

## **Vorlage an den Landrat**

**Strassenfinanzierung im Kanton Basel-Landschaft**  
2018/660

vom 26. Juni 2018

## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

[§ 4 Absatz 1](#) des Motorfahrzeugsteuergesetzes<sup>1</sup> bestimmt, dass der Gesamtertrag der Motorfahrzeugsteuern zuzüglich weiterer anrechenbarer Erträge die über einen mehrjährigen Zeitraum gerechneten durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für den Strassenbau nicht übersteigen dürfen. Absatz 2 regelt, dass der Landrat allfällige Ertragsüberschüsse durch Herabsetzung der Motorfahrzeugsteuer einzelner oder aller Fahrzeugkategorien ausgleicht.

Dabei stellt sich die Frage, ob die den Strassen zurechenbaren Erträge die Aufwendungen decken und über wie viele Jahre die über einen längeren Zeitraum gerechneten Erträge die Aufwendungen nicht überschreiten dürfen.

Diese Fragestellungen liegen zwei Postulaten aus den Jahren 2005 und 2012 zugrunde:

**Postulat [2005-114](#) "Einführung einer generellen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds"** wurde am 21. April 2005 von Hans Jürgen Ringgenberg eingereicht und am 8. Juni 2006 vom Landrat überwiesen. Im Postulat findet sich die Aussage, dass der Kanton Basel-Landschaft im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen keine Sonderrechnung im Bereich des Strassenverkehrs führe, sondern die in diesem Zusammenhang stehenden Einnahmen über die laufende Rechnung verbuche.

Zur besseren Transparenz und Ausweisung der Zweckbestimmung sei es zweckmässig, sämtliche anrechenbaren Einnahmen, die für den Strassenbau und -unterhalt bestimmt sind, über einen sogenannten Strassenfonds zu verbuchen und in der Staatsrechnung gesondert auszuweisen und direkt mit den zurechenbaren Ausgaben in Vergleich zu bringen.

Auf diese Weise wäre aus Sicht des Postulanten die zweckbestimmte und vollumfängliche Verwendung der für den Motorfahrzeugverkehr bestimmten Mittel besser offen gelegt und ausgewiesen.

Der Regierungsrat war damals bereit, einen „generellen Strassenfonds“, der aus zweckgebundenen Steuern, Abgaben und Beiträgen geäuft wird, zu prüfen, wenn der damalige spezielle Strassenfonds für die Umfahrungsstrasse H2 ausgelaufen ist, da er nicht zwei Fonds zur Strassenfinanzierung parallel führen wollte. Der H2-Fonds lief im Jahr 2016 aus und wurde Ende 2016 aufgelöst. Im Jahr 2017 wurde die Auflösung des Fonds dem Landrat mit LRV [2017-275](#) vom 4. Juli 2017 „H2 Pratteln – Liestal (HPL), Teil-Schlussabrechnung - Restkredit für die Fertigstellung der Rheinstrasse“ zur Kenntnis gebracht und die Teil-Schlussabrechnung der H2 am 18. Februar 2018 mit LRB 2018-1887 genehmigt. Nun ist somit der Zeitpunkt gekommen, das Postulat zu beantworten.

Dem Landrat war damals einerseits die Transparenz der Strassenfinanzierung wichtig, zugleich kam aber auch eine Skepsis gegenüber solchen „Spezialkässeli“ zum Ausdruck sowie die Ansicht, dass solche Sonderfinanzierungen nicht unproblematisch sind und ein Gesamtsystem schwächen können.

Das Postulat wurde schliesslich knapp mit 34 zu 32 Stimmen bei 5 Enthaltungen überwiesen.

**Postulat [2012-193](#) „Verkehrssteuern sollen Kosten der Strassenrechnung decken“** wurde am 21. Juni 2012 von Klaus Kirchmayr eingereicht und am 24. Januar 2013 vom Landrat überwiesen. Im Postulat wird darauf hingewiesen, dass der Kanton bisher keine regelmässige Strassenrechnung führt, dass das Verursacherprinzip aber eigentlich fordere, dass die Kosten

---

<sup>1</sup> GS 2014.003, SGS 341

der Strassenrechnung mit den Verkehrssteuern vollständig gedeckt werden. Das Postulat verlangt, dass im Hinblick auf die damals bevorstehende und mittlerweile umgesetzte Neukonzeption der Verkehrssteuern, eine nachhaltig ausgeglichene Strassenrechnung resultiere.

Dem Landrat war eine erhöhte Transparenz bei der Strassenfinanzierung wichtig, was sich im klaren Resultat zugunsten der Überweisung des Postulats von 49 Ja- zu 19 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung ausdrückte.

Da als Grundlage einer jeden Spezialfinanzierung eine Strassenrechnung notwendig ist, wie sie beide Postulate fordern, ist diese Thematik nachstehend zuerst dargelegt. Im Anschluss daran wird die Frage einer Spezialfinanzierung erörtert.

In einem ersten Schritt hatte der Regierungsrat die Fachhochschule Nordwestschweiz im Jahre 2014 beauftragt, die bestehende Strassenrechnung<sup>2</sup> zu aktualisieren. Auftrag war es, alle den Strassen zurechenbaren Erträge (Motorfahrzeugsteuer, Mineralölsteuerertrag, LSVA, Busseneinnahmen etc.) und Aufwendungen (Personalaufwand inkl. Overheadkosten, Sach- und Finanzaufwand) zu berücksichtigen. Einfließen sollten sowohl direkt zuordenbare Kosten und Erträge (aus der kantonalen Erfolgsrechnung bzw. aus anderen offiziellen Rechnungen) als auch indirekt zuordenbare (aus der Betriebskostenbuchhaltung, z.B. Gemeinkostenzuschläge oder kalkulatorische Zinsen). Die Ergebnisse zur Strassenrechnung der FHNW sind in Kapitel 3 dieser Vorlage dargelegt.

Die von der FHNW erstellte Strassenrechnung<sup>3</sup> auf Basis der Jahresrechnung 2011 des Kantons Basel-Landschaft weist unter Berücksichtigung des Kapitaldienstes aus Abschreibungen und kalkulatorischen Zinskosten einen Überschuss von rund CHF 20 Mio. aus (vgl. Anhang 3).

Das Ergebnis stellt eine Momentaufnahme dar. Die ein Jahr vor der Erstellung der Strassenrechnung im Jahr 2010 geänderte Abschreibungsmethodik von degressiver Restbuchwertabschreibung 10% (bis 2009) auf lineare Abschreibungen (ab 2010) beeinflusst das Ergebnis massgeblich. Mit diesem Methodenwechsel reduzierten sich die Abschreibungen von noch rund CHF 38 Mio. im Jahr 2009 auf rund CHF 20 Mio. im Jahr 2010 und somit um CHF 18 Mio. Der Überschuss erklärt sich somit wesentlich aus der geänderten Abschreibungspraxis. Mit Stichjahr 2009 hätte in etwa ein ausgeglichenes Ergebnis resultiert.

Mittlerweile wurde die Strassenrechnung 2011 um das Vorjahr 2010 und die Folgejahre 2012 bis 2014 ergänzt und eine Zeitreihe von 2010 bis 2014 erstellt (vgl. Kapitel 3.3). Mit diesem Ansatz resultiert für die Jahre 2010 bis 2014 ein kumulierter Überschuss von rund CHF 115 Mio. Bei der Interpretation dieses Überschusses ist folgendes zu berücksichtigen:

- Einerseits sind die Abschreibungen wie erwähnt heute zu tief. Obwohl der Kanton vor Einführung von HRM 2 nahezu CHF 40 Mio. jährlich abschrieb und seit Einführung von HRM 2 zwischen CHF 45 und CHF 50 Mio. jährlich investierte, liegen die Abschreibungen aktuell

---

<sup>2</sup> Zum damaligen Zeitpunkt bestand bereits eine Strassenrechnung, welche dem Landrat mit LRV 2007-265 vom 23.10.2007 „Beantwortung des Postulates 91 / 279 betreffend Ausarbeitung einer Strassenrechnung von Kanton und Gemeinden von Landrätin Annemarie Spinnler vom 11. Dezember 1991“ unterbreitet worden war. In jener Strassenrechnung waren die Aufwendungen lediglich zwischen 60 und 70% durch Erträge gedeckt. Unter anderem führte der Wechsel der Abschreibungsmethodik von degressiv 10% des Restbuchwerts zu linear nach Lebensdauer im Zuge der Einführung von HRM 2 dazu, dass die FHNW-Strassenrechnung ab 2010 Überschüsse zeigt (vgl. dazu Kapitel 3.2 und 3.4).

<sup>3</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof. Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad; ISBN 978-3-03724-155-4

lediglich bei rund CHF 25 Mio. Wäre kontinuierlich nach derselben Methodik abgeschrieben worden, würden die Abschreibungen in den dargestellten Jahren über CHF 40 Mio. liegen.

- Im aktuellen Investitionsprogramm 2018-2027 sind durchschnittliche jährliche Investitionen von rund CHF 80 Mio. in die Kantonsstrassen geplant. Dies wird dazu führen, dass die Abschreibungen in den nächsten Jahren deutlich steigen, langfristig werden sie das Niveau der durchschnittlichen jährlichen Investitionen erreichen. Es ist deshalb in den nächsten Jahren mit deutlich höheren Abschreibungen zu rechnen, welche die aktuell resultierenden Überschüsse in der Strassenrechnung schon bald in Unterdeckungen (Aufwand grösser als Ertrag) drehen dürften.
- Schliesslich werden in der Strassenrechnung 2017 die ausserordentlichen Abschreibungen in der Höhe von rund CHF 100 Mio., welche aufgrund des Übergangs der Hochleistungsstrassen an den Bund resultierten, zu Buche schlagen und den kumulierten Überschuss mindern.

Für Aussagen *über einen längeren Zeitraum* hinsichtlich Über- oder Unterdeckung der Strassenrechnung, wie sie § 4 des Motorfahrzeugsteuergesetzes fordert, ist die Zeitreihe von fünf Jahren (noch) zu kurz.

Zur Gewährleistung der geforderten Transparenz wird der Regierungsrat die Zeitreihe fort-schreiben und mit folgenden Merkmalen in den Staatsrechnungen ab 2018 publizieren:

- Im Anhang der Jahresrechnung wird die Strassenrechnung versehen mit folgenden Elementen dargestellt:
  - Ergebnis der jeweils aktuellst verfügbaren Strassenrechnung
  - Darstellung einer Zeitreihe ergänzt mit den 4 zurückliegenden Jahren.
  - Aufführen des kumulierten Kapitalbestands seit Einführung der Zeitreihe zu den Strassenrechnungen im Jahr 2010
  - Geeignete Erläuterungen und Kommentare.
- In die Landratsvorlage zur Jahresrechnung wird im ersten Teil ein Kapitel eingebaut, das eine Würdigung der Strassenrechnung und des Kapitalbestands in geeigneter Form enthält.
- Im Hinblick auf die Publikation der Jahresrechnung 2018 wird der Regierungsrat zudem prüfen, wie der Einfluss des Wechsels in der Abschreibungsmethodik von degressiv zu linear im Jahr 2009 berücksichtigt werden soll. Als Varianten sind denkbar: Keine Berücksichtigung, Keine Berücksichtigung versehen mit geeigneten Erläuterungen, Berücksichtigung von kalkulatorischen Werten.

In den Kapiteln 4 und 5 wird das Anliegen des Postulats Ringgenberg 2005-114 geprüft, einen „Strassenfonds“ zu schaffen, in welchen sämtliche anrechenbaren Einnahmen, die für den Strassenbau und -unterhalt bestimmt sind, einfließen und direkt mit den den Strassen zurechenbaren Ausgaben verrechnet werden. Eine solche Lösung würde gemäss dem Anfang 2018 neu in Kraft getretenen Finanzhaushaltsgesetz als Spezialfinanzierung im Eigenkapital bezeichnet und wäre in einem separaten Profitcenter zu führen.

Es ist grundsätzlich möglich, eine Spezialfinanzierung gemäss § 54 des Anfang 2018 in Kraft gesetzten Finanzhaushaltsgesetzes zu schaffen. Diese würde eine gesetzliche Grundlage erfordern, die zeitlich zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen wäre. Eine solche Spezialfinanzierung müsste mittels einer Revision des Motorfahrzeugsteuergesetzes begründet werden und würde eine Landratsvorlage mit entsprechendem Landratsbeschluss erfordern.

In Kapitel 4 werden drei in der Realität praktizierte Formen solcher Spezialfinanzierungen dargestellt, jene des Bundes, jene des Kantons Aargau sowie der mittlerweile aufgelöste und für ein spezifisches Grossvorhaben geführte H2-Fonds im Kanton Basel-Landschaft.

In Kapitel 5 sind modellhaft vier mögliche Ausgestaltungsformen von Spezialfinanzierungen dargestellt, wie sie für den Kanton Basel-Landschaft zukünftig zur Anwendung gelangen könnten.

Sodann erfolgt eine Gesamtbeurteilung solcher Spezialfinanzierungen im Lichte ihrer Vor- und Nachteile sowie unter dem Blickwinkel des Anfang 2018 in Kraft getretenen neuen Finanzhaushaltsgesetzes. Neben den Vorteilen der besseren Akzeptanz von (Steuer-) Einnahmenerhöhungen, der gesicherten Finanzierung des betreffenden Bereichs und einer mitunter kostengünstigeren Aufgabenerfüllung aufgrund besserer Planbarkeit sieht der Regierungsrat folgende Schwächen solcher Spezialfinanzierungen:

1. Spezialfinanzierungen, die dem allgemeinen Staatshaushalt dauerhaft Mittel entziehen, können zu ineffizienter Ressourcenallokation führen, schaffen Sonderlösungen für einzelne staatliche Bereiche, beschränken die Budgetkontrolle und reduzieren die Budgetflexibilität.
2. Spezialfinanzierungen erfordern zusätzliche Instrumente und erhöhen die Komplexität des Staatshaushalts. Die notwendige Schaffung eines separaten Profitcenters würde dazu führen, dass die in der FHNW-Strassenrechnung richtigerweise zugerechneten Gemeinkosten von den betreffenden Organisationseinheiten diesem Profitcenter verrechnet werden müssten (Kosten von Querschnittsfunktionen wie Raumbereitstellung, Informatik, Personal und Finanzen) und betragsmässig umfangreiche Bereiche anderer Organisationseinheiten bzw. Direktionen in dieses Profitcenter, welches wohl Teil der Bau- und Umweltschutzdirektion würde, integriert werden müssten (Motorfahrzeugkontrolle, Verkehrspolizei, Busseneinnahmen u.a.).
3. Diese Schwächen von Spezialfinanzierungen haben den Landrat erst jüngst dazu bewogen, in dem vom Volk am 24. September 2017 angenommenen revidierten Finanzhaushaltsgesetz (LRV [2015-435](#) vom 15. Dezember 2015) die Ausgestaltung von Spezialfinanzierungen enger zu definieren und diese wo immer möglich aufzuheben. Neu sind Spezialfinanzierungen HRM2-konform in die Staatsrechnung integriert und Aufwand- und Ertragsbuchungen werden in der Erfolgsrechnung abgebildet. Auch die Führung von Zweckvermögen in eigenen Kostenrechnungskreisen wurde aufgegeben. Zur Errichtung einer Spezialfinanzierung wird heute eine gesetzliche Grundlage benötigt, welche zeitlich befristet werden muss oder periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist. Damit soll verhindert werden, dass in Spezialfinanzierungen gebundene Mittel auf unbegrenzte Zeit dem öffentlichen Haushalt respektive der politischen Prioritätensetzung entzogen sind (vgl. Seite 37 der erwähnten LRV 2015-435).

Mittels einem der vier dargestellten Modelle von Spezialfinanzierungen (Modell 3) könnten diese Schwächen abgemindert werden, in dem mittels Aktivierung der Planungs- und der Realisierungsaufwand wie bisher in der Investitionsrechnung abgewickelt würde. Damit wären die Projekte dem Einflussbereich der Politik (resp. des Landrats) nicht entzogen und die entsprechenden Vorhaben wären nach wie vor Teil der jährlichen Budgetdebatten.

Die Strassenrechnung der FHNW eignet sich nicht, um auf deren Grundlage eine Spezialfinanzierung zu bilden. Die Gründe dafür sind:

- Eine Spezialfinanzierung bedarf eines eigenen Profitcenters. Die FHNW-Strassenrechnung ist eine Aufwand-/Ertragsrechnung, die aufzeigt, ob die seitens Kantonsstrassen generierten Aufwendungen durch die Erträge gedeckt sind. Sie beinhaltet Elemente der Erfolgsrechnung (z.B. Personal- und Sachaufwand TBA und Verkehrspolizei) als auch kalkulatorische Elemente aus der Betriebskostenrechnung (Gemeinkostenzuschläge, kalkulatorischer Zinsaufwand). Somit kann sie nicht mit einem Profitcenter gleichgesetzt werden.
- Es stellen sich auch Steuerungsprobleme: Würde ein solches Profitcenter geschaffen, müsste es in der Verantwortung einer Direktion stehen. Aufgrund der Elemente der FHNW-

Strassenrechnung müssten in diesem Profitcenter Aufwand- und Ertragspositionen wie die Busseneinnahmen, der Aufwand der Verkehrspolizei, die Zinsaufwendungen, die Motorfahrzeugkontrolle und weitere Elemente enthalten sein. Die Zuständigkeit für diese Aufwands- und Ertragspositionen müsste fast zwingend in die Kompetenz *einer* Direktion fallen. Dies hätte einen organisatorischen Umbau zur Folge, in dessen Zuge die heutigen Kompetenzen neu geregelt werden müssten.

Das mit der gelungenen Sanierung des Baselbieter Finanzhaushalts deutlich verbesserte finanzpolitische Umfeld lässt aktuell keine eingeengten finanziellen Handlungsspielräume im Strassenbereich erkennen. Mit geplanten Investitionen von durchschnittlich jährlich CHF 80 Mio. im Zeitraum 2018-2027 und dem in der Erfolgsrechnung gemäss AFP 2018-2021 jährlich aufgewendeten Betrag von rund CHF 65 Mio. fliessen gesamthaft mehr Mittel als bisher in den Betrieb und Unterhalt, die Instandhaltung und den Ausbau der Kantonsstrassen.

In seiner Gesamtbeurteilung hat der Regierungsrat entschieden, die vom Postulanten geforderte erhöhte Transparenz mittels der oben skizzierten Publikation der Strassenrechnungen in den kantonalen Jahresrechnungen zu schaffen. Diese Veröffentlichungen werden die jeweils aktuellsten Ergebnisse, eine Zeitreihe von fünf Jahren sowie den kumulierten Kapitalbestand seit Einführung der Strassenrechnung enthalten. Am kumulierten Kapitalbestand lässt sich ablesen, ob Kapital geäufnet wurde (die Erträge sind über einen bestimmten Zeitraum gerechnet höher als die Aufwendungen) oder ob eine Unterdeckung besteht (kumulierte Aufwendungen höher als kumulierte Erträge).

Die Ergebnisse der Strassenrechnung und insbesondere des resultierenden Kapitalbestands sollen dem Landrat als Richtschnur dienen, wenn es um die Beurteilung und Priorisierung von Ausgaben und die Bereitstellung von Mitteln für die Kantonsstrassen geht (im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans und des Investitionsprogramms sowie einzelner Vorhaben).

Wurden zum Beispiel in einem bestimmten Zeitraum durch die Strassen mehr Mittel generiert als verausgabt, so besteht ein Spielraum für Mehrausgaben (oder die Reduktion der Motorfahrzeugsteuer). Liegen die Ausgaben hingegen über einen längeren Zeitraum über den Einnahmen, lässt sich prüfen, ob das Verhältnis wieder ins Lot gebracht werden soll, z.B. durch eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern oder eine Reduktion von Ausgaben oder Investitionen.

Somit lässt sich die Strassenrechnung zukünftig als Orientierungsgrösse und Entscheidungshilfe für die Entscheidungen im Bereich der Strassenfinanzierung verwenden.

## 1.2. Inhaltsverzeichnis

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1.    | Übersicht .....  | 2  |
| 1.1.  | Zusammenfassung  | 2  |
| 1.2.  | Inhaltsverzeichnis   | 7  |
| 2.    | Ausgangslage .....   | 8  |
| 2.1   | Parlamentarische Vorstösse   | 8  |
| 2.1.1 | <i>Postulat 2005-114</i>   | 8  |
| 2.1.2 | <i>Postulat 2012-193</i>   | 9  |
| 2.2   | Rechtliche Grundlagen  | 10 |
| 2.2.1 | <i>Kanton Basel-Landschaft</i>   | 10 |
| 2.2.2 | <i>Bund: LSVA, Mineralsteuereollertrag und Werkgebundene Beiträge</i>  | 10 |
| 2.3   | Finanzpolitisches Umfeld   | 10 |
| 2.4   | Revidiertes Finanzhaushaltsgesetz - Stärkung der finanziellen Steuerung  | 12 |
| 2.5   | Umsetzung der Aufträge   | 12 |
| 3.    | Strassenrechnung .....   | 13 |
| 3.1   | Strassenrechnung der FHNW  | 13 |
| 3.2   | Ergebnisse gemäss FHNW-Studie für das Jahr 2011  | 14 |
| 3.3   | Jährliche Nachführung und Publikation in den Jahresrechnungen  | 16 |
| 3.4   | Weitere Überlegungen der FHNW zur künftigen Finanzierung der Strassen  | 18 |
| 4.    | Strassenfinanzierung beim Bund und bei anderen Kantonen .....  | 19 |
| 4.1   | Lösung beim Bund   | 19 |
| 4.2   | Lösungen in anderen Kantonen   | 21 |
| 4.2.1 | <i>Beispiel aus FHNW-Studie: Lösung im Kanton Aargau</i>   | 21 |
| 4.2.2 | <i>Beispiel aus dem Kanton Basel-Landschaft: Der H2-Fonds</i>  | 23 |
| 5.    | Mögliche Ausgestaltungen und Beurteilung von Spezialfinanzierungen im Strassenbereich .....  | 23 |
| 5.1   | Definition   | 23 |
| 5.2   | Mögliche Modelle von Spezialfinanzierungen für Strassen  | 23 |
| 5.2.1 | <i>Modell 1: Spezialfinanzierung für ein ausgewähltes, neues Gross-Vorhaben Kantonsstrasse</i>   | 24 |
| 5.2.2 | <i>Modell 2: Verwendung Spezialfinanzierung für alle neuen Vorhaben von Kantonsstrassen</i>  | 24 |
| 5.2.3 | <i>Modell 3: Verwendung Spezialfinanzierung für Bau, Betrieb und Unterhalt sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden aktiviert)</i>   | 25 |
| 5.2.4 | <i>Modell 4: Spezialfinanzierung für die Investitionen und den Betrieb sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden nicht aktiviert)</i> | 26 |
| 5.3   | Vor- und Nachteile einer Finanzierung mittels Spezialfinanzierung  | 26 |
| 5.3.1 | <i>Ausgangslage:</i>   | 26 |
| 5.3.2 | <i>Vor- und Nachteile von Spezialfinanzierungen</i>  | 27 |
| 5.3.3 | <i>Gesamtbeurteilung und Variantenentscheid</i>  | 29 |
| 6.    | Fazit und weiteres Vorgehen.....   | 30 |
| 7.    | Anträge: .....   | 32 |
| 8.    | Anhang .....   | 33 |
| 8.1   | Anhang 1: Landratsbeschluss  | 33 |
| 8.2   | Anhang 2: Auszug Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SGS 725.116.2)         | 34 |
| 8.3   | Anhang 3: Strassenrechnung Basel-Landschaft 2011 gemäss FHNW-Studie  | 36 |

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Parlamentarische Vorstösse

#### 2.1.1 Postulat [2005-114](#)

Das Postulat "Einführung einer generellen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds" wurde am 21. April 2005 von Hans Jürgen Ringgenberg eingereicht und am 8. Juni 2006 vom Landrat mit folgendem Wortlaut überwiesen:

*„Der Kanton Basel-Landschaft weist heute mit einer Ausgabenrechnung aus, welche effektiven jährlichen Kosten für den Strassenbau- und -unterhalt und den Betrieb des Strassennetzes anfallen. Die anrechenbaren Einnahmen werden darin gegenübergestellt und der Deckungsgrad errechnet.*

*Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen führt der Kanton Basel-Landschaft keine Sonderrechnung im Bereich des Strassenverkehrs sondern verbucht die in diesem Zusammenhang stehenden Einnahmen über die laufende Rechnung.*

*Zur besseren Transparenz und Ausweisung der Zweckbestimmung wäre es zweckmässig, sämtliche anrechenbaren Einnahmen, die für den Strassenbau- und unterhalt bestimmt sind, über einen sog. Strassenfonds zu verbuchen und in der Staatsrechnung gesondert auszuweisen und direkt mit den zurechenbaren Ausgaben in Vergleich zu bringen.*

*Über die für den Strassenverkehr anrechenbaren und zweckbestimmten Einnahmen und Ausgaben sind zudem klare Kriterien oder ein Katalog zu erstellen, die genaue Richtlinien für die Berechnung des Deckungsgrades vorgeben.*

*Auf diese Weise wäre die zweckbestimmte und vollumfängliche Verwendung der für den Motorfahrzeugverkehr bestimmten Mittel besser offen gelegt und ausgewiesen.*

*Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, inwieweit die Einführung einer solchen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds umgesetzt und verwirklicht werden kann.“*

Die damalige Antwort des Regierungsrats lautete wie folgt:

Der Regierungsrat war damals bereit, einen „generellen Strassenfonds“, der aus zweckgebundenen Steuern, Abgaben und Beiträgen geäuftnet wird, zu prüfen, wenn der damalige spezielle Strassenfonds für die H2 ausgelaufen ist, denn zwei nebeneinander laufende Strassenfonds erachtete der Regierungsrat als unpraktikabel. In der Debatte zur Überweisung vertrat der Regierungsrat die Ansicht, dass eine zeitgleiche Parallelführung des H2-Fonds und eines „generellen Strassenfonds“ keine verträgliche Lösung darstellt, allein schon wegen der Finanzierung aus den immer gleichen Quellen. Der Regierungsrat wollte das Postulat deshalb erst entgegennehmen, wenn der spezielle Strassenfonds für die H2 ausgelaufen ist, das heisst nach dem Jahr 2016. Das Postulat zum damaligen Zeitpunkt entgegenzunehmen, nur um es dann über Jahre zu „parkieren“, hielt der Regierungsrat für nicht sinnvoll.

#### Postulat 2005-114 - Diskussion im Landrat

Die Diskussion zur Überweisung des Postulats 2005-114 wurde kontrovers geführt. Einerseits war zu erkennen, dass dem Landrat die Transparenz der Strassenfinanzierung wichtig ist. Es kam aber auch eine Skepsis gegenüber solchen „Spezialkässeli“ zum Ausdruck und das Bewusstsein, dass solche Sonderfinanzierungen nicht unproblematisch sind und ein Gesamtsystem schwächen können. Die Problematik zweier nebeneinander laufender Fonds kam ebenfalls zur Sprache. Der Landrat überwies das Postulat 2005-114 schliesslich äusserst knapp mit 34 zu 32 Stimmen bei 5 Enthaltungen.



### 2.1.2 Postulat 2012-193

Das Postulat "Verkehrssteuern sollen Kosten der Strassenrechnung decken" wurde am 21. Juni 2012 von Klaus Kirchmayr eingereicht und am 24. Januar 2013 vom Landrat mit folgendem Wortlaut überwiesen:

*„Aktuell berät der Landrat eine Neugestaltung seiner Verkehrssteuern. Ziel dieser Neugestaltung sind zusätzliche ökologische Komponenten und Anreize. Die aktuelle Neugestaltung erfolgt unter der Prämisse, dass das Steuervolumen auf dem gleichen Niveau wie vorher verbleibt.*

*Sinnvollerweise verlangt das aktuelle Gesetz aber auch, dass gemäss Verursacherprinzip mit den Verkehrssteuern die Kosten der Strassenrechnung vollständig gedeckt werden. Bis jetzt führt der Kanton keine regelmässige Strassenrechnung. Eine entsprechende Postulatantwort von 2007 (das Postulat war 1991 eingereicht worden!) zeigt aber, dass dannzumal lediglich ein Deckungsbeitrag von 60 – 90 % erreicht wurde (je nachdem, was man den Strassen für Kosten auferlegt).*

*Mit der Inbetriebnahme neuer, grosser und teurer Strassen dürfte sich die Strassenrechnung in naher Zukunft weiter verschlechtern. Dieses Phänomen ist nicht auf den Kanton Baselland beschränkt, sondern betrifft viele Schweizer Kantone. Am 17. Juni 2012 hat z.B. der Kanton Zürich mittels einer Volksabstimmung seine Neugestaltung der Verkehrssteuern dazu genutzt auch die Unterdeckung seiner Strassenrechnung nachhaltig zu korrigieren. In der Konsequenz erwartet der Kanton Zürich um ca. 25 % höhere Einnahmen von den Verkehrssteuern.*

*Die Regierung wird eingeladen bei der Neukonzeption der Verkehrssteuern sicherzustellen, dass wie vom Gesetz verlangt, eine nachhaltig ausgeglichene Strassenrechnung resultiert.“*

Die damalige Antwort des Regierungsrats lautete:

Der Regierungsrat war damals bereit, den Vorstoss entgegenzunehmen.

#### Postulat 2012-193 - Diskussion im Landrat

Eine Ratsminderheit war mit der Überweisung des Postulats nicht einverstanden. Aus deren Sicht sollten mit dem Postulat gewisse Verkehrsteilnehmer bevorzugt werden: Bei den Autofahrern würde verlangt, dass die verursachten Kosten vollständig gedeckt seien, während dies beim Öffentlichen Verkehr bei weitem nicht gewährleistet sei. Ausserdem verkehre ein beträchtlicher Teil des Öffentlichen Verkehrs auch auf Kantonsstrassen.

Unbestritten war für eine Ratsmehrheit, dass eine Grundlage zu schaffen sei, welche aufzeigt, ob die Kosten der Strassen durch die generierten Erträge gedeckt sind. Eine erhöhte Transparenz bezüglich der Strassenkosten wurde gefordert, gegenüber einer separaten Kasse wurden hingegen eher Vorbehalte geäussert.

Der Landrat überwies das Postulat 2012-193 schliesslich deutlich mit 49 zu 19 Stimmen bei 1 Enthaltung.

## 2.2 Rechtliche Grundlagen

### 2.2.1 Kanton Basel-Landschaft

Das Gesetz vom 17. Oktober 2013<sup>4</sup> über die Motorfahrzeugsteuer regelt in § 4 zum Steuern- und Gebührenrahmen was folgt:

#### § 4 Steuer- und Gebührenrahmen

<sup>1</sup> Der Gesamtertrag der Motorfahrzeugsteuern zuzüglich weiterer anrechenbarer Erträge darf die über einen mehrjährigen Zeitraum gerechneten durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für Strassenbau, einschliesslich Zinsen und Abschreibungen, Strassenunterhalt, Verkehrspolizei und weitere, in Zusammenhang mit dem Motorfahrzeugverkehr stehende Dienste, nicht übersteigen.

<sup>2</sup> Der Landrat gleicht allfällige Ertragsüberschüsse durch Herabsetzung der Motorfahrzeugsteuer einzelner oder aller Fahrzeugkategorien aus.

<sup>3</sup> Der Gesamtertrag der Gebühren darf den Aufwand nicht übersteigen.

Die Vorgabe, dass der Gesamtertrag der Verkehrssteuern und weiterer anrechenbarer Erträge die durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für die Strassen nicht übersteigen darf, gilt somit *über einen mehrjährigen Zeitraum gerechnet*. Als weitere anrechenbare Erträge können Verkehrsbussen, Beiträge des Bundes an Hauptstrassen sowie die Anteile des Kantons am Treibstoffzollertrag (Mineralölsteuerertrag) sowie an der LSVA verstanden werden. Diese zweckgebundenen Erträge fliessen heute in den ordentlichen Finanzhaushalt. Nach Gesetz muss der Landrat allfällige Ertragsüberschüsse durch Herabsetzung der Verkehrssteuern einzelner oder aller Fahrzeugkategorien kompensieren, bis das mittelfristige Gleichgewicht zwischen zweckgebundenen Einnahmen und entsprechenden Ausgaben erreicht wird.

### 2.2.2 Bund: LSVA, Mineralsteuerzollertrag und Werkgebundene Beiträge

Von Seiten Bund erhält der Kanton Einnahmen aus werkgebundenen Beiträgen, den Anteilen des Kantons am Treibstoffzollertrag (Mineralölsteuerertrag) sowie aus der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Entsprechend dem Gesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer zahlt der Bund werkgebundene Beiträge an die Kantone (Hauptstrassen, Verkehrsinfrastruktur, Städte und Agglomerationen, übrige werkgebundene Beiträge wie Umweltschutz, Landschaftsschutz und Naturgefahren) sowie nicht werkgebundene Beiträge (allgemeine Beiträge an kantonale Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind).

Entsprechende Auszüge aus dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SGS 725.116.2) finden sich in Anhang 2.

## 2.3 Finanzpolitisches Umfeld

Mit der aktuell laufenden Umsetzung der Strategiemassnahmen seit 2016 bis 2021 und dem zuvor in den Jahren 2012 bis 2015 realisierten Entlastungspaket 12/15 ist es dem Regierungsrat gelungen, den zuvor in Schieflage geratenen Finanzhaushalt ins Gleichgewicht zu bringen. Im Rechnungsjahr 2017 konnte der Regierungsrat in der Erfolgsrechnung einen Überschuss von CHF 67.4 Mio. präsentieren und die Planjahre ab 2018 zeigen allesamt schwarze Zahlen.

Damit hat sich der Kanton einerseits den finanzpolitischen Spielraum erschaffen, um den langfristigen Schuldenabbau in Angriff zu nehmen (der Kanton Basel-Landschaft weist im gesamtschweizerischen Vergleich die dritthöchste Verschuldungsquote auf). Die bessere finanzielle Situation ermöglicht es aber auch, punktuell und wo notwendig zusätzliche finanzielle Mittel aufzuwenden.

---

<sup>4</sup> GS 2014.033, SGS 341

Was die Ausgaben für die Kantonsstrassen angeht, ist zwischen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung zu unterscheiden.

### **Erfolgsrechnung:**

In den AFP-Jahren 2018 bis 2021 plant der Kanton jährliche Ausgaben für den Strassenbau in der Grössenordnung von CHF 35 Mio. (Personal-, Sach- und übriger Aufwand). Zudem fällt ein Abschreibungsaufwand von rund CHF 30 Mio. an. Damit resultiert in der Erfolgsrechnung in den Jahren 2018 bis 2021 ein jährlicher Aufwand in der Grössenordnung von CHF 65 Mio. Teil davon sind die jährlichen Tranchen des Verpflichtungskredits (nach neuem Finanzhaushaltsgesetz eine „Ausgabenbewilligung“) für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Kantonsstrassen 2018-2021 inkl. Entsorgungskosten (gesamthaft CHF 56 Mio., jährliche Tranchen 2018-2021 zwischen CHF 13 und CHF 15 Mio.; LRV [2017-077](#) vom 21.2.2017).

Allfälliger Mehrbedarf für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Kantonsstrassen wird der Regierungsrat dem Landrat somit über den ordentlichen Budgetprozess bzw. mittels einer neuen Ausgabenbewilligung nach Ablauf des bestehenden Verpflichtungskredits beantragen (d.h. entsprechend für die nächste Periode 2022 bis 2025).

### **Investitionsrechnung:**

Mit LRV 2017-250 hat der Landrat das kantonale Investitionsprogramm 2018-2027 zur Kenntnis genommen, in welchem der Regierungsrat in den nächsten 10 Jahren insgesamt CHF 2049 Mio. Nettoinvestitionen und damit durchschnittliche jährliche Nettoinvestitionen von CHF 205 Mio. eingeplant hat. Mit 39% und somit total CHF 799 Mio. ist der grösste Anteil davon für die Strassen reserviert (im Jahresdurchschnitt CHF 80 Mio.). Teil davon sind in den Jahren 2018-2021 die jährlichen Tranchen des Verpflichtungskredits für die Instandsetzung und Korrektur der Kantonsstrassen (gesamthaft CHF 116 Mio. in den Jahren 2018-2021, jährlich im Durchschnitt CHF 29 Mio.; ebenfalls LRV [2017-077](#) vom 21.2.2017).

Die Erfahrung zeigt hier, dass aufgrund von Projektverzögerungen nicht unbedingt alle geplanten Investitionsausgaben getätigt werden können. So waren im Budget 2017 CHF 47 Mio. Investitionen im Tiefbau vorgesehen, wovon lediglich CHF 35 Mio. getätigt werden konnten. Mit der Ablehnung der Entwicklungsplanung Leimental - Birseck – Allschwil (ELBA) in der Volksabstimmung vom 8. November 2015 sowie der Übergabe der Hochleistungsstrassen H2 und H18 an den Bund voraussichtlich im Jahr 2020 stehen zurzeit keine Investitionsgrossprojekte an.

### **Fazit zum finanzpolitischen Umfeld:**

Durch die konsequente Finanzpolitik ist es dem Regierungsrat einerseits gelungen, neue finanzielle Spielräume zu eröffnen, welche es erlauben, bei begründetem Bedarf zusätzliche Mittel für einzelne Bereiche bereitzustellen, sollten die bisherigen Mittel nicht ausreichen.

Erst Mitte 2017 hat der Landrat mit LRV 2017-077 CHF 56 Mio. für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Kantonsstrassen inkl. Entsorgungskosten und CHF 116 Mio. für die Instandsetzung und Korrektur der Kantonsstrassen für die Jahre 2018-2021 gesprochen.

Das kantonale Investitionsprogramm ist dadurch geprägt, dass mit 39% der weitaus grösste Anteil für die kantonalen Strassen reserviert ist und die geplanten Investitionen tendenziell nicht vollständig umgesetzt werden können. Grossprojekte mit sehr hohen Investitionsvolumen (d.h. über CHF 400 Mio.) stehen zurzeit keine an. Das Projekt mit den höchsten Investitionskosten, das sich in der Planungsphase befindet, ist der Zubringer Bachgraben-Nordtangente. Dieser soll je nach Ausführungsvariante zwischen CHF 50 und CHF 400 Mio. kosten.

Die für den Betrieb, den Unterhalt, die Instandhaltung und den Ausbau der Kantonsstrassen zurzeit notwendigen Mittel sind in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung eingeplant. Sollte sich zusätzlicher Bedarf ergeben, bestehen aktuell finanzielle Spielräume, um diesen über den ordentlichen Planungsprozess abzudecken.

#### **2.4 Revidiertes Finanzhaushaltsgesetz - Stärkung der finanziellen Steuerung**

Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass mit dem vom Baselbieter Volk am 24. September 2017 angenommenen revidierten Finanzhaushaltsgesetz, das am 1.1.2018 in Kraft trat, auch in finanzrechtlicher Hinsicht eine neue Ausgangslage bezüglich der Bildung von Zweckvermögen besteht.

Im Zuge des zugrundeliegenden Projekts zur Stärkung der finanziellen Steuerung hat der Landrat zugestimmt, dass Zweckvermögen HRM2-konform in die Staatsrechnung integriert sowie Aufwands- und Ertragsbuchungen in der Erfolgsrechnung abgebildet und damit erfolgswirksam werden. Die Führung von eigenen Kostenrechnungskreisen wurde mit der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes aufgegeben.

Ziel der Integration der Zweckvermögen war eine höhere Transparenz bezüglich der Vermögens- und Ertragslage und die Erleichterung der Berichterstattung.

Auch die Anforderungen an Spezialfinanzierungen sind gestiegen. Zweckvermögen benötigen mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz eine gesetzliche Grundlage, welche zeitlich zu befristen oder periodisch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen ist.

Damit soll verhindert werden, dass in Spezialfinanzierungen gebundene Mittel auf unbegrenzte Zeit dem öffentlichen Haushalt respektive der politischen Prioritätensetzung entzogen sind. Bei Spezialfinanzierungen stellen die Entnahmen eine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinne dar, weshalb jede Mittelverwendung aus einer Spezialfinanzierung einer Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs bedarf.

#### **2.5 Umsetzung der Aufträge**

Vom Landrat wurde die Erstellung einer Strassenrechnung sowie die Prüfung eines Strassenfonds verlangt. In den eingereichten Postulaten und den Diskussionen kommt zum Ausdruck, dass die Transparenz von Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen stehen, von Bedeutung ist.

In einem ersten Schritt stand deshalb die Aktualisierung der Strassenrechnung<sup>5</sup> an. Mit diesem Auftrag hat die Bau- und Umweltschutzdirektion die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) beauftragt. Die FHNW hat ihren Schlussbericht per 12. Januar 2015<sup>6</sup> mit Zahlen für das Jahr 2011 vorgelegt. In der Zwischenzeit konnten die Rechnungsjahre 2010 sowie die Jahre 2012 bis 2014 nach dem Modell der FHNW aufgearbeitet werden. Die Ergebnisse der FHNW-Strassenrechnung, die Schlussfolgerungen dazu sowie eine Zeitreihe der kantonalen Strassenrechnungen von 2010 bis 2014 sind in Kapitel 3 dargestellt. Das Kapitel 3 enthält eine

<sup>5</sup> Zum damaligen Zeitpunkt bestand bereits eine Strassenrechnung, welche dem Landrat mit LRV 2007-265 vom 23.10.2007 „Beantwortung des Postulates 91 / 279 betreffend Ausarbeitung einer Strassenrechnung von Kanton und Gemeinden von Landrätin Annemarie Spinnler vom 11. Dezember 1991“ unterbreitet worden war. In jener Strassenrechnung waren die Aufwendungen lediglich zwischen 60 und 70% durch Erträge gedeckt. Unter anderem führte der Wechsel der Abschreibungsmethodik von degressiv 10% des Restbuchwerts zu linear nach Lebensdauer im Zuge der Einführung von HRM 2 dazu, dass die FHNW-Strassenrechnung ab 2010 Überschüsse zeigt (vgl. dazu Kapitel 3.2 und 3.4).

<sup>6</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof. Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad; ISBN 978-3-03724-155-4

Würdigung der Ergebnisse, welche unter Hinweis auf die im Jahr 2010 aufgrund der Einführung von HRM 2 geänderte Abschreibungsmethodik von degressiv 10% Restbuchwertabschreibung auf lineare Abschreibungen relativiert werden.

Aufgrund des im Postulat 2005-111 geäusserten Anliegens, die Einführung einer generellen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds zu prüfen und der damaligen Zusage des Regierungsrats, eine solche Prüfung vorzunehmen, wird diese Finanzierungsform in den Kapiteln 4 und 5 erörtert. Zu diesem Zweck sind in Kapitel 4 Beispiele von Spezialfinanzierungen des Bundes sowie der Kantone Aargau und Basel-Landschaft kurz skizziert. In Kapitel 5 werden einige mögliche Ausgestaltungsformen modellhaft dargestellt und diskutiert. Zudem fliessen die im Zuge der Erarbeitung des neuen seit 1.1.2018 geltenden Finanzhaushaltsgesetzes gewonnenen generellen Erkenntnisse zur Frage von Spezialfinanzierungen bzw. Fondslösungen ein. In Kapitel 6 zieht der Regierungsrat ein Fazit zur Frage von Spezialfinanzierungen für Strassen sowie dem Führen einer Strassenrechnung.

### **3. Strassenrechnung**

#### **3.1 Strassenrechnung der FHNW<sup>7</sup>**

Die methodischen Grundlagen und die Berechnungen zur Strassenrechnung können der FHNW-Studie, die öffentlich vorliegt, entnommen werden und sind vorliegend nicht im Detail ausgeführt.

Der Auftrag an die für die Studie verantwortlichen Professoren beinhaltet:

- die Durchführung einer Recherche zu bereits bestehenden Strassenrechnungen in der Schweiz,
- die Entwicklung einer Strassenrechnung nach fachlichen Aspekten für den Kanton Basel-Landschaft, wobei ausschliesslich Faktoren integriert werden sollen, die effektiv gerechnet werden können
- das Einfließen sowohl direkt zuordenbarer (aus der kantonalen Erfolgsrechnung bzw. aus anderen offiziellen Rechnungen) als auch indirekt zuordenbarer Kosten und Erträge (aus der Betriebskostenbuchhaltung, z.B. Gemeinkostenzuschläge oder kalkulatorische Zinsen). sowie
- die Erstellung einer Modellrechnung zur Finanzierung künftiger Vorhaben

Aufgrund ihrer Analyse kamen die Experten zum Schluss, dass in einer Strassenrechnung des Kantons Basel-Landschaft folgende wesentlichen Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden sollen:

#### Einnahmen:

- Der anrechenbare Mineralölsteuerertrag seitens Bund
- Der Ertrag aus Bundessteuer/LSVA
- Die Erträge aus dem Verkauf von Treibstoff
- Die Erträge aus Bussen
- Die Erträge der Motorfahrzeugkontrolle
- Die Erträge aus der kantonalen Motorfahrzeugsteuer

---

<sup>7</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof. Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad; ISBN 978-3-03724-155-4

## Ausgaben

- Personalaufwand (Tiefbauamt, Polizei, MFK, etc.)
- Sachaufwand (Tiefbauamt (inkl. Treibstoffeinkauf), Polizei, MFK, etc.)
- Finanzaufwand (Abschreibung, kalkulatorische Zinsen)

Nicht berücksichtigt wurden aufgrund fehlender Verfügbarkeit allfällige Nettoaufwendungen der Gerichte und der Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit Strassenverkehrsdelikten.

Mit der Erstellung einer Strassenrechnung ist der Regierungsrat somit den mit den beiden Postulaten 2005-114 und 2012-193 erhobenen Forderungen nach mehr Transparenz nachgekommen. Um diese Transparenz weiterzuführen, wird der Regierungsrat die Strassenrechnungen (Zeitreihe) sowie den kumulierten Kapitalbestand (ab Einführung bzw. ab 2010) in den Jahresrechnungen ab 2018 im Anhang sowie in der Landratsvorlage zu den Jahresrechnungen publizieren. Im nachstehenden Kapitel 3.2 sind die Ergebnisse dargestellt. Es erfolgt auch eine Erläuterung der Publikationsform der Strassenrechnungen in den künftigen kantonalen Jahresrechnungen.

### **3.2 Ergebnisse gemäss FHNW-Studie für das Jahr 2011**

Die von der FHNW erstellte Strassenrechnung auf Basis der Jahresrechnung 2011 des Kantons Basel-Landschaft weist unter Berücksichtigung des Kapitaldienstes aus Abschreibungen und kalkulatorischen Zinskosten einen Überschuss von CHF 19.923 Mio. aus (Die Strassenrechnung der FHNW für das Jahr 2011 ist in Anhang 3 *vollständig* abgebildet).

| <b>Positionen Strassenrechnung FHNW 2011</b>  | <b>CHF Mio.</b> |
|---|-----------------|
| Kosten aus Personalaufwand (inkl. Gemeinkosten), Sachaufwand und übrigem Aufwand<br>(vor Kapitaldienst) | -79.817         |
| Ertrag  | 126.715         |
| <b>Zwischenergebnis vor Kapitaldienst</b>   | <b>46.898</b>   |
| Abschreibungen  | -20.920         |
| Kalkulatorische Zinskosten  | -6.056          |
| <b>Ergebnis Basis Buchwert (Überschuss)</b>   | <b>19.923</b>   |

### **Wechsel der Abschreibungsmethodik im Jahr 2010**

Mit der Einführung der Rechnungslegungsgrundsätze HRM 2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden) änderte der Kanton seine Abschreibungspraxis auf allen Anlagen von bisher degressiver Restbuchwertabschreibung von 10% auf die Methodik linearer Abschreibungen nach Lebensdauer der Anlagen.

Mit der bis 2009 geltenden degressiven Restbuchwertabschreibung von 10% wurden die Anlagen schneller abgeschrieben und es resultierten in den Jahresrechnungen entsprechend markant höhere Abschreibungen. Dadurch liegt der Kapitalwert der Strassen viel tiefer, als wenn schon immer linear abgeschrieben worden wäre und vor allem liegt er auch im Vergleich mit den durchschnittlichen jährlichen Investitionen zu tief.

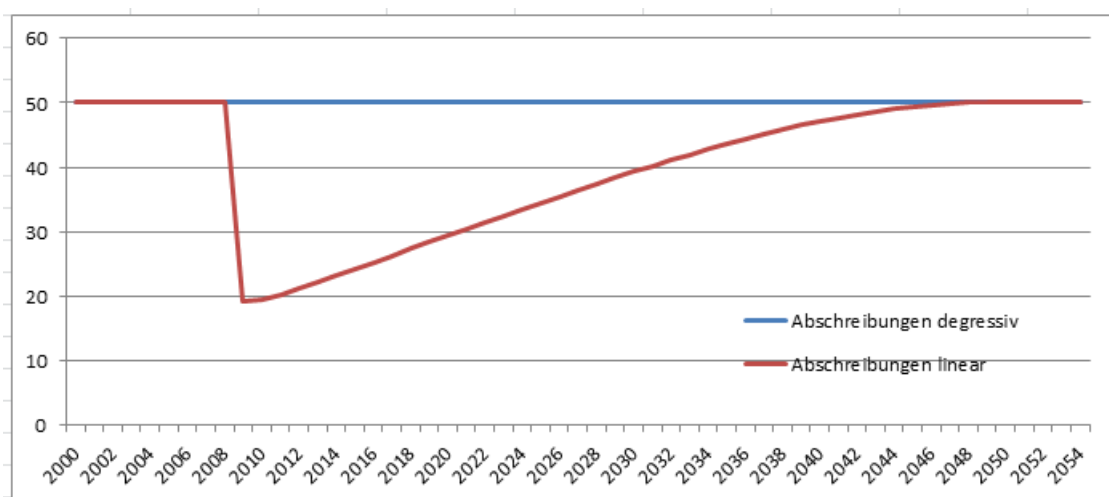
Mit dem neuen betriebswirtschaftlichen Ansatz der Abschreibungen nach Lebensdauer werden die Anlagen über einen längeren Zeitraum abgeschrieben (bei den Strassenanlagen in der Regel über 40 Jahre) und entsprechend resultieren viel tiefere jährliche Abschreibungen. Der Vergleich der Abschreibungen auf die Kantonsstrassen vor dem Methodenwechsel (2009) mit dem Umfang der Abschreibungen mit Vollzug des Methodenwechsels (2010) verdeutlicht dies (Auszug aus der Erfolgsrechnung im Jahresbericht 2010, LRV 2011-080, 22. März 2011, Seite 111):

| Kt. | Bezeichnung                  | Rechnung 2009 | Rechnung 2010 |
|-----|------------------------------|---------------|---------------|
| 330 | Abschreibungen Sachanlagen W | 37'986'633    | 20'078'168    |

Durch den Methodenwechsel von degressiv zu linear reduzierten sich die Abschreibungen somit von der Rechnung 2009 zur Rechnung 2010 von einem Umfang von rund CHF 38 Mio. auf noch CHF 20 Mio. und somit um CHF 18 Mio.

Diese Entlastung der Erfolgsrechnung erklärt im Wesentlichen den in der Strassenrechnung der FHNW, die auf dem Jahr 2011 basiert, resultierenden Überschuss von rund CHF 20 Mio.

Es könnte nun argumentiert werden, dass mit der linearen Abschreibungsmethode ab 2010 doch die nun „richtige“ betriebswirtschaftliche Methode nach HRM 2 vorläge. Über einen längeren Zeitraum betrachtet kann dieser Argumentation zugestimmt werden. Da die Änderung aber just ein Jahr vor dem Basisjahr 2011 der Strassenrechnung erfolgte, liegen die Abschreibungen im Verhältnis zu den Investitionen viel zu tief, da in allen Jahren zuvor mit der degressiven Abschreibungsmethode *im Vergleich* viel zu hohe Abschreibungen vorgenommen wurden. Wäre andererseits schon immer mittels der „richtigen“ linearen Abschreibungsmethode abgeschrieben worden, hätten die Abschreibungen in den Jahren ab 2010 in etwa auf dem Niveau von 2009 gelegen (also in der Grössenordnung von CHF 38 Mio. und mehr). Degressive und lineare Abschreibungsmethodik führen über einen längeren Zeitraum nämlich zur selben jährlichen Abschreibungshöhe, wie nachstehende Grafik illustriert (im Beispiel für gleichbleibende Investitionen von CHF 50 Mio. jährlich erstellt):



Der Vergleich ist modellhaft, basiert auf jährlichen Investitionen von CHF 50 Mio. über einen längeren Zeitraum und zeigt auf, dass lineare und degressive Abschreibungen langfristig zur selben jährlichen Abschreibungshöhe führen, die der Höhe der Investitionen entspricht.

Die Höhe der jährlichen Investitionen lag im Kanton Basel-Landschaft in den letzten 10 Jahren in der Grössenordnung von zwischen CHF 45 und CHF 50 Mio. und im aktuellen Investitionsprogramm sind in den Jahren 2018 bis 2027 Investitionen von durchschnittlich CHF 80 Mio.

jährlich in die Kantonsstrassen eingeplant, so dass die Abschreibungshöhe schon nach einem relativ kurzen Zeitraum wieder wesentlich höher zu liegen kommen wird.

### **Fazit zur Strassenrechnung gemäss FHNW-Studie für das Jahr 2011**

Zur Strassenrechnung gemäss FHNW-Studie für das Jahr 2011 kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die Strassenrechnung ist vom methodischen Ansatz her (berücksichtigte Kosten- und Ertrags-elemente, Berücksichtigung der Overheadkosten etc.) der für einen längeren Zeitraum betriebswirtschaftlich „richtige“ HRM 2-konforme Ansatz und sie ist methodisch korrekt erstellt.
- Die vorliegende Strassenrechnung der FHNW eignet sich nicht, um auf deren Grundlage eine Spezialfinanzierung zu bilden. Die Gründe dafür sind:
  - Ein Jahr vor der Erstellung der Strassenrechnung erfolgte der Wechsel in der Abschreibungsmethodik von degressiver Restbuchwertabschreibung 10% (bis 2009) auf die lineare Abschreibungsmethodik (ab 2010). Dieser Methodenwechsel beeinflusst das Ergebnis wesentlich. Deshalb ist das aktuell vorliegende Resultat nicht geeignet, um verbindliche Aussagen dazu zu machen, welche Unterdeckung (d.h. der Aufwand ist höher als der Ertrag) oder welche Überdeckung (d.h. der Ertrag ist höher als der Aufwand) gemäss Wortlaut von § 4 des Motorfahrzeugsteuergesetzes *über einen mehrjährigen Zeitraum* gerechnet besteht.
  - Eine Spezialfinanzierung bedarf eines eigenen Profitcenters. Die FHNW-Strassenrechnung beinhaltet einerseits Elemente der Erfolgsrechnung (z.B. Personal- und Sachaufwand TBA und Verkehrspolizei), andererseits aber auch kalkulatorische Elemente aus der Betriebskostenrechnung (Gemeinkostenzuschläge, kalkulatorischer Zinsaufwand). Diese können und sollen in einem Profitcenter der Erfolgsrechnung nicht vermischt werden.
  - Auch auf Steuerungsprobleme ist hinzuweisen, wenn diese auch nicht unlösbar sind: Würde ein solches Profitcenter geschaffen, müsste dieses in der inhaltlichen und finanziellen Verantwortung einer Direktion stehen. Aufgrund der Elemente der FHNW-Strassenrechnung müssten in diesem Profitcenter Ausgaben- und Ertragspositionen wie die Busseinnahmen, der Aufwand der Verkehrspolizei, die Zinsaufwendungen, die Motorfahrzeugkontrolle und weitere Elemente enthalten sein. Die Zuständigkeit für diese Aufwands- und Ertragspositionen müsste fast zwingend in die Kompetenz einer Direktion fallen. Dies hätte somit einen tiefgreifenden organisatorischen Umbau zur Folge, in dessen Zuge die heutigen Kompetenzen neu geregelt werden müssten.

Konsistente Aussagen zur Unter- oder Überdeckung der Strassenrechnung auf Grundlage der neuen linearen Abschreibungsmethodik lassen sich erst aufgrund einer längeren Zeitreihe machen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die Strassenrechnung 2011 um das Vorjahr 2010 und die Folgejahre 2012 bis 2014 ergänzt und wird sie darüber hinaus fortschreiben. Die Ergebnisse hierzu finden sich im nachstehenden Kapitel 3.3.

### **3.3 Jährliche Nachführung und Publikation in den Jahresrechnungen**

Mittlerweile wurde die Strassenrechnung 2011 um das Vorjahr 2010 und die Folgejahre 2012 bis 2014 ergänzt. Die Rechnungsjahre wurden nach dem Modell der FHNW von der Bau- und Umweltschutzdirektion aufgearbeitet. Weitere Rechnungsjahre können ab dann aufgearbeitet werden, wenn die dazu notwendigen Zahlen vom Bund vorliegen (Anteil Mineralölsteuerzuschlag und LSVA).

Die Rechnungsjahre 2009 und zuvor, welche der früheren degressiven Restbuchwertabschreibung unterlagen und in welchen somit wesentlich höhere Abschreibungen anfielen,



könnten nur mit sehr grossem Aufwand nachgerechnet werden, stecken diese Zahlen doch im 2010 stillgelegten ehemaligen System Rechnungswesen des Kantons Basel-Landschaft. Bis 2009 wurde keine Anlagenbuchhaltung je einzelner Anlage geführt, sondern die Restbuchwertabschreibung erfolgt jeweils auf dem Wert *aller* Anlagen. Deshalb ist es nicht möglich, eine Aussage dazu zu machen, welche Anlagen bis zu welchem Jahr vollständig abgeschrieben gewesen wären, wenn auch vor 2010 die lineare Abschreibungsmethode gegolten hätte. Es erfolgt daher im Anschluss an die dargestellte Tabelle zur Zeitreihe der Strassenrechnungen ab 2010 eine Würdigung des Methodenwechsels bei den Abschreibungen.

| KoA      | Bezeichnung                                  | Total in tausend Franken |                  |                  |                  |                  |
|----------|--|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|          |  | 2010                     | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             |
| 30       | Personalaufwand inkl. Sozialbeiträge Mab     | - 37'227                 | - 37'233         | - 37'494         | - 38'514         | - 37'242         |
| 31       | Sachaufwand                                  | - 26'893                 | - 29'180         | - 25'958         | - 25'394         | - 26'129         |
| 34/36    | Restlicher Aufwand                           | - 1'148                  | - 747            | - 371            | - 614            | - 634            |
| BeBu     | ARBBEITSPLATZ-/GEMEINKOSTEN (34% auf KoA 30) | - 12'656                 | - 12'658         | - 12'747         | - 13'094         | - 12'661         |
| <b>3</b> | <b>KOSTEN vor Kapitaldienst</b>              | <b>- 77'924</b>          | <b>- 79'817</b>  | <b>- 76'570</b>  | <b>- 77'616</b>  | <b>- 76'666</b>  |
| 42/46    | Ertrag MFK                                   | + 8'337                  | + 8'239          | + 8'334          | + 8'322          | + 8'584          |
| 427      | Bussen Polizei                               | + 3'732                  | + 4'271          | + 5'821          | + 5'000          | + 4'748          |
| 46       | Kant. Verkehrssteuer                         | + 82'052                 | + 82'588         | + 84'278         | + 85'803         | + 86'352         |
| 46       | Anteil Mineralölsteuer (Bund)                | + 9'677                  | + 10'327         | + 10'632         | + 11'436         | + 11'952         |
| 46       | Treibstoffverkauf TBA                        | + 7'677                  | + 8'635          | + 9'079          | + 8'060          | + 7'850          |
| 46       | Ertrag LSWA (Bund)                           | + 12'622                 | + 12'655         | + 12'319         | + 12'732         | + 12'627         |
| <b>4</b> | <b>ERTRAG</b>                                | <b>+ 124'097</b>         | <b>+ 126'715</b> | <b>+ 130'463</b> | <b>+ 131'353</b> | <b>+ 132'113</b> |
|          | <b>ZWISCHENERGEBNIS vor Kapitaldienst</b>    | <b>+ 46'173</b>          | <b>+ 46'898</b>  | <b>+ 53'893</b>  | <b>+ 53'737</b>  | <b>+ 55'447</b>  |
| 33       | Abschreibung auf Buchwert                    | - 20'078                 | - 20'920         | - 22'162         | - 23'722         | - 25'342         |
| BeBu     | kalk. Zinskosten auf Buchwert                | - 5'853                  | - 6'056          | - 5'490          | - 5'740          | - 5'521          |
|          | <b>KAPITALDIENST Basis Buchwert</b>          | <b>- 25'931</b>          | <b>- 26'976</b>  | <b>- 27'652</b>  | <b>- 29'462</b>  | <b>- 30'863</b>  |
|          | <b>ERGEBNIS Basis Buchwert</b>               | <b>+ 20'242</b>          | <b>+ 19'923</b>  | <b>+ 26'241</b>  | <b>+ 24'275</b>  | <b>+ 24'583</b>  |
|          | <b>Kostendeckungsgrad in %</b>               | <b>119%</b>              | <b>119%</b>      | <b>125%</b>      | <b>123%</b>      | <b>123%</b>      |

Konsolidierte Darstellung des Rechnungsmodells der FHNW

In den heute verfügbaren Jahren 2010 bis 2014 zeigen die Strassenrechnungen nach der von der FHNW entwickelten Methodik Kostendeckungsgrade von 119% bis 123% auf, was jeweils einen Überschuss von CHF 20.2 bis CHF 24.6 Mio. bedeutet. In den fünf betrachteten Jahren handelt es sich aufsummiert um einen Überschuss von rund CHF 115 Mio.

Obwohl die Zahlen zu 2009 und vorher derzeit nicht verfügbar sind, darf der Hinweis angebracht werden, dass die Einführung der LSWA im Jahr 2001, die Übernahme der Nationalstrassen 2008 durch den Bund sowie die Anpassung der technischen Lebensdauer bzw. der Abschreibungsdauer (Wechsel von degressiv 10% Restbuchwertabschreibung zu linearen Abschreibungen) mit Einführung von HRM2 den Ertragsüberschuss der Strassenrechnung des Kantons Basel-Landschaft befördert haben. Ältere Berechnungen, welche in der Systematik jener der FHNW nahe kommen, legen diesen Schluss nahe.

Bei der Interpretation des kumulierten Überschusses der kantonalen Strassenrechnung im Zeitraum 2010 bis 2014 sind folgende wesentlichen Aspekte zu berücksichtigen:

1. Bei der Festlegung des Steuer- und Gebührenrahmens im Gesetz über die Motorfahrzeugsteuer ist festgelegt, dass der Gesamtertrag der Motorfahrzeugsteuern zuzüglich weiterer anrechenbarer Erträge die über einen mehrjährigen Zeitraum gerechneten durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für Strassenbau, einschliesslich Zinsen und Abschreibungen, Strassenunterhalt, Verkehrspolizei und weitere, in Zusammenhang mit dem Motorfahrzeugverkehr stehende Dienste, nicht übersteigen darf. Die nun zur Verfügung stehen-

den 5 Jahre, über welche dieser kumulierte Überschuss resultierte, können noch nicht als „längerer Zeitraum“ bezeichnet werden, um eine diesbezügliche Beurteilung vorzunehmen, müssten mehr Jahre vorliegen.

2. Bereits kurz im Anschluss an den betrachteten Zeitraum resultieren in der Jahresrechnung 2017 aufgrund des Übergangs der Hochleistungsstrassen an den Bund zusätzliche Abschreibungen von CHF 99.4 Mio. Damit ist der aufgezeigte „Überschuss“ in den Strassenrechnungen der Jahre CHF 2010 bis 2014 zu einem grossen Teil kompensiert. Der entsprechende Auszug aus der Erfolgsrechnung 2017 des Profitcenters Tiefbauamt Strassen ist nachstehend aufgeführt (LRV 2018-414, vom 18.4.2018, Seite 178).

**ERFOLGSRECHNUNG (IN MIO. CHF), TIEFBAUAMT STRASSEN**

| Kt. Bezeichnung                              | R 2016        | R 2017         | B 2017        | Abw. abs.    | Abw. %    |
|--|---------------|----------------|---------------|--------------|-----------|
| 30 Personalaufwand                           | 13.958        | 13.356         | 14.020        | -0.664       | -5%       |
| 31 Sach- und übriger Betriebsaufwand         | 13.844        | 17.078         | 15.853        | 1.225        | 8%        |
| <b>Budgetkredite</b>                         | <b>27.802</b> | <b>30.434</b>  | <b>29.873</b> | <b>0.561</b> | <b>2%</b> |
| <b>33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen</b> | <b>28.963</b> | <b>129.069</b> | 29.454        | 99.615       | >100%     |

3. Die Investitionen sollen in den nächsten Jahren deutlich ansteigen, was auch einen Anstieg der Abschreibungen nach sich ziehen wird. Im Investitionsprogramm 2018 bis 2027 sind durchschnittliche jährliche Investitionen von CHF 80 Mio. eingeplant (heute liegen diese zwischen CHF 45 und CHF 50 Mio. jährlich). Das Niveau der Abschreibungen dürfte daher rasch und deutlich ansteigen und somit – auch ohne die ausserordentliche Abschreibung der Hochleistungsstrassen im Jahr 2017 – schon bald zur Folge haben, dass der Überschuss aus der Strassenrechnung verschwindet.

Zur Gewährleistung der geforderten Transparenz und weil § 4 des Motorfahrzeugsteuergesetzes bestimmt, dass der seitens der Strassen generierte Ertrag den Aufwand nicht übersteigen darf, wird die Bau- und Umweltschutzdirektion die Zeitreihe zu den Ergebnissen der Strassenrechnung fortschreiben und die Ergebnisse werden vom Regierungsrat in den kantonalen Jahresrechnungen publiziert. Dies wird in folgender Form erfolgen:

- Im Anhang der Jahresrechnung wird die Strassenrechnung versehen mit folgenden Elementen dargestellt:
  - Ergebnis der jeweils aktuellst verfügbaren Strassenrechnung
  - Darstellung einer Zeitreihe ergänzt mit den 4 zurückliegenden Jahren.
  - Aufführen des kumulierten Kapitelbestands seit Einführung der Zeitreihe zu den Strassenrechnungen im Jahr 2010
  - Geeignete Erläuterungen und Kommentare.
- In die Landratsvorlage zur Jahresrechnung wird im ersten Teil ein Kapitel eingebaut, das eine Würdigung der Strassenrechnung und des Kapitalbestands in geeigneter Form enthält.
- Im Hinblick auf die Publikation der Jahresrechnung 2018 wird der Regierungsrat zudem prüfen, wie der Einfluss des Wechsels in der Abschreibungsmethodik von degressiv zu linear im Jahr 2009 berücksichtigt werden soll. Als Varianten sind denkbar: Keine Berücksichtigung, Keine Berücksichtigung versehen mit geeigneten Erläuterungen, Berücksichtigung von kalkulatorischen Werten.

### 3.4 Weitere Überlegungen der FHNW zur künftigen Finanzierung der Strassen

Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass die FHNW in ihrem Bericht<sup>8</sup> auch Überlegungen zur künftigen Finanzierung der Kantonsstrassen dargelegt hat. Gemäss diesen Berechnungen der

<sup>8</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof. Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad;

FHNW sollen in den nächsten Jahrzehnten hohe Unterdeckungen (Aufwand grösser Ertrag) der Strassenrechnung von bis zu CHF 124 Mio. im Jahre 2050 resultieren, die sich wie folgt zusammensetzen:

- CHF 30 Mio. resultieren aus der Modellrechnung für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des *heutigen* Strassennetzes.
- CHF 94 Mio. weiterer Aufwandüberschuss sollen ab 2015 aufgrund neuer Investitionsvorhaben resultieren.

Zu diesen Modellrechnungen lässt sich folgendes festhalten:

1. Den Modellrechnungen für den Erhalt der Funktionsfähigkeit des heutigen Strassennetzes ist die Annahme zugrunde gelegt, dass die Erträge in den nächsten rund 35 Jahren *nicht mehr ansteigen* (Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer, der LSVA, dem Mineralölsteuerzuschlag, den Bussen etc.). Dies entgegen der bisherigen Entwicklung. So zeigt sich, dass alleine in den fünf Jahren 2010 bis 2014 die Erträge von CHF 124 Mio. um CHF 8 Mio. auf CHF 132 Mio. gestiegen sind. Dies entspricht einem Ertragsanstieg von 6.5 % innerhalb von vier Jahren oder rund 1.5% pro Jahr.
2. Auf der Aufwandseite sind sowohl beim bestehenden Strassennetz als auch bei den künftigen Investitionsvorhaben die Hochleistungsstrassen noch enthalten, welche im Jahr 2020 an den Bund übergehen.
3. Ebenfalls auf der Aufwandseite ist bei den künftigen Investitionsvorhaben noch die Entwicklungsplanung Leimental, Birseck, Allschwil (ELBA) enthalten, welche vom Baselbieter Stimmvolk am 8. November 2015 abgelehnt worden war.

Die den Modellrechnungen zugrunde gelegten Annahmen zur finanziellen Entwicklung der Kantonsstrassen haben sich somit sowohl auf der Ertrags- wie auch der Aufwandseite recht wesentlich geändert. Deshalb werden diese in der vorliegenden Vorlage nicht weiter erörtert und auf den Bericht der FHNW verwiesen.

#### **4. Strassenfinanzierung beim Bund und bei anderen Kantonen**

In der Schweiz führen der Bund und einige Kantone Spezialfinanzierungen für die Finanzierung der Strassen, wobei verschiedene Modelle zur Anwendung gelangen, die sich bezüglich diverser Parameter unterscheiden, (z.B. berücksichtigte Aufwendungen/Erträge, Einbezug Erfolgsrechnung/Investitionsrechnung u.a.).

Nachstehend werden die Spezialfinanzierungen Strassenverkehr des Bundes und der Kantone Aargau und Basel-Landschaft kurz dargestellt und anschliessend einer Beurteilung unterzogen. In ihrer Studie zur Strassenrechnung des Kantons Basel-Landschaft hat die FHNW die weiteren Modelle von kantonalen Spezialfinanzierungen für die Strassen überblicksmässig dargestellt.<sup>9</sup>

##### **4.1 Lösung beim Bund**

Da bei den Nationalstrassen ab 2018 eine Finanzierungslücke drohte, haben Bundesrat und Parlament im Jahr 2016 analog zum Bahnbereich den Nationalstrassen- und Agglomerations-

ISBN 978-3-03724-155-4

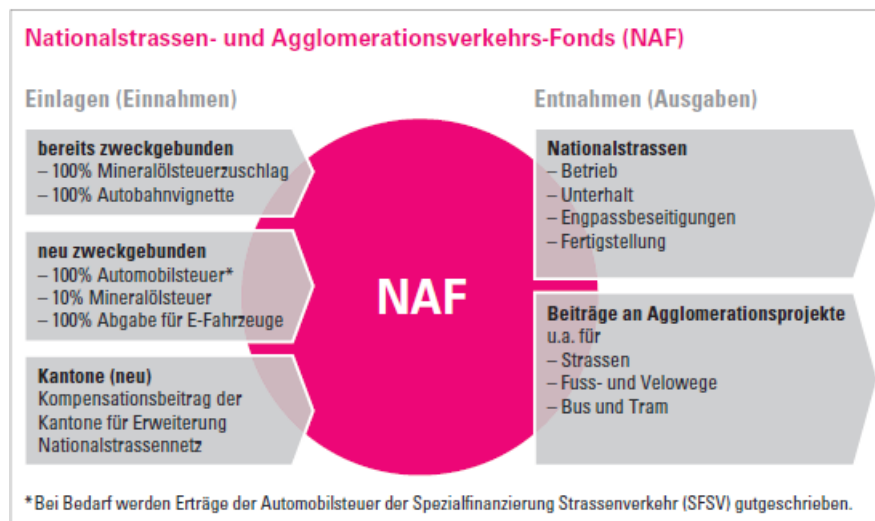
<sup>9</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad; ISBN 978-3-03724-155-4

verkehrs fonds (NAF) geschaffen. Das Schweizer Volk hat der entsprechenden Verfassungsänderung am 12. Februar 2017 zugestimmt.

Der NAF löste den 2008 in Kraft getretenen Infrastrukturfonds ab, dessen Gelder dazu dienen, das Nationalstrassennetz fertigzustellen, Engpässe zu beseitigen und Beiträge für Agglomerationsprojekte und Hauptstrassen in Berg- und Randregionen zu leisten.

Der NAF gilt unbefristet und finanziert künftig auch den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen.

Nachstehende Darstellung zeigt auf, mittels welcher Mittel der NAF gespeisen wird und wofür diese Mittel ausgegeben werden.



Um den steigenden Finanzbedarf zu decken, soll der Mineralölsteuerzuschlag in einem ersten Schritt um 4 Rappen erhöht werden, sobald die Mittel nicht mehr ausreichen. Für den NAF stehen insgesamt jährlich rund CHF 3 Mia. zur Verfügung.

Der neue Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds beinhaltet zudem folgende Elemente:

- Mit dem Netzbeschluss von 2012 war beschlossen worden, dass rund 400 Kilometer Strassen von den Kantonen an den Bund übertragen und in das Nationalstrassennetz aufgenommen werden. Zu deren Finanzierung sollen fünf Prozent der Mineralölsteuer dem Fonds zugewiesen werden. Zudem müssen sich die Kantone ab 2020 mit 60 Millionen Franken pro Jahr an der Finanzierung dieser Strassen beteiligen (Kompensationsbeitrag), womit der Netzbeschluss teilweise finanziert ist.
- Mineralölsteuerzuschlag: Der Bundesrat hatte eine Erhöhung um 6 Rappen pro Liter vorgeschlagen. Das Parlament beschloss 4 Rappen. Um die daraus resultierenden geringeren Erträge zu kompensieren, entschied es, im Gegenzug weitere fünf Prozent der Mineralölsteuer in den NAF zu leiten.

Neben dem NAF gibt es auf Bundesebene noch ein anderes Finanzierungsgefäss, die sogenannte Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV). Diese wurde beibehalten und wie bisher mit der Hälfte der Erträge aus der Mineralölsteuer geäufnet. Aus diesem Gefäss werden u. a. die Strassenbeiträge des Bundes an die Kantone bezahlt. Diese Gelder sind für die Kantone wichtig, denn sie decken einen Teil der kantonalen Strassenkosten. Bei Bedarf werden Einnahmen aus der Automobilsteuer, die in der Regel in den NAF fliessen, der SFSV zugewiesen.

## 4.2 Lösungen in anderen Kantonen

Einige Kantone verfügen, ähnlich wie der Bund, über eigene Fonds/Spezialfinanzierungen für die Strasseninfrastruktur, welche mit zweckgebundenen Einnahmen gespeisen werden. Die Mittel zur Finanzierung der kantonalen Strasseninfrastruktur stammen ganz oder teilweise von den kantonalen Motorfahrzeugsteuern, von den Beiträgen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Bund), von den Kantonsanteilen an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) oder auch von allgemeinen kantonalen Budgetmitteln.

Auszug aus der FHNW-Studie:<sup>10</sup>

Vordergründig betrachtet lassen sich bei jenen Kantonen, welche Strassenrechnungen führen, keine zwei finden, welche gleich ausgestaltet sind. Die Unterschiede sind zurückzuführen auf:

- Das föderale Staatssystem
- Die unterschiedlichen Grössen, bzw. die Flächen der Kantone
- Unterschiede zwischen städtischen- und ländlichen Strukturen, unterschiedliche Siedlungsdichte
- Unterschiede zwischen Berg- oder Flachland
- Unterschiede bei der Berücksichtigung der Nationalstrassen
- Unterschiede in der Rechnungslegung
- etc.

Versucht man die inhaltlichen Gemeinsamkeiten oder Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen kantonalen Modellen zu finden, liesse sich ein Standardmodell der Strassenrechnung wie folgt beschreiben:

- Objekt der Rechnung sind die Kantonsstrassen ohne Nationalstrassen, Wander- und Radwege.
- Die jährlichen Ausgaben für Bau und baulichen Unterhalten dieser Objekte werden in der Investitionsrechnung (IR) verbucht, vermindert um Beiträge von Bund, Gemeinden und/oder Privaten. Die Nettoinvestitionen werden im Verwaltungsvermögen (VV) «Strassen» aktiviert und auf 40 Jahre abgeschrieben.
- Die Erfolgsrechnung (ER) trägt den Aufwand für den betrieblichen Unterhalt, die betrieblichen Aufwände des Tiefbauamts sowie die Abschreibungen aus dem VV.
- Diesen Aufwänden stehen Erträge aus dem kantonalen Anteil der LSVA, der Mineralölsteuer sowie die kantonale Verkehrssteuer und das Nettoergebnis der «Verkehrsämter» gegenüber.
- Die Strassenrechnung soll einigermaßen ausgeglichen sein, bzw. so ausgestaltet, dass die aufsummierten Ertrags- oder Aufwandüberschüsse langfristig gegen null gehen.

### 4.2.1 Beispiel aus FHNW-Studie: Lösung im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau hat für die Berechnung des Strassenergebnisses folgende Lösung getroffen: Das «Gesetz über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung» bildet die rechtliche Grundlage einer Spezialfinanzierung. Einnahmen (gemäss § 6) und Ausgaben (gemäss § 7) werden in einer Spezialfinanzierung verbucht. Diese als Strassenrechnung bezeichnete Spezialfinanzierung wird als eigener Aufgabenbereich geführt. Die Nettoinvestitionsausgaben werden nicht aktiviert und abgeschrieben, sondern im Sinne einer Einmalabschreibung gleichzeitig in vollem Ausmass als Aufwand betrachtet. Es ist mit dem Gros-

---

<sup>10</sup> vgl. Kap 2.3 und Fussnote 1

sen Rat vereinbart, dass Investitionsausgaben für Strassen nicht aktiviert werden; HRM2 lässt diesen Spielraum zu.

Die Staatsaufgabe «Strassen» wird durch das Tiefbauamt bzw. den Aufgabenbereich «Verkehrsinfrastruktur» mit seinen drei Produktgruppen

- Strassenbau
- Strassenbewirtschaftung
- Verkehrsmanagement

wahrgenommen.

In der Strassenrechnung werden die folgenden Ausgaben und Einnahmen verwendet (nicht abschliessend aufgelistet):

- Ausgaben
  - Ausgaben bzw. Aufwand Bau, Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen
  - Verwaltungsaufwand für das Tiefbauamt bzw. den Aufgabenbereich Verkehrsinfrastruktur
  - Aufwand der Kantonspolizei für Verkehrslenkung und Verkehrssicherheit
- Einnahmen
  - Netto-Motorfahrzeugabgaben
  - Kantonsanteil am Mineralölsteuerertrag
  - Kantonsanteil an der LSV
  - Bundesbeiträge in Form von km-Pauschalen für das Kantonsstrassennetz
  - Projektbezogene (Investitions-) Beiträge vom Bund (Lärm, Verkehr, Agglo), von Gemeinden und von Dritten

Mittel- bis langfristig müssen die Ausgaben für und Einnahmen aus den Strassen finanziell ausgeglichen sein.

Hinsichtlich der Situation im Kanton Basel-Landschaft lässt sich zur Spezialfinanzierung im Kanton Aargau zudem folgendes festhalten:

- Würde die Form der Strassenrechnung des Kantons Aargau auf den Kanton Basel-Landschaft übertragen, dann resultierte eine Unterdeckung bzw. ein Verlust. Anstelle der zu tiefen Abschreibungen in den Jahresrechnungen ab 2010 nach dem Methodenwechsel von degressiv zu linear (vgl. Kapitel 3.2) würden die viel höheren Investitionen treten. Da diese in den letzten Jahren bei CHF 45 bis 50 Mio. lagen und im aktuellen Investitionsprogramm in den nächsten 10 Jahren durchschnittlich CHF 80 Mio. betragen sollen, wären grosse Verluste zu erwarten. Das heisst: Es müssten unverzüglich zusätzliche Mittel aus weiteren Finanzierungsquellen zur Verfügung gestellt werden, um den geforderten Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen zu erreichen, so beispielsweise aus einer Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer.
- Während im Kanton Aargau im allgemeinen Staatshaushalt in den letzten Jahren schmerzhaft Sparpakete umgesetzt werden mussten und auch die Planjahre 2018-2021 nur leichte Überschüsse bis zu Verlusten (2021) aufzeigen, verfügt die „Strassenkasse“ per Ende 2016 über einen Bestand von CHF 262 Mio. Es zeigt sich somit, dass vor Einführung der Strassenkasse allgemein verfügbare Mittel nun dem allgemeinen Staatshaushalt nicht mehr zugänglich sind. Somit wurde auch finanzpolitischer Handlungsspielraum, der sich nach den aktuellen Erfordernissen richtet, beschnitten (vgl. hierzu auch Kapitel 5.3), das heisst die fi-

nanzpolitische Prioritätensetzung ist durch die Ausklammerung des Strassenbereichs aus der allgemeinen Staatskasse zumindest eingeschränkt.

#### 4.2.2 Beispiel aus dem Kanton Basel-Landschaft: Der H2-Fonds

Als Rechtsgrundlage gilt das «Gesetz über den unverzüglichen Bau der H2 Pratteln – Liestal» vom 18. Mai 2006 (SGS 439, Stand 01. Januar 2014). Zur Finanzierung des Baus der H2 Pratteln - Liestal wurde ein Fonds geäufnet. Diesem wurden die Einnahmen aus der befristeten Anhebung der Motorfahrzeugsteuern gemäss Gesetz über die Motorfahrzeugsteuer (SGS 341) und Drittmittel, insbesondere Mittel des Bundes, die für den Bau der H2 zweckgebunden waren, gutgeschrieben. Der Regierungsrat wählte eine Konsultativkommission, die ihm als beratendes Organ bei allen Fragen im Zusammenhang mit dem Bau und der Finanzierung der H2 Pratteln - Liestal zur Seite stand. Die Kommission setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung sowie der Wirtschafts- und Verkehrsverbände (ACS, TCS, VCS). Das Gesetz trat am 1. Januar 2007 in Kraft.

Nach Fertigstellung der Umfahrungsstrasse H2 wurde der Fonds per Ende 2016 aufgelöst. Er stellte damit ein Beispiel für eine zeitlich befristete Spezialfinanzierung für ein Projekt dar, dass, im Vergleich mit anderen Investitionsprojekten, ausserordentlich hohe Investitionen erforderte.

## 5. Mögliche Ausgestaltungen und Beurteilung von Spezialfinanzierungen im Strassenbereich

### 5.1 Definition

Gemäss [§ 54](#) des am 1.1.2018 in Kraft getretenen neuen Finanzhaushaltsgesetzes<sup>11</sup> (FHG) sind Spezialfinanzierungen zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die im Eigenkapital ausgewiesen werden. Dies im Gegensatz zu den in § 53 FHG geregelten Fonds, die Vermögenswerte darstellen, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden.

Spezialfinanzierungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, welche zeitlich zu befristen oder periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen ist.

Somit kann festgehalten werden, dass eine Spezialfinanzierung gemäss § 54 des Anfang 2018 in Kraft gesetzten Finanzhaushaltsgesetzes grundsätzlich möglich ist. Diese würde eine gesetzliche Grundlage erfordern, die zeitlich zu befristen und periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen wäre. Eine solche Spezialfinanzierung müsste mittels einer Revision des Motorfahrzeugsteuergesetzes begründet werden und würde eine Landratsvorlage mit entsprechendem Landratsbeschluss erfordern.

Grundsätzlich kann die Frage gestellt werden, ob der ganze Bereich der Kantonsstrassen, also der Betrieb und der Unterhalt (also der Aufwand in der Erfolgsrechnung) wie aber auch die Planung und Realisierung (also die Investitionen) via einer Spezialfinanzierung abgewickelt werden sollen oder ob sich ein solcher Mechanismus gegebenenfalls ausschliesslich auf Planung und Realisierung der Kantonsstrassen oder gar nur auf ein bestimmtes Grossprojekt beschränken sollte.

### 5.2 Mögliche Modelle von Spezialfinanzierungen für Strassen

Nachstehend werden folgende vier Modelle möglicher Spezialfinanzierungen kurz vorgestellt:

---

<sup>11</sup> GS 2017.063, SGS 310

1. Modell 1: Spezialfinanzierung für ein ausgewähltes, neues Gross-Vorhaben Kantonsstrasse
2. Modell 2: Spezialfinanzierung für alle neuen Vorhaben von Kantonsstrassen
3. Modell 3: Spezialfinanzierung für Bau, Betrieb und Unterhalt sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden aktiviert)
4. Modell 4: Spezialfinanzierung für Investitionskosten und Betrieb sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden nicht aktiviert)

#### *5.2.1 Modell 1: Spezialfinanzierung für ein ausgewähltes, neues Gross-Vorhaben Kantonsstrasse*

Dieses Modell lehnt sich an das Vorgehen bei der Hauptstrasse Pratteln – Liestal (A 22) an. Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen werden wie bisher direkt via Staatsrechnung abgewickelt. Die Strassenrechnung soll jährlich nachgeführt werden, um zu ermitteln, ob Über- oder Unterdeckungen resultieren, wobei die Ergebnisse vorläufig noch nicht solide sind (vgl. Kapitel 3.2 und 3.3). Die Äufnung einer allfälligen Spezialfinanzierung, könnte z.B. für ein Grossprojekt, das mehr als CHF 400 Mio. kostet, ins Auge gefasst werden, falls die Mittel aus der Erfolgsrechnung (rund CHF 65 Mio. jährlich) oder die im Investitionsprogramm eingeplanten Mittel (rund CHF 80 Mio. jährlich) nicht ausreichen sollten. Zurzeit ist dies aber nicht der Fall (vgl. hierzu auch die Ausführungen zum finanzpolitischen Umfeld in Kapitel 2.3).

Die Mittel in einer allfälligen Spezialfinanzierung zur Finanzierung von Kantonsstrassen würden gemäss Modell 1 ausschliesslich für die weitere Entwicklung eines einzelnen, definierten Grossprojektes der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden. Ein solches Infrastruktur-Vorhaben wäre mit Vorlegen der Rechnung zur Spezialfinanzierung sowie zur Strassenrechnung in seinem monetären Umfang zu definieren bzw. zu bestätigen. Aus der Projektsumme sowie aus der gewünschten Dauer der Zusatz-Finanzierung würde die Höhe einer Zusatzabgabe zu den Motorfahrzeugsteuern abgeleitet. Es wird in diesem Modell von einer Ausführungsfinanzierung ausgegangen: Planungs- und Realisierungsaufwand würden direkt aus der Spezialfinanzierung bezahlt. Der Fondsstand kann zwischenzeitlich auch einen negativen Wert erreichen, der dann aber wieder aufgefüllt werden muss. Wie dies bereits vom Modell Hauptstrasse Pratteln – Liestal (A 22) her bekannt ist, führt dies zu Netto-Investitionen von null: Aus der Spezialfinanzierung wird ein Werk finanziert, das anschliessend nicht aktiviert werden muss, weil die Netto-Investition null beträgt, und somit nicht im Anlagevermögen erscheint. Die nachfolgenden Betriebs- und Unterhaltskosten werden sodann in der Staatsrechnung und in der Strassenrechnung abgebildet, was nach Inbetriebnahme den Saldo der Strassenrechnung belastet. Immerhin sind aber keine Abschreibungen zu berücksichtigen.

#### *5.2.2 Modell 2: Verwendung Spezialfinanzierung für alle neuen Vorhaben von Kantonsstrassen*

In diesem Modell sollen Betrieb und Unterhalt der Kantonsstrassen wie bisher via Staatsrechnung abgewickelt werden. Die Strassenrechnung würde jährlich nachgeführt und ermittelt, ob eine Über- oder eine Unterdeckung resultiert. Bei Überdeckungen stünden Mittel zur Äufnung der Spezialfinanzierung Kantonsstrassen zur Verfügung. Die in die Strassenrechnung einfließenden Mittel würden als zweckgebunden betrachtet. Es wäre deshalb nicht weiter zu beachten, wieviel Mittel aus welchen Quellen in die Spezialfinanzierung transferiert werden, sondern es würde gegebenenfalls die gesamte Überdeckung in die Spezialfinanzierung fliessen, unbezogen deren Herkunft. Gemäss den Argumenten der Fachleute seien in den nächsten Jahren mehr Mittel für die ordentliche Werterhaltung einzusetzen. Es wäre deshalb kaum von Überschüssen in der Strassenrechnung und der Möglichkeit einer Äufnung der Spezialfinanzierung auszugehen, eine solche müsste mittels zweckgebundenen Zusatzabgaben zu den Motorfahrzeugsteuern erfolgen.



Die Mittel in der Spezialfinanzierung für die Kantonsstrassen sollen in diesem Modell ausschliesslich zukunftsgerichtet für Werterhaltung und die weitere Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden. Die jeweils anvisierten Infrastruktur-Vorhaben sind mit der Vorlage der Rechnung der Spezialfinanzierung und der Strassenrechnung zu definieren bzw. zu bestätigen. In diesem Modell würde von einer Ausführungsfinanzierung ausgegangen: Sowohl Planungs- wie auch Realisierungsaufwand würden direkt aus der Spezialfinanzierung bezahlt. Dies hätte wie bei Modell 1 HPL (A 22) zur Folge, dass die Netto-Investitionen null betragen. Dies bedeutet: Aus der Spezialfinanzierung Kantonsstrassen würde ein Werk finanziert, das danach nicht aktiviert wird, weil sich per Saldo Netto-Investitionen von null ergeben. Die nachfolgenden Betriebs- und Unterhaltskosten werden wieder via Staatsrechnung in der Strassenrechnung abgebildet, was nach Inbetriebnahme das Ergebnis der Strassenrechnung verschlechtert, da zusätzliche Betriebs- und Unterhaltskosten belasten (als Folge der aus der Spezialfinanzierung getätigten Werterhaltung und weiteren Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur).

Die in der Spezialfinanzierung enthaltenen Mittel müssten in einer angemessenen Relation zu den geschätzten Kosten der künftig anstehenden Strassenprojekte stehen. Liegen die Mittel unter der Summe der vorgesehenen Strassenbau-Vorhaben, soll bei einer allfälligen gleichzeitigen Unterdeckung der Strassenrechnung nicht die Spezialfinanzierung die Strassenrechnung ausgleichen, sondern es sollen – wie im aktuellen Gesetz vorgesehen – die Motorfahrzeugsteuern erhöht werden. Es würde sich somit um ein dauerhaftes Strassenbau-Finanzierungsmodell handeln. Dieses weist den Vorteil einer langfristigen Regelung auf, hat jedoch den Nachteil, dass es nicht übersichtlich ist und voraussichtlich einer dauerhaften Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern um eine Zusatzabgabe bedarf. Mit der Dauerhaftigkeit grenzt sich das Modell von der unter 7.2.1 beschriebenen Variante ab. Dadurch würde es auch nötig, im Zeitablauf immer wieder die richtige Höhe der Zusatzabgabe festzulegen.

### *5.2.3 Modell 3: Verwendung Spezialfinanzierung für Bau, Betrieb und Unterhalt sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden aktiviert)*

Dieses Modell geht davon aus, dass alle Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Kantonsstrassen direkt über die Spezialfinanzierung für die Kantonsstrassen abgewickelt werden. Somit würden mit der Strassenrechnung und der Rechnung zur Spezialfinanzierung jährlich nebst dem Deckungsgrad die Veränderungen im Bestand der Spezialfinanzierung ausgewiesen. Bei einem Deckungsgrad der Strassenrechnung höher 100 % würde die Spezialfinanzierung Strassen mit den überschüssigen Mitteln gespiesen, bei einem Deckungsgrad unter 100% würde die Spezialfinanzierung belastet. Noch ungelöst ist dabei die Frage, wie mit kalkulatorischen Elementen, so beispielsweise mit den kalkulatorischen Zinsaufwendungen oder dem Gemeinkostenzuschlägen gemäss FHNW-Strassenrechnung umzugehen wäre (vgl. hierzu Kapitel 3.2).

Um die Entwicklung der Strassenrechnung und der Spezialfinanzierung aufzuzeigen, ist eine Planung notwendig, welche die künftigen Strassenbauvorhaben und die Entwicklung der Strassenausgaben und –einnahmen exakt berücksichtigt. Je nach Plandaten und Entwicklung der Spezialfinanzierung müssten die Motorfahrzeugsteuern rechtzeitig erhöht oder gesenkt werden.

Der Planungs- und der Realisierungsaufwand würden wie bisher in der Investitionsrechnung abgewickelt und aktiviert. Damit würden die Netto-Investitionen Anlagenkapital darstellen, dessen Abschreibung und (kalkulatorische) Verzinsung im Rahmen der Strassenrechnung abgehandelt und bei negativem Saldo der Strassenrechnung aus der Spezialfinanzierung Kantonsstrassen beglichen würde. Mit allfälligen ausserordentlichen Abschreibungen wäre genau so zu verfahren.

#### 5.2.4 Modell 4: Spezialfinanzierung für die Investitionen und den Betrieb sämtlicher Kantonsstrassen (Investitionen werden nicht aktiviert)

Bei diesem Modell laufen alle Einnahmen und Ausgaben der Kantonsstrassen wie bei Modell 3 über die Spezialfinanzierung, aber die Investitionsausgaben werden nicht aktiviert, sondern direkt über die Erfolgsrechnung verbucht. Grosse Projekte belasten also in den Baujahren die Erfolgsrechnung stark, entsprechend müssen für diese Jahre beträchtliche Mittel in der Spezialfinanzierung vorhanden sein, damit die jährlich zu erstellende Strassenrechnung ausgeglichen wäre (Betrieb plus Investitionsausgaben). Der Bestand der Spezialfinanzierung würde bei grossen Investitionen massiv abnehmen. Diese Variante wäre insbesondere dann eine „teure Variante“, wenn gerade zu Beginn grosse Investitionen anstehen, da die Einnahmen (Motorfahrzeugsteuer) rasch und stark erhöht werden müssten. Dies ist auch dem Umstand zuzuschreiben, dass in der Strassenrechnung anstelle der heute vergleichsweise viel zu tiefen Abschreibungen von rund CHF 25 Mio. (Abschreibungen sind im Verhältnis zu den Investitionen aufgrund des Wechsels in der Abschreibungsmethodik zu tief, vgl. Kapitel 3.2), die Investitionen träten, die in den Folgejahren mit CHF 80 Mio. jährlich geplant sind. Es würde umgehend ein hoher Verlust in der Strassenrechnung resultieren, der mittels einer starken Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern oder anderer zusätzlicher Finanzmittel gedeckt werden müsste.

Die Variante widerspricht dem Prinzip der langjährigen Nutzung einer Investition und den gängigen Rechnungslegungsgrundsätzen (Abschreibung nach Nutzungsdauer). Ein neues Strassenprojekt wird vorfinanziert (durch die geäußerte Spezialfinanzierung) und nicht durch den Nutzer bezahlt. Diese Variante lehnt sich an das Modell des Kantons Aargaus an. HRM 2 lässt den Spielraum, Investitionen nicht zu aktivieren, allerdings zu.

### 5.3 Vor- und Nachteile einer Finanzierung mittels Spezialfinanzierung

#### 5.3.1 Ausgangslage:

Die Ausführungen in Kapitel 3 zeigen, dass die Bildung einer Spezialfinanzierung für die Finanzierung der Kantonsstrassen, in welche definierte Mittel auf Grundlage der mit Basisjahr 2011 erstellten Strassenrechnung einfließen, zum heutigen Zeitpunkt schon aus methodischen Gründen nicht angezeigt ist. Die Überschüsse in der Zeitreihe einer kantonalen Strassenrechnung 2011 (rund CHF 20 Mio.) sowie in den nachträglich ergänzten Jahren 2010 und 2012 bis 2014 (gesamthaft rund CHF 115 Mio.) resultieren aktuell bzw. situativ und werden sich über einen mehrjährigen Zeitraum gerechnet – wie es die Anforderung an den Ausgleich von Strassenerträgen und –kosten in § 4 Motorfahrzeugsteuergesetz fordert – eher nicht bestätigen. Einerseits ist der Abschreibungsaufwand, der heute zwischen CHF 20 und CHF 25 Mio. liegt, nach dem Wechsel von der Methode der degressiven Restbuchwertabschreibung zur linearen Abschreibung im Verhältnis zu den Investitionen, welche aktuell um die CHF 50 Mio. liegen, schon jetzt deutlich zu tief. Da schon in den letzten Jahren mehr investiert wurde und erst recht in naher Zukunft wesentlich höhere Investitionen von jährlich CHF 80 Mio. geplant sind, wird der Abschreibungsaufwand voraussichtlich markant ansteigen und den Überschuss somit bald neutralisieren bzw. in einen Verlust drehen. Zudem ist der Überschuss mit der ausserordentlichen Abschreibung der Hochleistungsstrassen im Jahr 2017 im Umfang von rund CHF 100 Mio. bereits weitgehend kompensiert (diese negative Belastung der Strassenrechnung ist bereits erfolgt, wenn auch das betreffende Jahr in der Strassenrechnung aufgrund noch fehlender Bundesdaten noch nicht nachgeführt werden konnte). Deshalb wäre es nur schon aus methodischen Gründen falsch, den in der Strassenrechnung FHNW ausgewiesenen Überschuss nun in eine Spezialfinanzierung einzuspeisen. Diese Schlussfolgerung wird durch den Umstand unterstrichen, dass bei der Einführung einer Spezialfinanzierung nach Aargauer Modell, in welchem anstelle der Abschreibungen die Investitionen berücksichtigt sind, nicht mehr etwa ein Überschuss, sondern ein Defizit resultieren würde.

Deshalb ist die Regelung in § 4 des Motorfahrzeugsteuergesetzes, dass der Gesamtertrag der Motorfahrzeugsteuern zuzüglich weiterer anrechenbarer Erträge die durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für Strassenbau, einschliesslich Zinsen und Abschreibungen, Strassenunterhalt, Verkehrspolizei und weitere, in Zusammenhang mit dem Motorfahrzeugverkehr stehende Dienste, nicht übersteigen darf, mit dem Zusatz ergänzt „über einen mehrjährigen Zeitraum gerechnet“. Just nach der Einführung einer neuen Abschreibungsmethodik, welche das Ergebnis der Strassenrechnung massgeblich verändert, eine Spezialfinanzierung zu bilden und in diese Überschüsse einfliessen zu lassen, wäre verfehlt, hierzu müssten Strassenrechnungen für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen oder der methodische Bruch in geeigneter Form herausgerechnet werden.

Wie in Kapitel 2.3 zum aktuellen finanzpolitischen Umfeld dargestellt ist, sind spezielle und zusätzliche Finanzierungsgefässe aktuell aber auch nicht notwendig, da sich erstens die finanziellen Aussichten aufgehellt haben und damit finanzpolitische Handlungsspielräume entstanden sind und ausserdem die Mittel für die Kantonsstrassen sowohl in der Erfolgsrechnung (rund CHF 65 Mio. pro Jahr) als auch in der Investitionsrechnung (rund CHF 80 Mio. pro Jahr 2018-2021) eingeplant und gesichert sind.

### 5.3.2 Vor- und Nachteile von Spezialfinanzierungen

Im Zuge der Erarbeitung des per 1.1.2018 totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetzes haben sich der Landrat und der Regierungsrat vertieft mit der Wertigkeit von Spezialfinanzierungen befasst. Bei diesen Arbeiten wurden namentlich auch die Vor- und Nachteile von spezialfinanzierten Aufgabenbereichen herausgearbeitet. Dabei ergaben sich folgende Ergebnisse:

Mögliche Vorteile von Spezialfinanzierungen können sein:

- **Bessere Akzeptanz von (Steuer-)Einnahmenerhöhungen:**  
Soll eine neue (kostspielige) Ausgabe oder Investition getätigt werden, für welche die Erhöhung der (Staats-) Einnahmen notwendig ist, wird diese Einnahmenerhöhung von den Stimmbürgern in der Regel besser akzeptiert, wenn klar definiert wird, wofür die zusätzlichen Einnahmen verwendet werden sollen. Im Falle der Strassenfinanzierung würde es sich naturgemäss um die Erhöhung von Motorfahrzeugsteuern handeln.
- **Gesicherte Finanzierung wichtiger Vorhaben:**  
Bei politisch hochprioritären Projekten bewirkt die Zweckbindung der dafür benötigten Mittel, dass die Finanzierung dieses Projektes mittelfristig gesichert ist und dem Einflussbereich der Politik (resp. des Parlamentes) entzogen werden kann. Die entsprechenden Ausgaben sind von den jährlichen Budgetdebatten entkoppelt und können deshalb nicht so leicht in Frage gestellt werden. Ein regelmässiges Seilziehen um den angebrachten Ausgabenlevel kann dank der Lösung einer Spezialfinanzierung verhindert werden.
- **Kostengünstigere Aufgabenerfüllung:**  
Ausgehend von der mittel- bis langfristig gewährten Finanzierungsstabilität können je nach Ausgabenbereich tiefere Kosten in der Umsetzung der Aufgabe erzielt werden. Die langfristige Finanzierungssicherheit entspricht insbesondere bei Infrastrukturvorhaben - aufgrund ihrer langen Planungs- und Bauperioden - eher der Natur des Vorhabens und kann deshalb, verglichen mit einer Finanzierung nach dem Jährlichkeitsprinzip, effizienter erfolgen. Die mögliche Effizienzsteigerung entsteht insbesondere aufgrund der mehrjährigen systematischen Planung und ergibt sich nicht ausschliesslich aufgrund der Lösung der Spezialfinanzierung. Dieser Vorteil hat im Kanton Basel-Landschaft aber eher theoretischen Charakter, denn einerseits liegen die Möglichkeiten mehrjähriger Ausgaben- oder Rahmenausgabenbewilligungen vor und werden auch schon praktiziert und andererseits sind die Investitionen jeweils für einen Zeitraum von 10 Jahren im Voraus geplant und deren Folgekosten auch im vierjährigen Aufgaben- und Finanzplan eingestellt.

Neben diesen Vorteilen können Spezialfinanzierungen aber auch gewichtige Nachteile aufweisen, die sich teilweise gerade aus den aufgeführten Vorteilen ergeben (diese treffen nicht auf alle Modelle im selben Ausmass zu, siehe Kommentar im Anschluss an die Aufzählung):

- **Ineffiziente Ressourcenallokation:**  
In der Praxis zeigt sich oft, dass es schwierig ist, Einnahmen und Ausgaben einer Spezialfinanzierung so zu definieren, dass die zweckgebundenen Ressourcen effizient erhoben und eingesetzt werden. Wurden die zweckgebundenen Einnahmen unterschätzt, können die Einnahmen schnell zum Ausgabentreiber werden. Dabei besteht die Gefahr, dass die finanziellen Mittel für politisch nicht prioritäre Vorhaben ausgegeben werden und andersorts für wichtigere Projekte fehlen. Im umgekehrten Fall kann es vorkommen, dass die zweckgebundenen Mittel für die Aufgabenerfüllung nicht ausreichen und deshalb wichtige Projekte nicht oder erst mit Verzögerung in Angriff genommen werden können.
- **Beschneidung der Ausgabenkompetenzen von Landrat und Regierungsrat:**  
Mit der Einführung zweckgebundener Einnahmenanteile wird der Handlungsspielraum für die politischen Entscheidungsträger deutlich beschnitten, da nicht alle vorhandenen Mittel zur Aufgabenbewältigung herangezogen werden können. Von der politischen Prioritätensetzung werden fondsfinanzierte Ausgabenbereiche in der Regel ausgeklammert (für das dargestellte Modell 3 mit der Aktivierung der Investitionen trifft dieser Nachteil allerdings nicht zu).
- **Beschränkte Budgetkontrolle:**  
Die Budgetkontrolle wird auf den nicht zweckgebundenen Teil beschränkt. Fonds werden oft ausserhalb des Staatshaushaltes geführt und sind deshalb mittelfristig der parlamentarischen Budgetkontrolle entzogen.
- **Reduzierte Budgetflexibilität:**  
Zweckbindungssysteme stellen fixe Budgetposten dar. Damit wird die Budgetflexibilität reduziert und die Reaktionszeit bei sich verändernden Rahmenbedingungen (bspw. konjunkturelle Entwicklungen) ist deutlich verzögert, weil Zweckbindungssysteme nicht von heute auf morgen abgeschafft oder geändert werden können und oft länger bestehen bleiben, als sie tatsächlich nützlich sind.
- **Sonderlösungen:**  
Bereiche mit Spezialfinanzierungen erhalten gegenüber anderen staatlich finanzierten Bereichen eine Sonderstellung (Sondervermögen). In der Prioritätensetzung bezüglich der Vornahme staatlicher Ausgaben stehen solche Bereiche nicht mehr in Konkurrenz zu anderen Aufgabenbereichen.
- **Komplexe Mischfinanzierungen:**  
Werden neben dem ordentlichen Staatshaushalt für ganze kantonale Aufgabengebiete Spezialfinanzierungen geschaffen, wächst die Komplexität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung. Separat geführte Rechnungen führen zu zusätzlichem Aufwand.

Zusätzlich zu den grundsätzlichen methodischen Bedenken überwiegen aus Sicht des Regierungsrats diese Nachteile die Vorteile, wenn sie auch nicht bei allen dargestellten Modellen von Spezialfinanzierungen im selben Ausmass zum Tragen kommen. So würde beispielsweise bei Modell 3 (Aktivierung der Investitionen) der Planungs— und der Realisierungsaufwand wie bisher in der Investitionsrechnung abgewickelt und aktiviert und die Finanzierung von Projekten wäre dem Einflussbereich der Politik (resp. des Landrats) nicht entzogen und die entsprechenden Vorhaben wären nach wie vor Teil der jährlichen Budgetdebatten. Somit wäre ein regelmässiges Seilziehen um den angebrachten Ausgabenlevel gewährleistet. Bei Modell 3 gäbe es kein fixes Budget, die Strassenrechnung wäre nicht losgelöst von der Erarbeitung

des Aufgaben- und Finanzplans und es würde keine Mischfinanzierung geben (die Lösung wäre analog der AIB-Abwasserrechnung).

Unter anderem ist die kritische Beurteilung von Spezialfinanzierungen bzw. Sonderrechnungen auch der Grund dafür, dass der Regierungsrat im Zuge der Inkraftsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes eine Vielzahl von Fonds und Spezialfinanzierungen aufhob und nur noch solche weiterführt, welche zwingend notwendig sind, z.B., weil es sich um Mittel von Dritten handelt, die zweckgebunden eingesetzt werden müssen (z.B. Lotteriefonds, Sportfonds, Fonds Wohnbauförderung).

### 5.3.3 Gesamtbeurteilung und Variantenentscheid

Um die vom Postulat geforderte erhöhte Transparenz zu gewährleisten, hat der Regierungsrat folgende Varianten geprüft:

1. Eine Spezialfinanzierung, die in einem eigenen, neuen Profitcenter geführt wird, in welches alle den Strassen zurechenbaren Einnahmen und Ausgaben einfließen.
2. Die jährliche Publikation der Strassenrechnung in einer separaten Vorlage Strassenfinanzierung, in der alle den Strassen zurechenbaren Einnahmen und Ausgaben aufgeführt und die Über- oder Unterdeckungen als Saldo jeweils transparent ausgewiesen sind (Schattenrechnung). Durch die Publikation als Zeitreihe lassen sich die kumulierten Saldi der Strassenrechnung nachführen und es lässt sich ablesen, ob die den Strassen zurechenbaren Einnahmen über einen längeren Zeitraum gesehen die Aufwendungen übersteigen (Überdeckung) oder die Einnahmen die Aufwendungen nicht zu decken vermögen (Unterdeckung).
3. Derselbe Ansatz wie 2. in der Jahresrechnung ausgewiesen und ebenfalls als Zeitreihe geführt. In der Landratsvorlage zur Jahresrechnung wird in dieser Variante im ersten Teil der Jahresrechnung *das Ergebnis* der Strassenrechnung prominent aufgeführt und gewürdigt und im Anhang das Detail bzw. die Herleitung der Ergebnisse.

Der Regierungsrat ist zum Schluss gekommen, dass aufgrund der oben geschilderten Nachteile keine Spezialfinanzierung für die Kantonsstrassen geschaffen werden und sich die Strassenrechnung der FHNW ausserdem auch nicht dafür eignet. Die Gründe dafür sind:

- Eine Spezialfinanzierung bedarf eines eigenen Profitcenters. Die FHNW-Strassenrechnung beinhaltet einerseits Elemente der Erfolgsrechnung (z.B. Personal- und Sachaufwand TBA und Verkehrspolizei), andererseits aber auch kalkulatorische Elemente aus der Betriebskostenrechnung (Gemeinkostenzuschläge, kalkulatorischer Zinsaufwand). Diese können und sollen in einem Profitcenter der Erfolgsrechnung nicht vermischt werden.
- Zudem stellen sich Steuerungsprobleme: Würde ein solches Profitcenter geschaffen, müsste es in der Verantwortung einer Direktion stehen. Aufgrund der Elemente der FHNW-Strassenrechnung müssten in diesem Profitcenter Aufwand- und Ertragspositionen wie die Busseneinnahmen, der Aufwand der Verkehrspolizei, die Zinsaufwendungen, die Motorfahrzeugkontrolle und weitere Elemente enthalten sein. Die Zuständigkeit für diese Aufwands- und Ertragspositionen müsste fast zwingend in die Kompetenz *einer* Direktion fallen. Dies hätte somit einen tiefgreifenden organisatorischen Umbau zur Folge, in dessen Zuge die heutigen Kompetenzen neu geregelt werden müssten.

Das mit der gelungenen Sanierung des Baselbieter Finanzhaushalts deutlich verbesserte finanzpolitische Umfeld lässt aktuell keine eingeeengten finanziellen Handlungsspielräume im Strassenbereich erkennen. Mit geplanten Investitionen von durchschnittlich jährlich CHF 80 Mio. im Zeitraum 2018-2027 und dem in der Erfolgsrechnung gemäss AFP 2018-2021 jährlich aufgewendeten Betrag von rund CHF 65 Mio. fließen gesamthaft mehr Mittel als bisher in den Betrieb und Unterhalt, die Instandhaltung und den Ausbau der Kantonsstrassen.

In seiner Gesamtbeurteilung hat der Regierungsrat entschieden, die vom Postulanten geforderte erhöhte Transparenz mittels der oben skizzierten Publikation der Strassenrechnungen in den kantonalen Jahresrechnungen zu schaffen (Variante 3. oben). Diese Veröffentlichungen werden die jeweils aktuellsten Ergebnisse, eine Zeitreihe von fünf Jahren sowie den kumulierten Kapitalbestand seit Einführung der Strassenrechnung enthalten. Am kumulierten Kapitalbestand lässt sich ablesen, ob Kapital geäufnet wurde (die Erträge sind über alle Jahre gerechnet höher als die Aufwendungen) oder ob eine Unterdeckung besteht (Aufwendungen über alle Jahre gerechnet höher als Erträge).

Die Ergebnisse der Strassenrechnung und insbesondere des resultierenden Kapitalbestands sollen dem Landrat als Richtschnur dienen, wenn es um die Beurteilung und Priorisierung von Ausgaben für die Kantonsstrassen und die Bereitstellung von finanziellen Mitteln geht (im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans und des Investitionsprogramms sowie einzelner Vorlagen bzw. Vorhaben).

## **6. Fazit und weiteres Vorgehen**

Die Einführung einer „generellen Strassenkasse bzw. eines Strassenfonds“, wie sie im Postulat 2005-114 von Hans Jürgen Ringgenberg gefordert wird, hat der Regierungsrat geprüft und kommt aus verschiedenen Gründen zum Schluss, dass eine solche „Strassenkasse“ nicht eingeführt werden sollte. Diese sind:

1. Spezialfinanzierungen, die dem allgemeinen Staatshaushalt dauerhaft Mittel entziehen, sollten wenn immer möglich vermieden werden. Gründe dafür sind die daraus resultierende ineffiziente Ressourcenallokation, das Schaffen von Sonderlösungen für einzelne staatliche Bereiche, beschränkte Budgetkontrolle und reduzierte Budgetflexibilitäta für Landrat und Regierungsrat. Spezialfinanzierungen erfordern aber auch immer zusätzliche Instrumente und erhöhen somit die Komplexität des Staatshaushalts.

Zudem eignet sich die Strassenrechnung der FHNW in vorliegender auch nicht, eine Spezialfinanzierung zu schaffen, da sie Elemente aus der Erfolgsrechnung und solche aus der Betriebskostenrechnung beinhaltet. Die FHNW-Strassenrechnung stellt somit eher ein gutes Modell für eine Aufwand-/Ertragsrechnung dar, analog z.B. der kantonalen Abwasserrechnung.

2. Der Regierungsrat erachtet die seitens FHNW erstellte Strassenrechnung auf Basis des Rechnungsjahres 2011 als ein geeignetes Instrument, um ab jenem Zeitpunkt und über einen längeren Zeitraum in die Zukunft hinein den Stand der Strassenfinanzierung zu erfassen und auszuweisen und langfristig Aussagen zur Über- oder Unterdeckung daraus abzuleiten. Nicht geeignet ist die FHNW-Strassenrechnung als Grundlage für Aussagen zum aktuellen Stand oder auch zur kurzfristigen Entwicklung der Strassenfinanzierung (z.B. über einen 5- oder 10-Jahreszeitraum). Die Gründe dafür sind:

- Vornahme eines Wechsels der Abschreibungsmethodik von degressiv (10% Restbuchwert) zu linear (nach Lebensdauer), welche das Niveau der Abschreibungen ab 2010 stark reduzierte und somit die in den Strassenrechnungen ab 2010 resultierenden „Überschüsse“ zu einem grossen Teil erklären sowie darin, dass die Jahre vor 2010 deshalb nicht vorliegen.
- Abschreibungen, die deshalb markant unter den jährlichen Investitionen von rund CHF 50 Mio. liegen und die in den nächsten Jahren noch einmal deutlich auf rund CHF 80 Mio. pro Jahr steigen sollen. Dies führt erwartungsgemäss zu in Zukunft viel höheren Abschreibungen, wodurch die Strassenrechnung wohl negativ würde.
- Ausserordentliche Abschreibungen von rund CHF 100 Mio. im Rechnungsjahr 2017 aufgrund der Übergabe der Hochleistungsstrassen an den Bund, welche die kumulierten Überschüsse der bisher dargestellten Jahre überkompensieren.

3. Aussagen dazu, ob sich die Strassen über die durch sie generierten Erträge vollständig finanzieren oder ob gar Überschüsse resultieren, die zusätzlich in die Strassen investiert werden könnten, erfordern einen längeren Betrachtungszeitraum, der sich an der Lebensdauer der Investitionen orientiert (in der Regel 40 Jahre). Da das Investitionsniveau schon gegenwärtig deutlich höher als die Abschreibungen ist und in den nächsten Jahren auf ein noch wesentlich höheres Niveau steigen soll, ist davon auszugehen, dass die Strassenrechnung nach FHNW-Modell schon bald eine Unterdeckung aufweisen wird. Zu diesem Umstand trägt auch die erwähnte ausserordentliche Abschreibung im Umfang von rund CHF 100 Mio. zulasten der Jahresrechnung 2017 bei. Bei der Einführung einer Spezialfinanzierung zum jetzigen Zeitpunkt würde diese Ausgangslage rasch zur Notwendigkeit führen, die Motorfahrzeugsteuern zu erhöhen. Der Regierungsrat erachtet aus diesen Gründen übereilte Massnahmen im Bereich der Strassenfinanzierung als ungeeignet. Er sieht aktuell dazu aber auch keine Notwendigkeit.
4. Das mit der gelungenen Sanierung des Baselbieter Finanzhaushalts deutlich verbesserte finanzpolitische Umfeld lässt aktuell keine eingengten Handlungsspielräume im Strassenbereich erwarten. Im Gegenteil: Mit geplanten Investitionen von im Durchschnitt jährlich CHF 80 Mio. im Zeitraum 2018-2027 und dem in der Erfolgsrechnung gemäss AFP 2018-2021 jährlich aufgewendeten Betrag von rund CHF 65 Mio. fliessen erhebliche und auch mehr Mittel als bisher in den Betrieb und Unterhalt, die Instandhaltung und den Ausbau der Kantonsstrassen. Sollten darüber hinaus situative oder auch dauerhafte und begründete finanzielle Engpässe entstehen, bestehen finanzielle Spielräume, um solche allfälligen Engpässe über die ordentlichen Planungs- und Priorisierungsprozesse zu schliessen.
5. Damit die vom Postulanten geforderte erhöhte Transparenz gewährleistet werden kann, wird die Bau- und Umweltschutzdirektion die kantonalen Strassenrechnungen für die Jahre nach 2014 fortführen und diese werden in den kantonalen Jahresrechnungen mit folgenden Merkmalen publiziert:
  - Im Anhang der Jahresrechnung wird die Strassenrechnung versehen mit folgenden Elementen dargestellt:
    - Ergebnis der jeweils aktuellst verfügbaren Strassenrechnung
    - Darstellung einer Zeitreihe ergänzt mit den 4 zurückliegenden Jahren.
    - Aufführen des kumulierten Kapitelbestands seit Einführung der Zeitreihe zu den Strassenrechnungen im Jahr 2010
    - Geeignete Erläuterungen und Kommentare.
  - In die Landratsvorlage zur Jahresrechnung wird im ersten Teil ein Kapitel eingebaut, das eine Würdigung der Strassenrechnung und des Kapitalbestands in geeigneter Form enthält.
  - Im Hinblick auf die Publikation der Jahresrechnung 2018 wird der Regierungsrat zudem prüfen, wie der Einfluss des Wechsels in der Abschreibungsmethodik von degressiv zu linear im Jahr 2009 berücksichtigt werden soll. Als Varianten sind denkbar: Keine Berücksichtigung, Keine Berücksichtigung versehen mit geeigneten Erläuterungen, Berücksichtigung von kalkulatorischen Werten.

Die im Postulat 2012-193 erhobene Forderung, dass die Verkehrssteuern die Kosten der Strassenrechnung decken sollen, kann wie folgt beantwortet werden: Die auf den Zeitpunkt 2011 bezogene kantonale Strassenrechnung zeigt auf, dass die Kosten der Strassenrechnung *aktuell* und mit betriebswirtschaftlichen Abschreibungen nach HRM 2 mittels der durch die Strassen generierten Erträge gedeckt sind.

Das Ergebnis relativiert sich insofern als aufgrund der früheren bis 2009 geltenden Abschreibungspraxis in den Vorjahren zu hohe Beträge abgeschrieben wurden, weshalb die Abschreibungsaufwendungen nun zu tief ausfallen. Wäre die Strassenrechnung nur zwei Jahre früher anhand der dann in der Erfolgsrechnung enthaltenen Zahlen erstellt worden, wäre sie in etwa ausgeglichen gewesen.

Langfristig aber ist aufgrund deutlich ansteigender Investitionen in die Kantonsstrassen davon auszugehen, dass die durch die Strassen generierten Erträge deren Kosten eher nicht mehr vollständig werden decken können.

Um diese Entwicklung abzubilden, wird die Bau- und Umweltschutzdirektion die Zeitreihe der kantonalen Strassenrechnungen fortführen und diese werden wie erwähnt künftig in den kantonalen Jahresrechnungen publiziert, bis ein ausreichend grosser Zeitraum vorliegt, der es erlaubt, methodisch unverfälschte Aussagen zur Deckung der Strassenkosten zu machen. Dann wird auch die Einhaltung der Anforderung von § 4 Motorfahrzeugsteuergesetz, dass der Gesamtertrag der Motorfahrzeugsteuern zuzüglich weiterer anrechenbarer Erträge die *über einen mehrjährigen Zeitraum gerechneten durchschnittlichen Aufwendungen des Kantons für Strassenbau (...)* nicht übersteigen darf, angemessen beantwortet werden können.

## **7. Anträge:**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird dem Landrat beantragt, die zwei Postulate, 2005-114 von Hans Jürgen Ringgenberg: "Einführung einer generellen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds" und 2012-193 von Klaus Kirchmayr: "Verkehrssteuern sollen Kosten der Strassenrechnung decken" abzuschreiben.

Liestal, 26. Juni 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann

## **Beilagen**

- Landratsbeschluss
- Auszug aus dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SGS 725.116.2)
- Strassenrechnung 2011 nach FHNW-Modell



## **8. Anhang**

### **8.1 Anhang 1: Landratsbeschluss**

#### **Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:**

1. Der vorliegende Bericht zur Strassenfinanzierung im Kanton Basel-Landschaft wird zur Kenntnis genommen.
2. Das Postulat 2005-114 von Hans Jürgen Ringgenberg "Einführung einer generellen Strassenkasse resp. eines Strassenfonds" wird als erfüllt abgeschrieben.
3. Das Postulat 2012-193 von Klaus Kirchmayr „Verkehrssteuern sollen Kosten der Strassenrechnung decken“ wird als erfüllt abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

## **8.2 Anhang 2: Auszug Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (SGS 725.116.2)**

### *Art. 3 Grundsatz*

*Der Bund verwendet die Mineralölsteuer, die für den Strassenverkehr bestimmt ist, und den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe nach Abzug seiner Aufwendungen für seine Mitarbeit beim Vollzug dieses Bundesgesetzes wie folgt:*

*a. für die Finanzierung der Nationalstrassen;*

*b. für die Beiträge an die Kosten der Hauptstrassen;*

*b<sup>bis</sup> für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen;*

*c. für die übrigen zweckgebundenen Beiträge:*

*1. Beiträge an private Anschlussgleise;*

*2. Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge;*

*3...*

*4. Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen;*

*5. Beiträge an strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen;*

*6. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen;*

*d. für nicht zweckgebundene Beiträge:*

*1. an kantonale Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind,*

*2. an Kantone, durch deren Gebiet keine bereits dem Verkehr geöffneten Nationalstrassen führen;*

*e. für die Rückstellung, soweit dies zur Gewährleistung einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung notwendig ist;*

*f. für die Forschung im Strassenwesen.*

Ein Drittel der Einnahmen des Bundes aus der LSVA geht an die Kantone. Nach Schwerverkehrsabgabengesetz, Artikel 19 Absatz 3, verwenden die Kantone ihren Anteil zum Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten am Strassenverkehr. Bei der Verteilung des Anteils werden besondere Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten berücksichtigt (Länge der für den Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen, Strassenlasten, Bevölkerung, steuerliche Belastung des Motorfahrzeugverkehrs).

Auszug Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SGS 641.81)

Art. 19

*1 Der Reinertrag wird zu einem Drittel als gebundene Ausgabe den Kantonen zugewiesen und verbleibt zu zwei Dritteln beim Bund.*

*2 Der Bund verwendet seinen Anteil am Reinertrag vorab zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte nach Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung<sup>1</sup> sowie zum Ausgleich der von ihm getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.*

*3 Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.*

*4 Bei der Verteilung des Anteils der Kantone nach Absatz 1 sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen. Im Übrigen berechnet sich die Verteilung der Beiträge an die Kantone nach:*

- a. der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;*
- b. den Strassenlasten der Kantone;*
- c. der Bevölkerung der Kantone;*
- d. der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs.*

### 8.3 Anhang 3: Strassenrechnung Basel-Landschaft 2011 gemäss FHNW-Studie<sup>12</sup>

| Strassenrechnung Basel-Landschaft 2011              |                       |   |                       |                              |  |  |  |
|---|-----------------------|---|-----------------------|------------------------------|--|--|--|
| Pos.-<br>Nr. in TCHF                                | Kol. 1<br>TBA<br>TCHF | Kol. 2<br>POL<br>TCHF<br>Kosten<br>BFS-Anteil | Kol. 3<br>MFK<br>TCHF | Kol. 4<br>TECHN. KST<br>TCHF | Kol. 5 = 1..4<br>TOTAL<br>'+ Über-<br>'- Unter-<br>deckung | Kol. 6<br>Anteile<br>am Ertrag<br>in % | Kol. 7<br>Eigen-<br>wirtschaft-<br>lichkeits-<br>grad in % |
| Personalaufwand TBA                                 | 16'361                |   |                       |                              | 16'361   |  |  |
| Personalaufwand POL TCH 29'769 x 55.15% HLS/KS      |                       | 16'418  |                       |                              | 16'418   |  |  |
| Personalaufwand MFK                                 |                       |   | 3'177                 |                              | 3'177  |  |  |
| Personalaufwand TECHN. KST; innere Aufträge         |                       |   |                       | 1'277                        | 1'277  |  |  |
| <b>30 Personalaufwand inkl. Sozialbeiträge Mab</b>  | <b>16'361</b>         | <b>16'418</b>                                 | <b>3'177</b>          | <b>1'277</b>                 | <b>37'233</b>  | <b>29.4%</b>                           |  |
| Sachaufwand TBA                                     | 26'181                |   |                       |                              | 26'181   |  |  |
| Sachaufwand POL TCH 3'773 x 55.15% HLS/KS           |                       | 2'081   |                       |                              | 2'081  |  |  |
| Sachaufwand MFK                                     |                       |   | 918                   |                              | 918  |  |  |
| Sachaufwand TECHN. KST                              |                       |   |                       | 0                            | 0  |  |  |
| <b>31 Sachaufwand</b>                               | <b>26'181</b>         | <b>2'081</b>                                  | <b>918</b>            | <b>0</b>                     | <b>29'180</b>  | <b>23.0%</b>                           |  |
| Restlicher Aufwand:                                 | 0                     |   |                       |                              | 0  |  |  |
| 34 Finanzaufwand POL TCHF 422 x 55.15% HLS/KS       |                       | 233   |                       |                              | 233  |  |  |
| 36 Entschädigungen POL TCHF 756 x 55.15% HLS/KS     |                       | 417   |                       |                              | 417  |  |  |
| 34 Finanzaufwand MFK Mab                            |                       |   | 97                    | 0                            | 97   |  |  |
| <b>Restlicher Aufwand</b>                           | <b>0</b>              | <b>650</b>                                    | <b>97</b>             | <b>0</b>                     | <b>747</b>   | <b>0.6%</b>                            |  |
| <b>pro memoria für BFS-Abstimmung</b>               |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| <b>BFS-Ausgaben als Aufwand TCHF 67'159</b>         | <b>42'542</b>         | <b>19'148</b>                                 | <b>4'192</b>          | <b>1'277</b>                 | <b>67'159</b>  | <b>53.0%</b>                           |  |
| - BFS-Einnahmen TBA Mab TCHF 8'635                  |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| - BFS-Einnahmen MFK Mab TCHF 7'955                  |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| <b>BFS-Nettoausg. vor Invest. TCHF 50'569</b>       |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| BFS-Investitionsausgaben TCHF 109'426               |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| <b>BFS-Nettoausg. Total TCHF 159'995</b>            |                       |   |                       |                              |  |  |  |
| <b>ARBEITSPLATZ-/GEMEINKOSTEN (34% auf Pos. 30)</b> | <b>5'563</b>          | <b>5'582</b>                                  | <b>1'080</b>          | <b>433</b>                   | <b>12'658</b>  | <b>10.0%</b>                           |  |
| <b>KOSTEN vor Kapitaldienst</b>                     | <b>48'105</b>         | <b>24'730</b>                                 | <b>5'272</b>          | <b>1'710</b>                 | <b>79'817</b>  | <b>63.0%</b>                           |  |
| 46 Ertrag TBA von Bund: Mineralölsteuer JR S. 115   | 10'327                |   |                       |                              | 10'327   |  |  |
| Restl. Ertrag TBA v.a. Treibstoffverkauf Mab S. 4   | 8'635                 |   |                       |                              | 8'635  |  |  |
| 427 Bussen POL JR S. 175 TCHF 11'445 x 26.7% HLS/KS |                       | 3'056   |                       |                              | 3'056  |  |  |
| Restl. Ertrag POL SID-CL TCHF 4'553 x 26.7% HLS/KS  |                       | 1'216   |                       |                              | 1'216  |  |  |
| 42 Ertrag an MFK Mab S. 7                           |                       |   | 7'955                 |                              | 7'955  |  |  |
| 45 Transferertrag an MFK JR S. 183                  |                       |   | 284                   |                              | 284  |  |  |
| Kant. Verkehrssteuer TCHF 103'100-20'512 JR S. 72   |                       |   |                       | 82'588                       | 82'588   |  |  |
| 460 Ertrag TECHN. KST Bundessteuer/LSVA JR S. 62    |                       |   |                       | 12'655                       | 12'655   |  |  |
| p.m.: TECHN. KST TCHF 22'185 Investitionsbeitrag    |                       |   |                       | 0                            | 0  |  |  |
| <b>4 ERTRAG</b>                                     | <b>18'962</b>         | <b>4'271</b>                                  | <b>8'239</b>          | <b>95'243</b>                | <b>126'715</b>   | <b>100.0%</b>                          |  |
| <b>ZWISCHENERGEBNIS vor Kapitaldienst</b>           |                       |   |                       |                              | <b>46'898</b>  |  |  |
| 33 Abschreibung (JR, S. 114)                        | 20'920                |   |                       |                              | 20'920   |  |  |
| kalk. Zinskosten Basis Buchwert (2.982% nom.)       |                       |   |                       | 6'056                        | 6'056  |  |  |
| <b>KAPITALDIENST Basis Buchwert</b>                 |                       |   |                       |                              | <b>26'976</b>  |  |  |
| <b>ERGEBNIS Basis Buchwert</b>                      |                       |   |                       |                              | <b>19'923</b>  |  | <b>119%</b>  |

<sup>12</sup> © Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit- und Public Management (NPPM), Strassenrechnung Kanton Basel-Landschaft, Rechnung für die Kantonsstrassen in Baselland, Schlussbericht vom 12. Januar 2015, Basel, Verfasser: Prof. Emilio Sutter, Prof. Rudolf Zobrist, Prof. Pia Schaad; ISBN 978-3-03724-155-4, Seite 43.