.

Die Finanzierung des Kantonsanteils (Kanton Obwalden 3 %) erfolgte in den letzten 30 Jahren immer als gebundene Ausgaben, für welche keine Verpflichtungskredite des Kantonsrats bzw. des Volkes nötig sind. Die Frage, ob es sich bei den Nationalstrassenausgaben der Kantone um gebundene oder frei bestimmbare Ausgaben, die einen Verpflichtungskredit benötigen, handelt, ist in den vergangenen fast 60 Jahren des Nationalstrassenbaus nie von einem Gericht abschliessend entschieden worden. Es gibt keinen Bundesgerichtsentscheid dazu. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) teilte dem Kanton Obwalden 2016 auf Anfrage betreffend gebundenen Ausgaben mit, dass an der bisherigen Auffassung, die Ausgabe als gebundene Ausgabe anzusehen, festzuhalten sei.

Im Kanton Obwalden reichte Kantonsrat Guido Cotter, Sarnen, am 14. April 2016 eine Anfrage betreffend Verpflichtungskredit für das vorgängig erwähnte Projekt ein. In seiner Beantwortung der Anfrage anerkennt der Regierungsrat, dass aus seiner Sicht bei der Praxis der gebundenen Ausgaben ein gewisser Meinungsumschwung stattgefunden habe. Er erklärte sich deshalb bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Kreditbewilligung für die Nationalstrassenbaukosten in der kantonalen Gesetzgebung ausdrücklich regelt.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit soll deshalb in einem Nachtrag zum Kantonsstrassengesetz vom 11. Mai 1958 (Stand 01.01.2008) geregelt werden, dass der Kantonsrat über die Ausgaben zum Bau der Nationalstrassen im Rahmen der Netzfertigstellung entscheidet. Auf diese Weise könnte der Kreditbeschluss für die letzten 4 km Nationalstrasse im Kanton politisch breiter als bisher abgestützt werden.

Es werden vier Lösungsvorschläge mit Vor- und Nachteilen und mit den Auswirkungen auf das Projekt „A8 Lungern Nord – Giswil Süd“ aufgezeigt.

Bei den ersten beiden Varianten werden die Ausgaben zum Bau der Fertigstellung der Nationalstrasse explizit im Gesetz als gebundene Ausgabe (Variante 1) oder als frei bestimmbare Ausgabe (Variante 2) definiert.

Bei der Variante „frei bestimmbare Ausgaben“ wird auf die Problematik hingewiesen, dass der Eindruck erweckt wird, dass die Ausgaben des Kantons für die Nationalstrassen im freien Ermessen der Stimmberechtigten liege, was aber nicht zutrifft. In keinem Kanton der Schweiz entscheiden die Stimmberechtigten über solche Ausgaben.

Bei den Varianten 3 und 4 wird vorgeschlagen, dass der Kantonsrat jeweils abschliessend entscheidet. Bei der Variante 3 soll der Kantonsrat die Projektierung im Rahmen des Budgets und den Bau im Rahmen eines Objektkredites genehmigen. Bei der Variante 4 soll der Kantonsrat abschliessend über Projektierung und Bau im Rahmen des Budgets entscheiden.

I. Ausgangslage

1. Zuständigkeit Kanton für Netzvollendung

1960 wurde das 1 892 km lange Nationalstrassennetz der Schweiz beschlossen. Bis zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahre 2007 waren die Kantone zuständig für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen. Per 2008 gingen die Nationalstrassen an den Bund über. Er ist seit diesem Zeitpunkt zuständig für den Betrieb, den Unterhalt sowie den Ausbau. Einzig die noch nicht realisierten Abschnitte des Grundnetzes von 1960 bleiben für die Realisierung im Rahmen der Netzfertigstellung im Zuständigkeitsbereich der Kantone.

Die A8, die von Hergiswil (A2) bis Spiez (A6) führt, ist im Kanton Obwalden rund 34 km lang. Mit Ausnahme des 4 km langen Abschnittes *A8 Lungern Nord – Giswil Süd* und der *Brünigpassverbindung* (3,8 km langer Abschnitt Lungern Süd – Kantonsgrenze Bern) sind im Kanton Obwalden in den letzten 55 Jahren alle Abschnitte gebaut worden.

Der Abschnitt der *Brünigpassverbindung* bleibt vorläufig eine 3.-Klassen-Nationalstrasse (Mischverkehr), die nur punktuell ausgebaut werden soll (Entscheid ASTRA Ende 2016). Der Abschnitt ist kein Netzfertigstellungsabschnitt mehr und wird vom Bund ausgebaut.

Der Abschnitt *A8 Lungern Nord – Giswil Süd* ist demzufolge der letzte Abschnitt der Netzfertigstellung im Zuständigkeitsbereich des Kantons. Die zwischen 2009 und 2017 durchgeführte Planung des Abschnitts ist abgeschlossen. Zurzeit läuft das Plangenehmigungsverfahren beim Bundesamt für Umwelt und Verkehr UVEK. Der Bundesbeitragssatz für den Bau der Nationalstrassen beträgt im Kanton Obwalden seit 1999 97 %. Früher betrug er 92 % (bis 1976) und 93 % (bis 1998). Für den Abschnitt A8 Lungern Nord – Giswil Süd beträgt der Kantonsanteil 3 %.

2. Kostenanteil Kanton für Netzvollendung: Behandlung als gebundene Ausgabe oder als frei bestimmbare Ausgaben?

Die Fragestellung, ob die Nationalstrassenausgaben des Kantons gebundene Ausgaben oder frei bestimmbare Ausgaben sind, die einen Verpflichtungskredit benötigen, ist aus Sicht des Regierungsrates nicht eindeutig zu beantworten. Im Hinblick auf die Realisierung des letzten Nationalstrassenabschnittes der A8 zwischen Lungern und Giswil hat der Regierungsrat entschieden, die Verpflichtungskreditfrage im Rahmen eines Gesetzesnachtrages dem Kantonsrat zu unterbreiten.

Um die in der Berichtziffer 4. vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten besser zu verstehen, wird nachfolgend die bisherige Praxis (Kanton Obwalden und Schweiz) und das restliche Umfeld bei der Netzfertigstellung der Nationalstrassen erläutert.

3. Bisherige Praxis

3.1 Unklare Regelung für die Finanzierung des Nationalstrassenbaus im Kanton in der Anfangsphase (1960 bis Mitte der 80-er Jahre)

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 (Kantonsstrassengesetz) 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 Kantonsstrassen-

bau 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 um Rahmenkredite. Für die Kantonsstrasse musste für die einzelnen Bauvorhaben zusätzlich detaillierte Objektkredite beim Kantonsrat beantragt werden. Bei der Nationalstrasse handelt es sich um eine Art „Globalkredit für den Kantonsanteil“, über dessen Verwendung der Regierungsrat beschliessen konnte. Diese Globalkredite waren nicht einzelnen Nationalstrassenabschnitten zugeteilt.

3.2 Gebundene Ausgabe ab Mitte der 80-er Jahre

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. Der Kantonsrat hat im Rahmen der Budgetgenehmigung und der vom Regierungsrat vorgelegten Mehrjahresplanung Kenntnis vom Kantonsanteil für den Nationalstrassenbau genommen. Mit der Genehmigung des Budgets wurden jährlich auch die vorgesehenen Ausgaben für die Nationalstrasse genehmigt.

Dieses „System“ praktizierte bisher auch der Bund. Er teilt dem Kanton jährlich im Rahmen der schweizweiten Nationalstrassenbudgetierung mit, ob er die von den Kantonen eingegebenen Budgetbegehren genehmigen könne oder reduzieren müsse. Vorrang haben beim Bund immer die Projekte, die in der Ausführung stehen. Aktuell beträgt das Budget des Bundes für die Netzvollendung der Nationalstrasse noch rund 400 Millionen Franken pro Jahr. Mit diesem Betrag können die Budget-Eingaben der Kantone, die noch in der Netzfertigstellung tätig sind, mehrheitlich erfüllt werden. In den Spitzenjahren des Nationalstrassenbaus betrug das Jahresbudget des Bundes rund 2 Milliarden Franken und die Budgetwünsche der Kantone konnten nicht immer erfüllt werden. Der Kanton Obwalden war bei den Abschnitten Umfahrung Giswil und Umfahrung Lungern auch betroffen und kleine Bauverzögerungen mussten damals in Kauf genommen werden.

3.3 Verschärfung der bundesgerichtlichen Praxis zu den gebundenen Ausgaben

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 lange Zeit Praxis und wurde dann in Art. 28 des Staatsverwaltungs-gesetzes vom 8. Juni 1997 verankert und schliesslich von dort in Art. 5 des Finanzhaushalts-gesetzes 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).

3.4 Kein Bundesgerichtsentscheid zum Thema „Nationalstrassenbaukosten sind gebundene Ausgaben“

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 bestimmbar 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.

3.5 Vereinzelt Kritik an der Praxis der gebundenen Ausgaben im Nationalstrassenbau

Im Kanton Obwalden reichte Kantonsrat Guido Cotter, Sarnen, am 14. April 2016 eine Anfrage betreffend Verpflichtungskredit für das Projekt des A8 Abschnitts Giswil-Süd bis Lungern-Nord ein mit der Frage, ob der Regierungsrat nicht auch der Meinung sei, dass es sich bei den Ausgaben für das Projekt des A-8 Abschnittes Giswil-Süd bis Lungern-Nord um freie Ausgaben handle. 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.

In einem Memorandum „Handlungsspielräume des Kantons Schwyz bei der Realisierung der Neuen Axenstrasse – liegen gebundene oder neue Ausgaben vor?“ vom 5. Dezember 2014 zuhänden „Verein Axen vors Volk – Axen-Initiative“ kommt Dr. André W. Moser, Umbricht Rechtsanwälte, Zürich, zum Schluss, dass die vom Kanton Schwyz zu tragenden Kosten (mehrheitlich) nicht als gebundene, sondern als neue Ausgaben erscheinen. Bei der Beantwortung der Motion M 14/12 Verpflichtungskredit für die neue Axen-Autobahn hat der Regierungsrat des Kantons Schwyz an der bisherigen Auffassung der Gebundenheit dieser Ausgaben festgehalten. Der Schwyzer Kantonsrat hat die Motion, welche die Vorlage eines Verpflichtungskredits durch den Kantonsrat beantragte, an seiner Sitzung vom 26. und 27. Juni 2013 mit 42 zu 44 Stimmen als nicht erheblich erklärt.

In seiner Beantwortung der Anfrage von Kantonsrat Guido Cotter vom 14. Juni 2016 anerkennt der Regierungsrat, dass bei der Praxis der gebundenen Ausgaben ein gewisser Meinungsumschwung stattgefunden hat und keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur Frage der Finanzierung der Nationalstrassenbaukosten existiert. Er erklärte sich deshalb bereit, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Kreditbewilligung für die Nationalstrassenbaukosten in der kantonalen Gesetzgebung ausdrücklich regelt.

II. Rechtslage bzw. Vorschlag zur Klärung der Rechtslage

Wie unter Berichtsziffer 3. dargelegt, gilt im Kanton Obwalden seit Mitte der 80-er Jahre die Praxis, dass es sich bei den Nationalstrassenbaukosten der Kantone um gebundene Ausgaben handelt, für welche keine Verpflichtungskredite des Kantonsrats bzw. des Volkes nötig sind.

Mit Beschluss vom 26. Juni 2012 (Nr. 594) genehmigte der Regierungsrat das generelle Projekt für den Nationalstrassenabschnitt Lungern Nord – Giswil Süd, soweit am Regierungsrat. In den Erwägungen hat der Regierungsrat festgestellt, dass es als sinnvoll erachtet werde, den Verpflichtungskredit dem zuständigen Organ nach Vorlage des bundesrätlichen Grundsatzentscheids zum generellen Projekt sowie nach Ausarbeitung des Ausführungsprojekts mit detailliertem Kostenvoranschlag zu unterbreiten. Der Regierungsrat hat damit erstmals die Frage nach einer Praxisänderung betreffend der gebundenen Ausgabe im Nationalstrassenbau aufgenommen.

Ein beim kantonalen Rechtsdienst in Auftrag gegebenes Gutachten vom 27. April 2016 verweist auf die von der Bundesverfassung geforderte Fertigstellung der im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen durch die Kantone und die Möglichkeit, dass der Bundesrat aufgrund des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen die Aufgaben eines Kantons sogar ganz oder teilweise übernehmen kann, wenn die Sicherstellung des Werkes es erfordert und sich der Kanton weigert, fristgerecht die Aufgaben auszuführen. Diese Möglichkeit ist in Art. 55 des Nationalstrassengesetzes vom 8. März 1960 (Stand 1. Januar 2008) (SR 725.11) unter dem Titel „Ersatzvornahme“ festgehalten. Die Bestimmung verneint eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit der Kantone, da die Projektausarbeitung einerseits sehr detailliert geregelt ist und andererseits in einem ausgeklügelten System der Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den kantonalen Ämtern erfolgt, welche schliesslich in die Genehmigung des generellen Projekts durch die Kantonsregierung und den Bundesrat mündet. Analoges gilt für das Ausführungsprojekt, welches zusätzlich einem Auflage- sowie Rechtsmittelverfahren unterliegt. Gestützt darauf hält der Rechtsdienst Folgendes fest: *„Das neue Finanzhaushaltsgesetz vom 11. März 2010 (GDB 610.1) brachte in Bezug auf die gebundenen und frei bestimmbaren Ausgaben keine Änderung mit sich. Die Nationalstrassenausgaben der Kantone gelten in der überwiegenden Mehrheit der Kantone seit jeher als gebundene Ausgaben, so auch im Kanton Obwalden. Die bundesgerichtliche Praxis hat sich allerdings in der Beurteilung, ob eine gebundene Ausgabe vorliegt, in jüngerer Zeit verschärft; es gibt allerdings – soweit bekannt – kein Urteil, das sich zu den Nationalstrassenausgaben äussert. Das Bundesamt für Strassen ist nach wie vor der Meinung, dass an der seinerzeitigen Haltung auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts festzuhalten sei. Wie vorne dargestellt wurde, kann mit guten Gründen die Auffassung vertreten werden, dass beim Nationalstrassenbau keine verhältnismässige grosse Handlungsfreiheit besteht und es sich deshalb um gebundene Ausgaben handelt. Insbesondere auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Bau der Nationalstrassen ein Vorhaben von nationaler Bedeutung darstellt, das nicht durch kantonale Volksentscheide in Frage gestellt werden kann.“*

Solange die Frage vom Bundesgericht nicht höchstrichterlich entschieden ist, herrscht allerdings eine gewisse Unsicherheit. Der Rechtsdienst hält daher fest: *„In dieser Situation wäre es auch möglich, dass der kantonale Gesetzgeber in einem demokratischen Verfahren die Frage beantwortet, wie dies im Kanton Uri und im Kanton Nidwalden gemacht wurde. Das Bundesamt für Strassen verweist in seiner Stellungnahme vom 4. März 2016 am Schluss ebenfalls darauf hin, dass die Kantone Kredite für die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes dem Referendum unterstellen können; selbstredend kann der kantonale Gesetzgeber auch eine „Zwischenlösung“ treffen. Ob dies in der „Schlussphase“ der Fertigstellung der Nationalstrassen politisch sinnvoll wäre, ist eine andere Frage. Mindestens ist von keinem anderen Kanton bekannt, insbesondere nicht von einem, der noch Netzvollendungsabschnitte der Nationalstrasse realisiert, dass er seine bisherige Praxis und Definition der gebundenen Ausgaben beim Natio-*

nalstrassenbau geändert hätte. Der Kanton Obwalden ist allerdings frei, eine für ihn sinnvolle Lösung zu treffen.“

Die strittige Frage soll daher aus Sicht des Regierungsrates vom kantonalen Gesetzgeber beantwortet werden. Sie könnte in Art. 5 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 11. März 2010 geregelt werden, wo die gebundenen und frei bestimmbaren Ausgaben in allgemeiner Weise definiert werden. Sachlich korrekt bzw. an einem „logischen“ Ort wäre die Regelung bei der Strassengesetzgebung. Eine Ergänzung der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 10. September 1963 (GDB 720.51) scheidet allerdings aus, da diese Verordnung durch den Regierungsrat erlassen wurde, stellt sie keine genügende gesetzliche Grundlage dar. Sie verweist auf die ergänzende Anwendung des Kantonsstrassengesetzes, in welches deshalb die Ergänzung aufgenommen werden soll.

III. Lösungsvarianten

4. Vier denkbare Varianten

Das Kantonsstrassengesetz vom 11. Mai 1958 (GDB 720.3) könnte mit einem neuen Art. 10a über die Finanzierung des Kantonsanteils für die Fertigstellung des Nationalstrassenbaus ergänzt werden. Hierfür sind grundsätzlich die unter nachfolgender Berichtsziffer 4.1 bis 4.4 dargelegten vier Lösungsvarianten denkbar.

4.1 Variante 1: gebundene Ausgabe

Art. 10a

¹ Die Ausgaben zum Bau der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung, einschliesslich der Projektierungskosten, gelten als gebundene Ausgaben.

Die erste Variante verankert die bisherige langjährige Praxis. Sie ermöglicht dem Regierungsrat, selbstständig nach Massgabe des Planungsstands und unter Berücksichtigung von weiteren Randbedingungen, insbesondere auch in Absprache mit den Bundesstellen und unter Berücksichtigung des vom Bundesrat genehmigten langfristigen Bauprogramms für die Netzfertigstellung für die Nationalstrasse, die Realisierungsphase festzulegen.

Vorteile	Nachteile
Regierungsrat entscheidet flexibel unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Nationalstrassenbaus und von übrigen Randbedingungen	Keine Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten
Bewährte Praxis seit Mitte der 80-er Jahre	
Mitsprache des Kantonsrats im Rahmen des Budgets möglich	

4.2 Variante 2: frei bestimmbare Ausgabe

Art. 10a

¹ Die Ausgaben zum Bau der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung, einschliesslich der Projektierungskosten, gelten als frei bestimmbare Ausgaben.

Diese Variante ermöglicht die grösstmögliche Mitsprachemöglichkeit des Kantonsrates und der Stimmberechtigten. Sie kann allerdings den Eindruck erwecken, die Stimmberechtigten könnten nach freiem Ermessen über die Realisierung eines Nationalstrassenabschnitts befinden, was nicht zutrifft. Der Kanton ist zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes verpflichtet, der Bundesrat könnte in einem Weigerungsfall die Aufgabe des Kantons Obwalden im äussersten Fall (zu seinen Lasten) auch selbst vornehmen. Dies ist in Ziffer II. „Rechtslage“ im 2. Absatz detailliert beschrieben. Ein negativer Volksentscheid würde auch dazu führen, dass die Planung überarbeitet werden müsste. Dies bedeutet gemäss Verfahrensabläufen der Nationalstrasse (vgl. Kapitel 8 dieser Erläuterungen) eine Wiederholung aller Projektierungsphasen, inklusiv der verschiedenen Genehmigungen durch das ASTRA, das UVEK und den Bundesrat. Jede Planungsüberarbeitung setzt eine Auftragserteilung durch das ASTRA voraus.

Vorteile	Nachteile
Grösstmögliche Mitsprachemöglichkeit des Kantonsrates und der Stimmberechtigten	Zeitliche Verzögerungen
	Falscher Eindruck eines freien Ermessensentscheids
	Bei negativen Entscheiden: Überarbeitung des Projekts mit grosser Termin- und Kostenfolge
	Verhältnismässig geringer Handlungsspielraum trotz Volksentscheid

4.3 Variante 3: Delegation der Ausgabenbewilligung an den Kantonsrat

Art. 10a

¹ Über die Ausgaben zum Bau der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung entscheidet der Kantonsrat abschliessend.

² Über die Ausgaben zur Projektierung der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung entscheidet der Kantonsrat abschliessend im Rahmen des Budgets.

Die Varianten 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass dem Kanton eine gewisse, aber verhältnismässig kleine Handlungsfreiheit zusteht; die Urner Gesetzgebung spricht von einer „mittelbar gebundenen Ausgabe“ im Unterschied zu den unmittelbar gebundenen Ausgaben, über welche der Regierungsrat entscheidet. Im Kanton Uri entscheidet darüber der Landrat im Rahmen eines eigenen Geschäfts, im Kanton Nidwalden der Landrat im Rahmen des Budgets.

Die Variante stützt sich auf Art. 70 Ziff. 5 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968, wonach dem Kantonsrat durch Gesetz Vollmacht erteilt werden kann, einzelne Ausgaben zu beschliessen. Dies wurde letztmals im Gesetz über die Wasserbaumassnahmen an der Sarneraa Alp nach vom 27. Mai 2015 (GDB 740.3) gemacht (in Art. 9).

Vorteile	Nachteile
Grössere politische Abstützung	Gewisse zeitliche Verzögerungen
Indirekte Mitwirkung der Stimmberechtigten	
Kantonsratsbeschluss ermöglicht Einzug von Meinungsvielfalt und Sachkenntnis	

4.4 Variante 4 (Ausgabenbewilligung im Rahmen des Budgets)

Art. 10a

¹ Über die Ausgaben zum Bau der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung, einschliesslich der Projektierungskosten, entscheidet der Kantonsrat abschliessend im Rahmen des Budgets.

Die Bewilligung von Ausgaben im Rahmen des Budgets (Variante 4) ist im Kanton Obwalden ebenfalls ein hie und da gewähltes Vorgehen, beispielsweise werden die Informatikausgaben nach Art. 5 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes auf diese Weise bewilligt.

Vorteile	Nachteile
Grössere politische Abstützung	Gewisse zeitliche Verzögerungen
Indirekte Mitwirkung der Stimmberechtigten	
Kantonsratsbeschluss ermöglicht Einzug von Meinungsvielfalt und Sachkenntnis	

5. Beurteilung der Varianten

Die Varianten 1 und 2 sind die beiden „Extremvarianten“. Die Variante 1 hält den heutigen Stand fest. Die Variante 2 würde eine äusserst weitgehende Mitwirkung der Stimmberechtigten ermöglichen; sie wurde bisher in keinem einzigen Kanton verwirklicht. Bei der Variante 2 stellt sich zudem die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Regierungsrat beim Kantonsrat einen Verpflichtungskredit beantragen soll. Sinnvoll dürfte der Zeitpunkt nach der Plangenehmigung des Ausführungsprojekts durch das UVEK sein. Nach dieser Entscheidung liegen für den Kanton genaue Kosten vor, die in einen Verpflichtungskreditantrag an den Kantonsrat aufgenommen werden können.

Die Varianten 3 und 4 sind in zwei Nachbarkantonen angewendet worden. Es wurden in beiden Kantonen nie negative Entscheide gefällt. Die Variante 4 (Entscheid im Rahmen des Budgets) würde der Bedeutung dieses Geschäfts zu wenig gerecht, zumal bereits nach heutigem Recht ein Budgetbeschluss des Kantonsrats ohnehin nötig ist. Ein politisch tragfähiger Kompromiss wäre die Variante 3, nach welcher der Kantonsrat im Rahmen eines besonderen Geschäfts über die Ausgaben zum Bau der Nationalstrasse im Rahmen der Netzfertigstellung entscheidet.

Vor den gewonnenen Erkenntnissen ist es damit angezeigt, die vier Varianten im Hinblick auf das konkrete, letzte Vorhaben der Fertigstellung des Nationalstrassensystems im Kanton, d.h. auf den *A8 Abschnitt Lungern Nord – Giswil Süd*, genauer zu beleuchten.

IV. Auswirkungen der vier Lösungsvarianten auf das sich in Planung befindliche letzte Netzfertigstellungsprojekt im Kanton

6. Allgemeines

Der Planungsablauf bei Netzfertigstellungsprojekten kann nicht mit der Planung von kantonalen Bauvorhaben im Hoch- oder Tiefbau und im Bereich Naturgefahrenabwehr verglichen werden. Im Hinblick auf eine Beurteilung der dargelegten vier Varianten ist es wichtig, die einzelnen Verfahrensschritte bei der Netzfertigstellung und die zuständigen Bewilligungsstellen zu kennen. Sie werden durch das Bundesrecht vorgegeben (Bundesgesetz über die Nationalstrasse vom 8. März 1960 [SR 725.11], in der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [SR 725.111] und Weisungen, Richtlinien und Fachhandbüchern des Bundesamtes für Strasse [ASTRA]).

Obwohl die Kantone für die Fertigstellung des 1960 beschlossenen Nationalstrassennetzes zuständig sind, handelt es sich um eine Verbundaufgabe Kanton/Bund. Dies nicht nur, weil der Bund den Grossteil der Kosten (im Kanton Obwalden 97 %) bezahlt, sondern auch weil alle Bearbeitungsschritte zwingend nach den Vorgaben des Bundes für die Nationalstrasse und in Zusammenarbeit mit dem ASTRA (Oberaufsicht) durchgeführt werden müssen.

Zunächst erfolgt die *Projektierungsphase*. Sie beinhaltet:

- *Zweckmässigkeitsbeurteilung ZMB (Vorstudien, Variantenstudien etc.)*
Das ASTRA beauftragt den betroffenen Kanton offiziell mit der Ausarbeitung einer ZMB. In der ZMB müssen auch Kosten-/Nutzenanalysen und ein sogenanntes NISTRAS (Nachhaltigkeitsindikatoren Strassen), das eine Minimalpunktzahl aufweisen muss, enthalten. Die Bearbeitung erfolgt unter Oberaufsicht des ASTRA. Das ASTRA genehmigt die Resultate der ZMB inkl. Umweltverträglichkeitsbericht 1. Stufe und beauftragt den Kanton wiederum offiziell, für die Bestvariante ein Generelles Projekt (GP) auszuarbeiten.
- *Generelles Projekt (GP)*
Das vom Kanton auszuarbeitende GP inkl. Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe wird vom ASTRA umfassend geprüft und kann dann dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Das GP muss eine Stellungnahme der Kantonalen Ämter und der Standortgemeinden, sowie die zusammenfassende Beurteilung durch den Regierungsrat enthalten. Der Bundesrat genehmigt das GP und beauftragt den Kanton mit der Ausarbeitung des Ausführungsprojekts (AP), eventuell mit Auflagen.
- *Ausführungsprojekt (AP)*
Auch auf dieser Bearbeitungsstufe sind alle wichtigen Details in den Fachhandbüchern des ASTRA vorgegeben. Das AP inkl. Umweltverträglichkeitsbericht 3. Stufe wird sowohl vom ASTRA (Fachdienste) als auch vom UVEK geprüft. Nach der Bereinigung mit dem Kanton führt das UVEK das koordinierte Plangenehmigungsverfahren durch. Planaufgabe, Einsprachebehandlung und Enteignungsverfahren werden durch das UVEK, eventuell in Zusammenarbeit mit dem Kanton, organisiert.

Dann folgt die *Realisierungsphase*. Sie beinhaltet:

- *Detailprojekte*
Die Detailprojekte werden nach Fachgebieten aufgeteilt, zum Beispiel Kunstbauten, Trasseebau, Tunnelbau, Betriebs- und Sicherheitsausrüstung, Signalisation und Markierung etc. Diese Fachdossiers werden abschliessend vom ASTRA genehmigt und sind auch die Grundlage für die Submission der Bauarbeiten.
- *Submission*
Die Ausschreibung der Arbeiten erfolgt nach Kantonalem Recht, wobei die Nationalstrasse spezielle Schwellenwerte vorgibt. Grosse Vergaben bedürfen jeweils noch der Zustimmung des Bundes.
- *Ausführung*
Auch für diese Phase bestehen Vorgaben des Bundes, wobei der Kanton in der Organisation relativ frei ist. Die Vorgaben betreffen vor allem die Informationspflicht, die umfangreiche Kostenkontrolle inkl. Revisionen der Finanzkontrolle des ASTRA, die Regelung von Projektänderungen und die Schlussdokumentation.
- *Übergabe an den Bund*
Nach Fertigstellung und Inbetriebnahme der Strasse geht das Bauwerk vom Kanton an den Bund über. Für den Kanton gibt es keine weiteren Aufgaben und Verpflichtungen für den Betrieb und Unterhalt des gebauten Nationalstrassenabschnittes.

7. Nationalstrassenabschnitt A8 Lungern Nord – Giswil Süd: bisherige Planung und politische Entscheide

7.1 Letztes Netzfertigstellungsprojekt

Der Abschnitt *A8 Lungern Nord – Giswil Süd* ist der letzte noch nicht realisierte Bauabschnitt der A8 im Kanton Obwalden, für den der Kanton im Rahmen der Netzfertigstellung zuständig ist. Die vorliegenden Lösungsvarianten für einen Gesetzesnachtrag können demzufolge ausschliesslich auf diesen Abschnitt angewendet werden.

7.2 Planungsstand

Im kantonalen Richtplan 2006 – 2020 ist festgehalten, dass sich der Kanton beim Bund für einen möglichst raschen Ausbau und für die Fertigstellung des 4 km langen Streckenabschnitts A8 Lungern Nord – Giswil Süd einsetzen soll und dieser Abschnitt bis 2020 fertiggestellt werden soll. Infolge der grossen Auslastung der Mitarbeitenden des Bau- und Raumentwicklungsdepartementes mit den Aufgaben aus dem Hochwasserereignis 2005 konnten die Planungsarbeiten erst 2009 gestartet werden.

Projektierungsphase: Die Variantenstudien mit der Zweckmässigkeitsbeurteilung (ZMB) und dem anschliessenden Generellen Projekt (GP) wurde zwischen 2009 und 2012 ausgearbeitet. 2015 wurde die vom Regierungsrat verlangte Projektoptimierung des GP durchgeführt. Dank einer Ausnahmegewilligung des ASTRA konnte die Tunnelsteigung von 5 % auf 6,5% erhöht werden. Der Tunnel, der die Gefällsstufe zwischen Giswil und Lungern überwinden muss, konnte so 400 m kürzer projektiert werden. Zusammen mit anderen Optimierungen ergaben sich rund 10 % tiefere Projektkosten. Der Kostenvoranschlag reduzierte sich von knapp 300 auf 268 Millionen Franken. Das anschliessend ausgearbeitete Ausführungsprojekt mit Umweltverträglichkeitsbericht 3. Stufe wurde bis Mitte 2016 im Entwurf erstellt. Nach der kantonalen Vernehmlassung und der umfassenden Prüfung durch das ASTRA Anfang 2017 wurde das Ausführungsprojekt im Frühling 2017 beim UVEK eingereicht. Dieses führt nun das koordinierte Plangenehmigungsverfahren, das mindestens 1 Jahr dauert, durch. Die Projektierungsphase ist somit in der Endphase.

Die Realisierungsphase mit Detailprojektierung, Submission und Bauausführung ist im aktuell gültigen „9. langfristigen Bauprogramm des Bundes für die Fertigstellung der Nationalstrasse“ für die Jahre 2018 bis 2028 mit Abschlussarbeiten bis ca. 2030 vorgesehen. Auch die Kostenplanung des Bundes ist auf diese Realisierungszeit angepasst.

Der Kostenvoranschlag des Ausführungsprojekts AP inkl. der bisherigen Projektierungsphase beträgt 268 Millionen Franken (Kanton 3 %: 8 Millionen Franken; Bund 97 %: 260 Millionen Franken). Bisher sind für die Projektierung (2009 bis Frühling 2017) inkl. geologischer Sondierbohrungen, Vermessungsarbeiten, Bestandesaufnahmen, archäologische Untersuchungen etc. rund 6 Millionen Franken aufgelaufen (Kanton 3 %: 0,18 Millionen Franken; Bund 97 %: 5,82 Millionen Franken) .

7.3 Wichtige politische Zwischenentscheide

- | | |
|--|---|
| ▪ Regierungsratsbeschluss vom 26. Juni 2012 (Nr. 594) | Genehmigung des GP – soweit am Regierungsrat – mit Auftrag einer Projektoptimierung in der nächsten Bearbeitungsphase |
| ▪ Bundesratsentscheid vom 14. Juni 2013 | Genehmigung des GP mit Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe und Freigabe der Bearbeitung des AP |
| ▪ Regierungsratsbeschluss vom 15. Oktober 2013 (Nr. 134) | Beschluss eines Marschhaltes |

- Besprechung einer Delegation des Regierungsrates mit Bundesrätin Doris Leuthard vom November 2013 unter anderem:
Beschluss zu einem 5-jährigen Moratorium
- Regierungsratsbeschluss vom 26. Mai 2014 (Nr. 488) Beantwortung der Interpellation vom 20. März 2014 „Umfahrung Kaiserstuhl, wann und wie geht es weiter“ und umfassende Information des Kantonsrates zum Planungsstopp (Moratorium)
- Kantonsratssitzung vom 11. September 2014 Behandlung der dringlichen Motion vom 18. August 2014 betreffend Weiterführung der Planung.
Die Motion wurde für dringlich erklärt (42 zu 6 Stimmen, 3 Enthaltungen), behandelt, angenommen und dem Regierungsrat folgende Aufträge erteilt:
 - Marschhalt bis Ende 2014 rückgängig machen
 - Planungsarbeiten umgehend wieder aufnehmen
 - Vergabe der Planerarbeiten bis Ende 2014
- Information Bundesrätin Doris Leuthard und ASTRA vom September 2014 Information des Bundes über Entscheid des Kantonsrat; Bund bestätigt, dass Planungsarbeiten sofort wieder aufgenommen werden können
- Regierungsratsbeschluss vom 28. Oktober 2014 (Nr. 157) Aufhebung des Marschhalts und Planungsvergabe für die Bearbeitung der Projektoptimierung und des Ausführungsprojektes AP
- Regierungsratsbeschluss vom 14. Juni 2016 (Nr. 548) Kenntnisnahme Abklärungen Rechtsdienst betreffend Verpflichtungskredit, Auftrag an BRD für Bericht und Antrag zu Gesetzesanpassung (Verpflichtungskredit)
- Regierungsratsbeschluss vom 14. Juni 2016 (Nr. 549) Beantwortung der Anfrage betreffend Verpflichtungskredit von Kantonsrat Guido Cotter vom 14. April 2016 im Sinne von RRB Nr. 548 vom 14. Juni 2016
- Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2016 (Nr. 225) Ausführungsprojekt AP: Projektzustimmung – soweit am Regierungsrat; Eingabe an ASTRA und UVEK für Prüfung und Plangenehmigungsverfahren

Ausblick:

- anfangs 2018 eventuell Gesetzesnachtrag „Verpflichtungskredit“
- Mitte 2018 Plangenehmigung UVEK (vorbehältlich der Einsprachesituation)

Bei einer Ablehnung des Kredites gelten die gleichen Bemerkungen wie bei Variante 2.

Variante 4 : Ausgabenbewilligung im Rahmen des Budgets

Für den Projektablauf ergeben sich bei dieser Variante 4 gegenüber der Variante 1 (gebundene Ausgaben) keine Unterschiede.

V. Finanzpolitische Überlegungen

Die 7,8 Millionen Franken Investitionskosten des Kantons werden auf über 10 Jahre verteilt. Sie lösen ein Investitionsvolumen von rund 260 Millionen Franken aus. Der Bundesbeitrag (97 Prozent) ist in der langfristigen Planung der Nationalstrasse beim ASTRA für den Kanton Obwalden reserviert. Die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen für den Kanton können aus den positiven Erfahrungen der letzten Jahre mit Nationalstrassenbauten abgeleitet werden (z.B. Aufträge für Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Zulieferbetriebe, Transportgewerbe, Gastgewerbe etc.).

Aus den detaillierten Auswertungen der letzten Grossprojekte der Nationalstrasse ist bekannt, dass mindestens ca. 40 % der Aufträge im Kanton bleiben (z.B. A8 Umfahrung Lungern 1999 – 2012, A8 Umfahrung Giswil 1997 – 2005). Das heisst es fallen Aufträge für mindestens 100 Millionen Franken für Obwaldner Firmen ab. Verteilt auf 10 Jahre ergibt das Aufträge von 10 Millionen Franken pro Jahr. Dies wiederum bedeutet während 10 Jahren rund 50 Arbeitsplätze pro Jahr. Ausserdem ist zu beachten, dass die Direktaufträge im Kanton weitere Aufträge nach sich ziehen.

VI. Fakultatives Referendum und Inkrafttreten

Der vorliegende Nachtrag untersteht nach Art. 59 Bst. a der Kantonsverfassung (KV GDB 101.0) dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.