

10. Februar 2004

Nr. 51 R-150-13 Bericht des Regierungsrates an den Landrat zum Postulat Stefan Fryberg über die Auswirkungen der Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrassen für den Kanton Uri

Am 13. November 2002 hat Stefan Fryberg, Altdorf, ein Postulat eingereicht, das den Regierungsrat auffordert, die Auswirkungen der Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrassen für den Kanton Uri aufzuzeigen. Gestützt auf die Empfehlung des Regierungsrates hat der Landrat das Postulat am 3. Dezember 2002 überwiesen.

Die Finanzdirektion hat, zusammen mit der Baudirektion, den entsprechenden Bericht bearbeitet und beantragt dem Regierungsrat, diesen dem Landrat zuzustellen.

Der Regierungsrat beschliesst:

Der Bericht zu den Auswirkungen der Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrassen für den Kanton Uri, wie er im Anhang enthalten ist, wird zuhanden des Landrates verabschiedet.

Mitteilung an Mitglieder des Landrates; Mitglieder des Regierungsrates; Direktionssekretariat Baudirektion; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrates
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

Anhang

Bericht des Regierungsrates vom 27. Januar 2004

**Bericht des Regierungsrates
vom 27. Januar 2004 an den Landrat
zum Postulat**

S. Fryberg und Ratsmitglieder vom 10.2.2003

**„Zu den Auswirkungen
der Neugestaltung der Aufgaben
im Bereich der Nationalstrassen
für den Kanton Uri“**

I.	Ausgangslage.....	3
1.	Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA).....	3
1.1	Die NFA als Teil einer allgemeinen Föderalismusreform	3
1.1.1	Grundsätzliches.....	3
1.1.2	Haltung des Regierungsrates zur NFA.....	4
1.2	Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinne	4
1.2.1	Mängel des heutigen Finanzausgleichs	4
1.2.2	Politische Steuerbarkeit des neuen Finanzausgleich im engeren Sinn	5
1.3	Reform der Aufgabenzuordnung	6
1.3.1	Bundesaufgaben	6
1.3.2	Kantonsaufgaben	7
1.3.3	Verbundaufgaben.....	7
1.4	Gegenstand des Postulats	7
2.	Die innerkantonalen Auswirkungen.....	8
2.1	NFA-Umsetzung in Uri	8
2.2	Das Projekt IFLAS.....	9
II.	Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung im Bereich "öffentliche Werke und Verkehr": Nationalstrassen	10
1.	Heutige Regelung	10
1.1	Rechtsgrundlagen	10
1.2	Zuständigkeiten für Bau, Betrieb und Unterhalt	10
1.3	Finanzierung von Bau, Betrieb und Unterhalt	11
1.4	Volkswirtschaftliche Bedeutung.....	11
2.	Neue Lösung.....	13
2.1	Änderung der Rechtsgrundlagen	13
2.2	Haltung des Regierungsrates.....	14
2.3	Zuständigkeiten.....	15
a)	Fertigstellung beschlossenes Netz	15
b)	Ausbau und Erweiterung.....	15
c)	Mögliche Lösungsansätze des Bundes.....	15
3.	Auswirkungen der neuen Lösung.....	16
3.1	Ziele des Kantons Uri bezüglich NFA und Nationalstrassen	16
3.2	Personal in der Kantonsverwaltung.....	17
3.3	Kantonsfinanzen	18
3.4	Vergabeverfahren	18
3.5	Arbeitsplatzsituation im Kanton Uri	19
III.	Fazit.....	19
1.	Würdigung der Auswirkungen	19
2.	Massnahmen der Regierung.....	20
3.	Gesamtschau der Auswirkungen der NFA	20

I. Ausgangslage

1. *Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)*

1.1 Die NFA als Teil einer allgemeinen Föderalismusreform

1.1.1 Grundsätzliches

Die Strukturen des schweizerischen Föderalismus haben sich seit über 150 Jahren kaum verändert. In Politik, Gesellschaft und Wirtschaft haben hingegen im selben Zeitraum tief greifende Umwälzungen und Strukturveränderungen stattgefunden. Soll der Föderalismus als anerkanntes, bewährtes und identitätsstiftendes Element der Schweiz erhalten bleiben, so hat er sich in mehrfacher Hinsicht zu modernisieren.

Zur Illustration der Mängel der heutigen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung genügt ein Blick auf die historische Entwicklung der Schweiz. Er zeigt, dass dem Bund auf dem Weg zum Interventions- und Leistungsstaat immer mehr Verantwortungsbereiche übertragen worden sind. Dies führte zu einer in Umfang und Komplexität zunehmenden Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantonen. Die sich verstärkenden Verflechtungstendenzen zwischen Bund und Kantonen und die damit einhergehende schleichende Zentralisierung scheinen eine Eigendynamik entwickelt zu haben. Man ortet eine Vollzugskrise in den Kantonen und generell eine Leistungskrise des Bundesstaates.

Zusätzliche Probleme bestehen, weil sich die Kompetenzen und die Finanzierungsverantwortung des Bundes mit jenen der Kantone überschneiden. So nimmt die Regelungsdichte zu, da sowohl Auflagen des Bundes in Form von Bundesgesetzen, Verordnungen und Kreisschreiben als auch der Kantone in Form von kantonalen Einführungsgesetzen und Verordnungen erlassen werden. Zudem gehen in den meisten Fällen mit diesen Verflechtungen Parallelverwaltungen, administrative Doppelspurigkeiten und Überlagerungen im Subventionswesen einher, was schliesslich zu Mehrkosten und einer ineffizienten Aufgabenerfüllung führt.

Aus finanzpolitischer Sicht ist ausserdem zu bemängeln, dass durch die zweckgebundenen Finanztransfers des Bundes an die Kantone, diese in zunehmende finanzielle Abhängigkeit des Subventionsgebers gelangen. Dies gilt besonders für ressourcenschwache Kantone wie Uri. Unter diesen Vorzeichen ist eine eigenständige, d.h. eigene Prioritäten setzende, kantonale Politik kaum mehr möglich. Die finanzpolitische Autonomie der Kantone droht blosse Fiktion zu werden.

Mit der Nachführung der Bundesverfassung war seinerzeit die 1. Etappe einer umfassenden Föderalismusreform erfolgt, indem die heute gelebten Maximen des schweizerischen Föderalismus in der Verfassung festgehalten und wiedergegeben werden. So namentlich die Grundsätze der Subsidiarität, der Solidarität und der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Dabei wurde die Funktion der Kantone als Träger und eigentliche Bausteine der Schweiz deutlicher hervorgehoben.

Das vorliegende NFA-Reformpaket besteht aus einer neuen Aufgabenzuordnung und der Neuregelung des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Diese beiden Reformelemente stellen nun die 2. Etappe der Föderalismusreform dar. Sie beinhalten keine Umwälzungen im bundesstaatlichen Gefüge, welche im Widerspruch zum heutigen Verständnis des Föderalismus

lismus stehen würden. Diese 2. Etappe der Föderalismusreform kann somit als Modernisierung der föderalen Zusammenarbeitsformen bezeichnet werden. Im Sinne eines pragmatischen Vorgehens auf der Basis der bestehenden Strukturen wollen Bundesrat und Parlament mit der NFA solche Reformen angehen, die für eine nachhaltige Verbesserung der bundesstaatlichen Entscheidungsprozesse und des Finanzausgleichs sorgen werden.

1.1.2 Haltung des Regierungsrates zur NFA

Der Regierungsrat hat sich in seinen Stellungnahmen an den Bundesrat 1996 und 1999 grundsätzlich positiv zum Projekt ausgesprochen. Er unterstützte die Hauptziele dieser Föderalismusreform und -erneuerung, d. h. die Verbesserung der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung und die Verbesserung des Finanzausgleiches unter den Kantonen mit den dafür vorgesehenen Instrumenten. An diese Zustimmung knüpfte der Regierungsrat allerdings die Bedingungen, dass die stufengerechte Aufgabenzuständigkeit von den Kantonen, gerade von den finanzschwächeren Kantonen, auch wahrgenommen werden könne. Das heisst, dass sie über die notwendigen Finanzmittel verfügen und dass den mit besonderen natürlich-zivilisatorischen Belastungen verbundenen Gebirgskantonen (Dauerbelastungen wie z. B. Transit, Sonderbelastungen wie z. B. Hochwasser, Lawinen, Alpenstrassen) auch weiterhin die erforderliche nationale Bereitschaft und Flexibilität entgegengebracht werde.

1.2 Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinne

Die Organisation des innerstaatlichen Finanzausgleichs ist ein klassisches Ziel der bundesstaatlichen Finanzpolitik und Hauptthema der NFA. Der Begriff «Finanzausgleich» umfasst alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen. Sowohl Anreiz- als auch Umverteilungsaspekte kommen somit als Entstehungsgründe für finanzielle Transfers in Frage. Einerseits kann die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe von übergeordnetem Interesse sein und damit der Anreizaspekt im Zentrum stehen: Der Bund kann z.B. durch eine Subventionierung der Verkehrsinfrastruktur die Bereitstellung eines leistungsfähigen Verkehrsnetzes fördern. Andererseits kann der Ausgleich der Ressourcen zwischen den Kantonen und damit der Umverteilungsaspekt im Zentrum stehen: Der fiskalische Wettbewerb zwischen den Kantonen führt z.B. zu regionalen Einkommensunterschieden, welche durch den Bund im politisch gewünschten Ausmass korrigiert werden sollte.

1.2.1 Mängel des heutigen Finanzausgleichs

Der heutige Finanzausgleich weist schwerwiegende Mängel auf. Diese haben sich in den letzten Jahren besonders für den Kanton Uri negativ ausgewirkt, als Uri unter „finanzmittelstark“ eingestuft war. Der seit 1959 bestehende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen beinhaltet generell eine Vielzahl von untereinander nur wenig abgestimmten Einzelmassnahmen. Das System ist kaum steuerbar und wenig transparent. Eine Wirkungskontrolle existiert nicht. Gleichzeitig werden sowohl Anreiz- als auch Umverteilungsziele mit ein und demselben Subventionsinstrument verfolgt. Dadurch entstehen Zielkonflikte, welche das Ausgleichssystem verzerren und seine Wirkung erheblich beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang sei an die paradoxe Situation des Kantons Uri erinnert, wonach eine volkswirtschaftlich vertretbare Steuersenkung mit äusserst nachteiligen Folgen bei der Finanzkraft bzw. beim Zufluss von Bundessubventionen gekoppelt ist.

Trotz eines grossen Mitteleinsatzes und des damit verbundenen administrativen Aufwands wird schlussendlich mit dem heutigen Finanzausgleich nur eine geringe Ausgleichswirkung zwischen den Kantonen erzielt. Bekanntlich leidet gerade der Kanton Uri als Nachbar der finanzstärksten Kantone unter den Folgen eines verzerrten fiskalischen Wettbewerbs, welchen der heutige Finanzausgleich zulässt. Der hohe Anteil an zweckgebundenen Finanztransfers setzt falsche finanzielle Anreize und verkleinert den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Kantone erheblich. Kein anderer Kanton hat einen so geringen Handlungsspielraum wie der Kanton Uri, wo 90 % der Einnahmen aus Bundesquellen zweckgebundene Mittel sind. Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBl 2002 Seite 2366).

1.2.2 Politische Steuerbarkeit des neuen Finanzausgleich im engeren Sinn

Der künftige Finanzausgleich im engeren Sinn zeichnet sich vor allem durch seine vereinfachten Strukturen und die deutlich verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit aus. So werden in Zukunft die finanziellen Transfers des Finanzausgleichs im engeren Sinn nur noch über zwei transparente und politisch steuerbare Instrumente erfolgen, dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich für Sonderlasten aufgrund geografischer oder topografischer bzw. soziodemografischer Gegebenheiten. Das Kernstück bildet dabei der Ressourcenausgleich. Er wird durch die ressourcenstarken Kantone sowie den Bund finanziert und verfolgt zentrale finanz- und staatspolitische Ziele. Sämtliche Kantone sollen über genügend finanzielle Mittel verfügen, so dass sie ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können. Mit einer direkten Umverteilung zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen, die über den Ressourcenausgleich erfolgt, sollen die grossen Unterschiede bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Steuerbelastung verringert werden.

Der Umfang des Ressourcenausgleichs kann politisch durch das eidgenössische Parlament gesteuert werden. Zur Erfassung der finanziellen Ressourcen der Kantone dient der neue Ressourcenindex. Dieser löst den heute geltenden, mit zahlreichen Mängeln behafteten Finanzkraftindex ab und basiert auf dem fiskalisch ausschöpfbaren Einnahmen- bzw. Steuerpotenzial der Kantone. Von den Kantonen unbeeinflussbare übermässige Lasten, die sich aus der geografisch-topografischen Lage und der Besiedlungsstruktur oder aus einer spezifischen Bevölkerungsstruktur ergeben, werden durch den Lastenausgleich des Bundes abgegolten. Dieser besteht aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA). Sowohl der GLA als auch der SLA werden durch den Bund finanziert. Ihre Dotierung wird durch das eidgenössische Parlament festgelegt.

Um finanzielle Einbussen aus dem Übergang vom alten zum neuen Ausgleichssystem abzufedern, ist ein Härteausgleich vorgesehen. Dieser Härteausgleich wird von Bund und Kantonen finanziert und ist als funktional befristete Übergangshilfe konzipiert. Durch den Wechsel vom Finanzkraftindex zum Ressourcenindex können nämlich einzelne ressourcenschwache Kantone, die durch den heute geltenden Ausgleich gut dotiert werden, neu weniger Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten. Gemäss den Modellrechnungen zur Botschaft des Bundesrates war davon z.B. der Kanton Obwalden betroffen. (Vgl. Botschaft NFA, BBl 2002 Seite 2412). Das heisst, nach Einführung der NFA könnte Obwalden als relativ finanzstärker gelten, wenn mehrere andere Kantone neu (noch) finanzschwächer als Obwalden eingestuft werden. Die daraus folgenden geringeren Finanzflüsse nach Obwalden würden dann durch den Härteausgleich abgedeckt. Ob der Kanton Uri beim Inkrafttreten der NFA unter den Härteausgleich fallen wird, kann aufgrund fehlender Grundlagen zurzeit nicht beurteilt werden. Ganz auszuschliessen ist es nicht.

1.3 Reform der Aufgabenzuordnung

Neben der Neuregelung des Finanzausgleichs im engeren Sinn geht es im Folgenden um das andere Reformelement der NFA, nämlich um eine Reform der Aufgabenzuordnung. In einem föderal organisierten Staat ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen von grosser Bedeutung. Die Vorteile der Dezentralisierung und Zentralisierung sind je nach Aufgabengebiet gegeneinander abzuwägen. Für jedes Aufgabengebiet ergibt sich somit ein optimaler Zentralisierungsgrad. Der Grundgedanke des Föderalismus besteht also gerade nicht darin, sämtliche Aufgabengebiete zu dezentralisieren. Vielmehr sollen die Aufgaben denjenigen Staatsebenen zugeordnet werden, die sie am besten erfüllen können.

Die Organisation der staatlichen Aufgaben- und Kompetenzstruktur erfolgt in der NFA unter anderem anhand des Subsidiaritätsprinzips. Es besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften. Sind bei der Erstellung öffentlicher Leistungen Grössenvorteile vorhanden, führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, dass sich die Gebietskörperschaften zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften zu organisieren versuchen. Erst wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zu Stande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht, wird eine Zentralisierung ins Auge gefasst. Angestrebt wird eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Nutzniessern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern.

Kann ein Aufgabenbereich weder dem Bund noch den Kantonen integral zugeteilt werden, wird zumindest eine Teilentflechtung angestrebt. Bei einer Teilentflechtung werden einzelne Bereiche einer Aufgabe entweder dem Bund oder den Kantonen zugeordnet. Ist auch keine Teilentflechtung möglich, verbleiben die betreffenden Aufgabenbereiche als Verbundaufgaben. Bei diesen tragen Bund und Kantone die Finanzierung und Aufgabenerfüllung weiterhin gemeinsam.

Vom Vorgehen her wird bei der Umsetzung der NFA unterschieden zwischen Massnahmen, welche Änderungen auf Verfassungs- oder aber auf Gesetzesebene bedingen. Im Rahmen der vorliegenden 1. Phase der NFA werden nur solche Anträge unterbreitet, die eine Verfassungsänderung beinhalten. Änderungen im geltenden Aufgaben- und Kompetenzkatalog zwischen Bund und Kantonen, die nur noch einer Gesetzesänderung bedürfen, werden im Rahmen der 2. Phase zu entscheiden sein.

1.3.1 Bundesaufgaben

Im Folgenden werden jene staatlichen Aufgaben aufgeführt, welche eine integrale und damit auch finanzielle Verantwortung des Bundes begründen sollen:

- Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen
- Individuelle Leistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)
- Individuelle Leistungen der Invalidenversicherung (IV)
- Unterstützung der Betagten- und Behindertenorganisationen mit gesamtschweizerischer Tätigkeit
- Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee

1.3.2 Kantonsaufgaben

Nachfolgend werden jene staatlichen Aufgaben bezeichnet, welche eine integrale und damit auch finanzielle Verantwortung der Kantone begründen sollen:

- Hauptstrassen, normale Vorhaben
- Übrige Bereiche der Spezialfinanzierung «Strassenverkehr» (Niveauübergänge und andere Verkehrstrennungsmassnahmen)
- Sonderschulung
- Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II
- Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für die berufliche und medizinische Eingliederung
- Ergänzungsleistungen, Heim- und Pflegekosten
- Unterstützung der Hilfe und Pflege zu Hause

1.3.3 Verbundaufgaben

Für eine ganze Reihe von Aufgabenbereichen wird keine Entflechtung vorgeschlagen. Da diese Aufgabenbereiche auf sinnvolle Art und Weise weder der integralen Verantwortlichkeit des Bundes noch derjenigen der Kantone unterstellt werden können, werden sie als Verbundaufgaben bezeichnet. In solchen Fällen schlägt der Bundesrat zumindest Teilentflechtungen vor. Von Teilentflechtungen kann dann gesprochen werden, wenn innerhalb eines Politikbereichs, der eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen bleibt, lediglich gewisse Teilbereiche entflochten werden können. Dies mit dem Ergebnis, dass für jene Teilbereiche neu nur noch eine Staatsebene integral zuständig ist. Teilentflechtungen sind dann vertretbar, wenn daraus für den Aufgabenbereich insgesamt keine Qualitätseinbussen resultieren:

- Hauptstrassen, schwer finanzierbare Grossprojekte
- Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich
- Ergänzungsleistungen, Existenzsicherung
- Vermessung

1.4 Gegenstand des Postulats

Das Postulat wird einleitend damit begründet, dass im Kanton Uri oft nur ein Teilaspekt der NFA wahrgenommen werde, nämlich die künftigen Finanzströme, resultierend aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs. Hingegen bleibe der Teilaspekt der Neugestaltung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen nahezu unberücksichtigt. Es gelte deshalb daran zu erinnern, dass mit der Neugestaltung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen auch gewisse Nachteile für den Kanton Uri verbunden sind. Dies dürfte beim Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen der Fall sein. Heute seien diese Bereiche noch Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Kantonen. Mit der NFA würden diese Bereiche neu ausschliesslich Aufgaben des Bundes. Konkret bedeutete das: Sämtliche Arbeitsvergaben im Zusammenhang mit den Nationalstrassen werden ausschliesslich vom Bund wahrgenommen. Eine derartige Aufgabenentflechtung könne für den Kanton Uri tief greifende Auswirkungen haben.

Vor diesem Hintergrund sollen in einem Bericht folgende Fragen beantwortet werden:

- 1. Welche Auswirkungen hat die Neugestaltung der Aufgaben im Bereich Nationalstrassen (Bau, Betrieb und Unterhalt) für die kantonale Verwaltung, insbesondere für das Amt für Tiefbau?*
- 2. Was unternimmt die Regierung, um die bisherigen kantonalen Arbeitsplätze, die durch die Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrasse künftig beim Bund angesiedelt werden, im Kanton Uri zu erhalten?*
- 3. Welche Auswirkungen hat die Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrassen (Bau, Betrieb und Unterhalt) für die Urner Volkswirtschaft?*
- 4. Was unternimmt die Regierung, um auch künftig das Mitspracherecht beim Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen angemessen wahrzunehmen?*
- 5. Was unternimmt die Regierung, damit auch künftig das einheimische Gewerbe bei der Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit dem Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrasse berücksichtigt wird?*

Der Gegenstand des Postulats betrifft nur einen Aufgabenbereich unter vielen, von denen der Kanton Uri durch die Neugestaltung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen in grösserem oder in kleinerem Ausmass betroffen sein wird. Eine isolierte Betrachtung aufgrund der Auswirkung einer einzigen neuen Zuordnung im Zusammenhang mit den Nationalstrassen birgt das Risiko eines verzerrten Bildes und könnte die NFA in ein falsches Licht stellen. Wichtig erscheint deshalb eine Gesamtschau, insbesondere auch zusammen mit der Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinne. Andernfalls treten die besonders für den Kanton Uri gefährlichen Mängel des heutigen Finanzausgleichs ungerechtfertigt in den Hintergrund. Es sind dies nämlich ein sich verengender Handlungsspielraum der Kantone, mangelhafter Finanzkraftindex, Zielkonflikte und Fehlanreize, grosser Mitteleinsatz mit geringer Wirkung. Denn nach dem bisherigen Kenntnisstand ergibt die Gesamtschau der NFA für Uri eine positive Gesamtbilanz, sowohl hinsichtlich politischer Selbstständigkeit wie auch hinsichtlich einer gerechten Einschätzung der Finanzkraft des Kantons.

2. Die innerkantonalen Auswirkungen

2.1 NFA-Umsetzung in Uri

Mit der Einführung der NFA ist eine Höchstanforderung an den kantonalen Gesetzgeber verbunden. Ausgestaltung und Umsetzung der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen werden sehr komplex sein und sollten deshalb vorausschauend an die Hand genommen werden.

Die genauen Beschlüsse auf Bundesebene liegen erst Ende 2005 bzw. anfangs 2006 vor. Eine Anpassung aller Gesetze und die Einführung per 1. Januar 2007 scheinen kaum möglich, ausser wenn auf Basis der 2. NFA-Botschaft der Rechtssetzungsprozess in den Kantonen bereits jetzt eingeleitet wird. Die Auswirkungen im Kanton hinsichtlich Organisation, Personalbedarf, Infrastruktur und Finanzen sind folglich in einem ersten Schritt detailliert zu ermitteln und übersichtlich darzustellen. Davon betroffen sind Bereiche in allen Direktionen.

Die Finanzdirektion erarbeitet deshalb in Zusammenarbeit mit den Direktionen einen Bericht. Darin sollen bis zum 11. Mai 2004 die Auswirkungen der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen auf den Kanton Uri ermittelt, übersichtlich dargestellt und dem Regierungsrat entsprechende Anträge zum weiteren Vorgehen gestellt werden.

2.2 Das Projekt IFLAS

Am 19. Dezember 2000 hatte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der Finanzdirektorin beauftragt, einen Bericht zum innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich (IFLAS) und zur Ausrichtung der Kantonssubventionen zu erstellen. Davon betroffen ist das Verhältnis Kanton-Gemeinden. Am 20. Januar 2001 informierten der Justizdirektor und die Finanzdirektorin Gemeindevertreter über die Grundzüge des Projektes. Die Reaktionen darauf waren grundsätzlich positiv. Es handelt sich dabei nicht um ein Sparprojekt mit Lastenverschiebung, sondern um ein Effizienzprogramm.

Der innerkantonale Finanzausgleich war letztmals 1996 teilrevidiert worden im Wissen, dass bald eine grundsätzliche Revision notwendig sein würde. Die gegenwärtige Ausrichtung von Subventionen erfolgt nämlich insgesamt gesehen nach uneinheitlichen Kriterien, ein eigentliches Subventionsgesetz besteht nicht. Zwischen innerkantonalem Finanzausgleich und Kantonssubventionen besteht ein enger Zusammenhang. Unbestritten ist auch, dass die NFA die Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden verändern wird. Entsprechende Auswirkungen sind in anderen Kantonen bereits festzustellen, z.B. bei der interkommunalen Zusammenarbeit, durch neue Zusammenarbeitsformen Kanton-Gemeinden sowie durch die Trennung von Finanz- und Lastenausgleich.

Zudem kennt Uri als einziger Kanton eine proportionale bzw. nicht-progressive Gemeindesteuer bei den natürlichen Personen. Dies behindert eine allenfalls notwendige Entwicklung in Richtung eines horizontalen Finanzausgleichs unter den Gemeinden. Der bestehende Finanzausgleich ist vertikal ausgerichtet. Dies kommt zum Ausdruck beim Finanzausgleich im engeren Sinne (Steuerkraftausgleich etc.) wie auch bei der Abstufung der Subventionen an Gemeinden nach Finanzkraft.

In einem ersten Schritt hat die Arbeitsgruppe die zwischen dem Kanton und den Gemeinden bestehende Aufgabenteilung auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und in einem Zwischenbericht verschiedene Reformen vorgeschlagen. In der Folge hat der Regierungsrat am 25. November 2002 die Arbeitsgruppe mit vertieften Abklärungen zu den Reformvorschlägen beauftragt. Das Ergebnis dieser Abklärungen hat der Regierungsrat am 13. Januar 2004 geprüft und entsprechende Folgebeschlüsse gefasst.

In einem zweiten Schritt sind grundlegende Fragen der Steuertarifgestaltung auf Kantons- und Gemeindeebene abzuklären. Parallel dazu sind die Arbeiten zur Neuordnung der Aufgabenteilung voranzutreiben. Darauf aufbauend kann schlüssig die Problematik des geplanten Finanzausgleichs angegangen werden. Die Anpassungen der Steuertarife und der Aufgabenteilung bilden zwei Pfeiler, auf denen in der Folge der Finanzausgleich aufgesetzt wird. Mit dem Finanzausgleich können die strukturellen Unebenheiten beim jeweiligen Steuersubstrat der Gemeinden und bei der Aufgabenteilung ausgeglichen werden. Endresultat eines solchen Prozesses wäre ein Abstimmungspaket zur gleichzeitigen Änderung der drei Instrumente Steuertarif, Aufgabenteilung und Finanzausgleich. Der Regierungsrat hat diese Stossrichtung am 14. Oktober 2003 genehmigt.

Das weitere Vorgehen sieht so aus, dass im Frühling 2004 die Arbeitsgruppe IFLAS dem Regierungsrat einen Berichtsentwurf zu den Möglichkeiten der Einführung progressiver Gemeindesteuern vorlegen soll. Der Regierungsrat unterstützt dabei die Zielsetzung, dass in einer anschliessenden Phase zusammen mit allen Gemeinden ein politisch tragfähiger Entwurf zu erarbeiten ist. Dieser soll dereinst Bestandteil des Gesamt-Abstimmungspaketes Steuertarif, Aufgabenteilung und Finanzausgleich bilden.

II. Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung im Bereich "öffentliche Werke und Verkehr": Nationalstrassen

1. Heutige Regelung

1.1 Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlage auf Stufe der Bundesverfassung ist in Artikel 83 geregelt:

Art. 83 Nationalstrassen

¹ Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes.

³ Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.

Weitere massgebliche Rechtsgrundlagen sind das Nationalstrassengesetz (SR 725.11), das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR 725.116.2) und das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) sowie die dazugehörigen Erlasse.

1.2 Zuständigkeiten für Bau, Betrieb und Unterhalt

Nach Artikel 83 der Bundesverfassung sind der Bau, der Unterhalt und der Betrieb der Nationalstrassen heute als Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Kantonen ausgestaltet. Der Bund hat die Oberaufsicht und beteiligt sich finanziell. Vorbehältlich der Bundesbefugnisse stehen die Nationalstrassen unter der Hoheit der Kantone. Sie sind Bauherr, Eigentümer und Betreiber.

Die aktuelle Aufgabenteilung Bund-Kantone sieht wie folgt aus. Die Netzgestaltung ist ausschliesslich Sache des Bundes. Für die Erarbeitung eines generellen Projektes - zurzeit aktuell ist der Ausbau der A4 am Axen - ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA) zuständig. Es beauftragt damit aber durchwegs die Kantone. Genehmigungsinstanz ist der Bundesrat. Das Ausführungsprojekt (= Auflage- und Genehmigungsprojekt), das bei Neu-, aber auch bei Ausbauten benötigt wird, wird durch die Kantone erarbeitet und vom ASTRA technisch und finanziell geprüft. Bewilligungsinstanz ist das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Detailprojekte für Neu- und Ausbauten, Massnahmenkonzepte und Massnahmenprojekte beim Unterhalt werden von den Kantonen ausgearbeitet und vom ASTRA bewilligt. Den Landerwerb erledigen heute die Kantone unter der Oberaufsicht des ASTRA. Die erworbenen Grundstücke fallen in das Eigentum der Kantone.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bezüglich Projektierung wohl die Erarbeitung der Projekte bei den Kantonen (Tiefbauämtern) liegt, dass aber bezüglich Plangenehmigung (= Baubewilligung) und technischer Genehmigung alle Kompetenzen bereits heute beim Bund liegen.

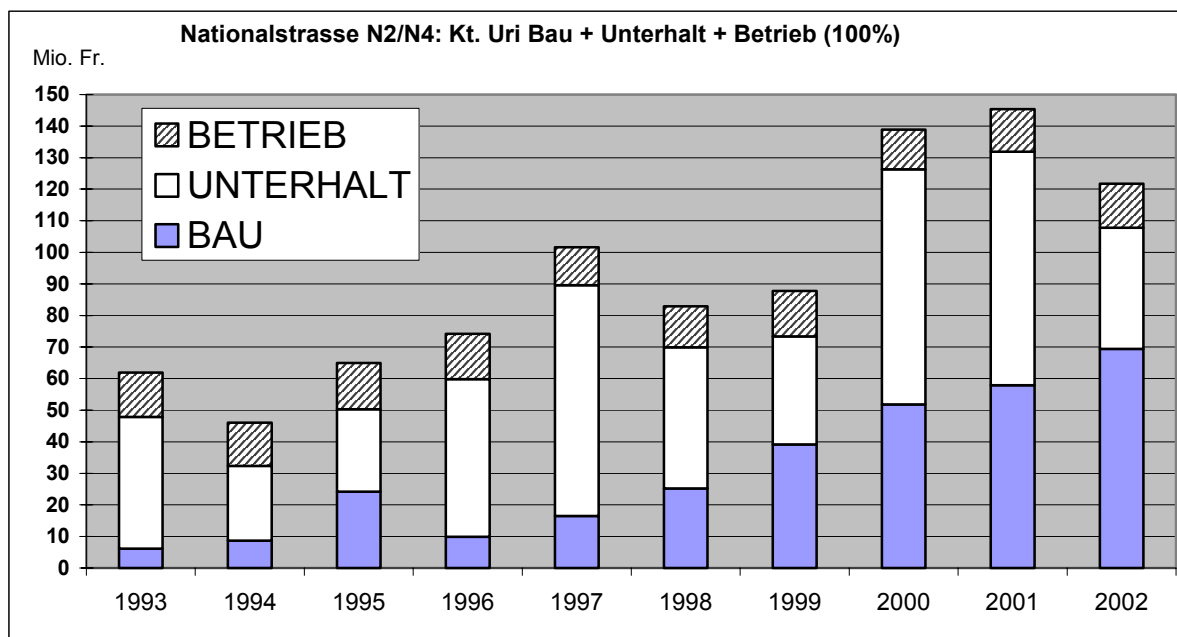
Betreffend dem Vergabeverfahren, das im Brennpunkt des Postulats steht, kann folgendes gesagt werden: Am Anfang des Nationalstrassenbaus gab es für die Vergebung von Dienstleistungen, Arbeiten und Lieferungen eigene Bestimmungen. Seit 1996 gelten die kantonalen Submissionsverfahren auch im Nationalstrassenbau und -unterhalt. Für Lieferungen und Dienstleistungen ab 249'000 Fr. und für Bauarbeiten beim Nationalstrassenbau ab 2 Mio. Fr. und beim Unterhalt ab 1 Mio. Fr. ist die Zustimmung des ASTRA erforderlich. Relativ gross ist der Gestaltungsspielraum der Kantone bei Ausschreibungen bezüglich der Stückelung der Aufträge (Los-Grössen) und der Festlegung der Eignungs- und Zuschlagskriterien.

1.3 Finanzierung von Bau, Betrieb und Unterhalt

Der Kanton Uri verfügt über zwei Nationalstrassen, nämlich die A2 und A4. Er trägt gemäss Anhang zur Verordnung über die Nationalstrassen (NSV; SR 725.111) beim Nationalstrassenbau und -unterhalt je 3 Prozent und beim Betrieb 5 Prozent der Kosten.

Zur Illustration des beachtlichen Brutto-Kostenvolumens und seiner Struktur in den Jahren 1993-2002 vgl. die Grafik unten "Nationalstrasse A2/A4 Kt. Uri Bau + Unterhalt + Betrieb". Die Grafik zeigt, dass der Kostenblock für den Betrieb über die Jahre relativ bescheiden ist und konstant bleibt. Ein in den letzten Jahren stark ansteigendes Volumen weist der Kostenblock für den Bau auf. Der Kostenblock für den Unterhalt ist in der Regel der grösste.

Grafik: Nationalstrasse A2/A4 in Uri; Kostenvolumen Bau + Unterhalt + Betrieb (100%)



Quelle: Baudirektion Uri, Amt für Tiefbau, 8.10.2003

1.4 Volkswirtschaftliche Bedeutung

Dank Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen finden in der Urner Kantonsverwaltung rund 123 Personen Arbeit. Die entsprechende vom Bund in Uri jährlich ausgeschüttete Lohnsumme erreicht 13.1 Mio. Fr. (inkl. Abgeltungen für Verwaltung und Miete). Im

Durchschnitt der Jahre 1998 - 2002 konnte im Bereich Nationalstrasse innerhalb der kantonalen Verwaltung in folgenden Verwaltungseinheiten Beschäftigung geboten werden:

- Baudirektion: Amt für Tiefbau, Direktionssekretariat	118 Stellen
- Sicherheitsdirektion: Amt für Forst und Jagd	1 Stelle
- Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion: Amt für Umweltschutz	1 Stelle
- Finanzkontrolle	1 Stelle
- Diverse	<u>2 Stellen</u>
Total	123 Stellen

Tabelle 1: Nationalstrassen-Personal 1998-2002 in Kantonsverwaltung: Stellen und Kosten

A. Zusammenfassung	Anzahl Stellen	Lohnsumme (inkl. Verwaltung und Miete)
Total Bau, Unterhalt und Betrieb	Fr.	
1998	121	12'257'000
1999	119	12'226'000
2000	121	12'810'000
2001	119	12'968'000
2002	121	13'003'000
		(63'264'000)
Durchschnitt pro Jahr (BD, AfJ, FK)*	120	12'653'000
Zusätzlich:		
- AfU, Fischerei**	1	150'000
- Allg. Verwaltung	2	300'000
Durchschnitt pro Jahr	123	13'103'000
B. Details	Anzahl Stellen	Lohnsumme (inkl. Verwaltung und Miete)
Betrieb		
1998	94	8'918'000
1999	92	8'897'000
2000	93	9'147'000
2001	90	9'326'000
2002	93	9'467'000
Total	-	45'755'000
Durchschnitt pro Jahr	92	9'151'000
Bau und Unterhalt		
1998	28	3'339'000***
1999	27	3'330'000***
2000	29	3'662'000***
2001	29	3'642'000***
2002	28	3'536'000***
Total	-	17'509'000***
Durchschnitt pro Jahr	28	3'501'800

* BD = Baudirektion, AfJ = Amt für Forst und Jagd, FK = Finanzkontrolle

**AfU = Amt für Umweltschutz stellt Aufwand den Nationalstrassen in Rechnung.

***inkl. 22 % Verwaltungskostenzuschlag und 5 % Miete

Quelle: Baudirektion Uri, Amt für Tiefbau, 29.8.2003
möglich.

Rundungsdifferenzen

Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Aufträgen im Zusammenhang mit dem Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen ist für das Urner Gewerbe zweifellos hoch. Charakteristisch für die Verhältnisse in Uri ist, dass wegen der Geländebeschaffenheit jeweils auf kleinstem Raum sehr hohe Auftragsvolumen anfallen. Wie die vorangegangene Grafik „Nationalstrasse A2/A4 in Uri“ zeigt, schwanken diese Projekt-Volumen stark. Während im Baubereich 1993 noch 6 Mio. Fr. anfielen, erreichte der Wert im Jahre 2002 rund 70 Mio. Fr., d.h. also mehr als das zehnfache. Ähnlich sieht es aus beim Unterhalt. 1999 betrug das Volumen 34 Mio. Fr., bereits im Folgejahr 75 Mio. Fr., das heisst mehr als das Doppelte. Dementsprechend schwankt auch die Zahl der Vergaben von Aufträgen bzw. der vergebenen Baulose. Die Vergaben von Aufträgen selber lassen sich trennen in solche für das Baugewerbe und solche für die Bereiche der Elektromechanik. Die Aufteilungsverhältnisse können je nach Projektabschnitt stark schwanken. In Tunnels überwiegt der Bereich Elektromechanik. Traditionellerweise sind Urner Firmen stärker im Baugewerbe vertreten.

Projekte bei Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen haben jeweils eine Nachfragesteigerung zur Folge. Diese wirkt sich positiv auf Einkommen und Beschäftigung im Bauhaupt-, Bauneben- und Installationsgewerbe (wie Elektro- und Sanitärbereich) aus. Sie kann in der Folge auch bei weiteren Zulieferbranchen wie z.B. Sand und Kies, Strassentransporte oder Verpflegung eine Nachfragesteigerung bzw. Mehreinkommen bewirken. Insgesamt wird von der Nachfragesteigerung ein positiver Effekt auf das Volkseinkommen erwartet, was letztlich bei Kanton und Gemeinden zu zusätzlichen Steuereinnahmen führen kann. Dieser Mechanismus wird auch unter der NFA in Kraft bleiben.

Klar ist, dass das Ausmass der Steuereinnahmen stark davon abhängt, in welchem Umfang das Urner Gewerbe vom Auftragsvolumen profitiert bzw. wie hoch das dadurch geschaffene Einkommen in Uri ist. Hier kann mit der NFA eine Gewichtsverschiebung zu Ungunsten des Kantons erfolgen. Ob aber tatsächlich eine Gewichtsverschiebung stattfinden würde, hängt sehr stark von der künftigen Wettbewerbsfähigkeit des Urner Gewerbes ab. Bei günstigen Verhältnissen kann aufgrund von Schätzungen heute damit gerechnet werden, dass ca. 3.3 % eines Auftragsvolumens aufgrund der Besteuerung der Mitarbeitenden in Urner Kantons- und Gemeindekassen zurückfliessen. Dies ohne Berücksichtigung der Unternehmenssteuern. Denn die von Bauunternehmen und von mit dem Baugewerbe in Zusammenhang stehenden Unternehmen geleisteten Steuererträge sind vernachlässigbar gering (weniger als 1 % der gesamten Steuererträge).

2. Neue Lösung

2.1 Änderung der Rechtsgrundlagen

Auf Verfassungsstufe stehen gemäss Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 die folgenden Formulierungen zur Wahl an (BBl 2003 S. 6591 ff.):

Art. 83 Abs. 2 und 3

² Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

³ Aufgehoben

Art. 197 Ziff. 2–5

3. Übergangsbestimmung zu Art. 83 (Nationalstrassen)

Die Kantone erstellen die im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen (Stand bei Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kan-

tonen) nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig. Bund und Kantone tragen die Kosten gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die voraussichtlichen Änderungen in der Spezialgesetzgebung ergeben folgendes Bild: Die neue Aufgabenteilung bei den Nationalstrassen wird Änderungen des Nationalstrassengesetzes (SR 725.11) und des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR 725.116.2) nach sich ziehen. Materiell stellt sich eine ganze Reihe komplexer Fragen, deren Bearbeitung im Hinblick auf die 2. NFA-Botschaft unter Federführung des ASTRA läuft. Zu erwähnen sind insbesondere die Eigentumsfrage, Haftungsfragen, Fragen im Zusammenhang mit der Vergabe von Betrieb und Unterhalt an staatliche, private oder gemischte Trägerschaften sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Steuerungsmanagement.

2.2 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat verwies bereits in seinem "Bericht an den Landrat vom 27. Februar 1978 betreffend Finanzierung Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Kanton Uri" ausdrücklich auf seine Interventionen bei den Bundesbehörden:

... Wir hofften sehr, dass die vorgesehene Verfassungsrevision zum Anlass genommen worden wäre, einen ganzen und damit mutigen Schritt zur klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in einem wichtigen Teilbereich zu tun, d.h. sowohl den Bau als auch den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen als ausschliessliche Bundesaufgaben zu verankern. ... handelt es sich bei den Nationalstrassen - die Bezeichnung sagt es ja auch - um eine Aufgabe von nationaler Bedeutung. Wenn es einem mit der Forderung nach Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortung zwischen Bund und Kantonen ernst ist, so wäre dieser Bereich nach der Sozialversicherung wohl einer der ersten, in dem sich eine Flurbereinigung aus sachlichen Gründen aufdrängt.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassung an den Bundesrat vom 16. November 1999 "zum neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen" die in der vorliegenden Motion geäusserten Bedenken vorweg genommen und sich mit der erforderlichen Klarheit geäussert:

Wenn Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen im NFA in die integrale Bundeszuständigkeit übergehen, ist davon auszugehen, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen insbesondere auf den Kanton Uri gravierend sein werden: einerseits bezüglich der Anzahl der unmittelbaren Werkhofstellen, andererseits bezüglich der von der neuen Organisation zu vergebenden Aufträge. Diesem für den Kanton Uri besonders wichtigen Punkt ist in der NFA bzw. in der Regionalpolitik Rechnung zu tragen.

In Artikel 83 Absatz 38V ist der Begriff "Gesellschaft" durch "Trägerschaft" zu ersetzen. Bei der Bestimmung der "Trägerschaft" ist zudem den verkehrsmässigen und betrieblichen Anliegen der Kantone in der Ausführungsgesetzgebung Rechnung zu tragen. Zudem muss zugunsten von Kantonen, die im Zusammenhang mit der integralen Bundeszuständigkeit für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen extreme volkswirtschaftliche Verluste erleiden, wie beispielsweise der Kanton Uri, im Rahmen der Regionalpolitik der Bund kompensierende Massnahmen ergreifen.

(Das Begehren des Regierungsrates betreffend Ersetzung von "Gesellschaft" durch "Trägerschaft" war erfolgreich und fand Eingang in die entsprechenden Erlassentwürfe.)

2.3 Zuständigkeiten

Die Nationalstrassen werden zur alleinigen Angelegenheit des Bundes. Er wird Eigentümer und Betreiber und übernimmt vollständig die Kosten. Das Eigentum soll unentgeltlich an den Bund übergehen. Eine Ausnahme bilden die Raststätten, die im Eigentum der Kantone bleiben sollen.

a) Fertigstellung beschlossenes Netz

Was die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes betrifft, bleibt der Bau angesichts des fortgeschrittenen Standes eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen. Dies wird in der Übergangsbestimmung von Artikel 197 Ziffer 2-5 der Bundesverfassung festgehalten. Für den Kanton Uri handelt es sich um den A4-Läntigentunnel (Umfahrung Sisikon), der gemeinsam mit dem Kanton Schwyz gebaut werden soll sowie eventuell um die Fertigstellung der A2 3.Klasse Andermatt - Hospental. Für diese Vorhaben bleibt der Kanton Uri Bauherr auch nach Inkrafttreten der NFA. Er kann somit zum einen auf die Vergabe Einfluss nehmen, muss aber auch seinen Anteil von 3 % an den Kosten bezahlen. Die Auswirkungen dieser Übergangsbestimmung schaffen mit Sicherheit Spielraum für den Kanton Uri wie es im Sinne des Postulats ist.

b) Ausbau und Erweiterung

Der Ausbau des beschlossenen Netzes und die Erweiterung des Netzes durch Aufnahme neuer Strecken gehen vollständig auf den Bund über, sowohl für die Aufgabenerfüllung als auch für die Finanzierung. Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen gehen ebenfalls in integrale Bundeszuständigkeit über. Der Bund übernimmt für diese Teilaufgaben die Ausführungskompetenz und die Finanzierung. Er kann die Ausführung selber wahrnehmen oder an Dritte übertragen, wobei sowohl staatliche, private als auch gemischte Trägerschaften denkbar sind.

c) Mögliche Lösungsansätze des Bundes

Die NFA-Vorlage wird in zwei Phasen erarbeitet, beraten und beschlossen. In der Phase 1, die im September 2004 zur Volksabstimmung gelangt, geht es um die Grundsätze, die in der Verfassung zu verankern sind. Die darauf folgende Phase 2 regelt auf Gesetzesstufe die "Details". Darüber gibt es wohl Vorstellungen. Beschlossen ist aber noch nichts. Das macht es ausserordentlich schwer, zur Zeit konkrete Aussagen zu den Auswirkungen auf den Kanton Uri zu machen. Ein klareres Bild werden die Vernehmlassungsunterlagen für die Phase 2 geben, die im Juni 2004 publiziert werden sollen.

Wie erwähnt, fallen der Ausbau des bestehenden Netzes, allfällige Erweiterungen des Netzes, der Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen in die alleinige Kompetenz des Bundes, der dafür zu 100 Prozent aufkommt. Ausdrücklich sieht der Vorschlag des Bundesrates die Möglichkeit vor, diese Aufgaben ganz oder teilweise staatlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften zu übertragen (siehe dazu Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen [NFA] vom 14. November 2001 [BBl 2002 Seite 2291 ff., insbesondere Seite 2562]). Der Bund kann also die Ausführung selber wahrnehmen - was zurzeit nicht vorgesehen ist - oder einer Trägerschaft übergeben. Aus heutiger Optik dürfte der Bund diese Aufgabe am ehesten einer "Bundesanstalt Nationalstrassen" übertragen.

Da heute die Kantone für den Betrieb der Nationalstrassen über die nötige Infrastruktur, das Personal und ein grosses Knowhow verfügen und verschiedene Kantone - so auch der Kanton Uri - gemischte Werkhöfe betreiben, die sowohl Aufgaben bei den National- als auch den Kantonsstrassen wahrnehmen, möchte man den Nationalstrassenbetrieb primär über Leistungsvereinbarungen durch Kantone ausführen lassen. Falls keine Lösung zustande kommt, könnte der Betrieb ausgeschrieben und an private Unternehmungen vergeben werden. In beiden Fällen werden Kantonsgrenzen als Kriterium für Abschnittsgrenzen

zen kaum mehr massgebend sein. Es wird an grössere, zusammenhängende Betriebsabschnitte gedacht. Das Gebiet des Kantons Uri dürfte für einen solchen Abschnitt zu klein sein.

Das Management von Ausbau, Erneuerung und Unterhalt (und evtl. Netzergänzungen) soll von der künftigen Bundesanstalt wahrgenommen werden. Allenfalls verfügt diese analog den SBB über regionale Filialen. Dagegen soll der Betrieb, wie bereits erwähnt, über Leistungsaufträge an Kantone oder eventuell Private vergeben werden. Somit liegen - im Gegensatz zu heute - Unterhalt und Betrieb nicht mehr in der gleichen Hand. Das gibt insbesondere bei langen Tunnels (Gotthard, Seelisberg, San Bernardino) Probleme. Bei langen Tunnels gehen Betrieb und Unterhalt fließend ineinander über. Hohes Fachwissen und grosse Erfahrung sind erforderlich. Und wie die Erfahrung zeigt, müssen Betrieb und Unterhalt von einer Hand koordiniert werden. Deshalb soll die Möglichkeit offen gelassen werden, dass die Bundesanstalt bestimmte Spezialobjekte selber betreibt.

3. Auswirkungen der neuen Lösung

Mit der NFA werden die Nationalstrassen zur alleinigen Bundessache. Der Kanton Uri verliert das Eigentum an der Nationalstrasse (Ausnahme Raststätte). Er ist nicht mehr Bauherr und Betreiber. Einzig bei der Fertigstellung des Netzes bleibt die heutige Aufgabenteilung. Dementsprechend verlieren die Kantone ihre heutigen Kompetenzen. Heute ist das Strassenwesen vollständig in der Hand der Kantone. Die Schnittstellen liegen bei den Kantongrenzen. Künftig gibt es getrennte Zuständigkeiten für National- und Kantonsstrassen. Das führt zu nicht unproblematischen Schnittstellen innerhalb der Kantone.

Da die Kantone der Bauherrschaft über die Nationalstrassen verlustig gehen, verlieren sie auch die Kompetenzen im Vergabewesen. Es bleibt einzig die Möglichkeit, bei der NFA in der 2. Phase, das heisst auf Stufe der Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Der Regierungsrat kann beim Mitberichtsverfahren die Interessen des Kantons klar aufzeigen, die eidgenössischen Vertreter des Standes Uri können in der parlamentarischen Beratung wirken.

3.1 Ziele des Kantons Uri bezüglich NFA und Nationalstrassen

Nachdem in den letzten Jahrzehnten im Kanton Uri massiv Bundesarbeitsplätze (Munitionsfabrik/RUAG, Militär, SBB) abgebaut worden sind, muss unter allen Umständen vermieden werden, dass dies bei der Nationalstrasse ein weiteres Mal passiert. Das oberste Ziel Uris seit Anbeginn der NFA-Arbeiten ist, für Betrieb und Unterhalt einen Leistungsvertrag mit dem Bund abzuschliessen. Darüber hinaus detaillierte Ziele zu formulieren ist zurzeit schwierig, da - wie erwähnt - die konkrete Ausgestaltung der neuen Nationalstrassenorganisation noch nicht bekannt ist.

Wenn die Möglichkeit besteht, dass die Kantone sich für die Übernahme des Nationalstrassenbetriebes auf einem oder mehreren Abschnitten bewerben können, dann wird der Kanton Uri dies tun. Zurzeit ist noch unklar, ob der Gotthardstrassentunnel einen eigenen Betriebsabschnitt darstellt oder ob er in einen grösseren integriert wird: Zum Beispiel Stans - Küsnacht - Airolo. Je nach Definition der Betriebsabschnitte ist ein Zusammengehen mit den Nachbarkantonen angezeigt oder sogar Voraussetzung. Der Kanton Uri verfügt diesbezüglich über mehr als 20 Jahre Erfahrung in der erfolgreichen Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen: Vereinbarungen mit dem Tessin bezüglich Gotthardstrassentunnel und mit Nidwalden bezüglich Seelisbergtunnel. Vorgängig sind im Kanton Uri die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit der Kanton eine Nationalstrassen-Betriebsgesellschaft gründen oder einer solchen beitreten kann.

Falls die „Bundesanstalt Nationalstrassen“ wegen der Spezialität langer Tunneln den Betrieb des Gotthardstrassentunnels selber übernehmen sollte, muss es das Bestreben des Kantons Uri sein, dass die Anstalt das heute im Werkhof Göschenen beschäftigte Personal übernimmt und nach Möglichkeit noch zusätzliche Arbeitsplätze in Uri schafft.

Darüber hinaus muss sich der Kanton Uri überlegen, ob er noch weitere Ansprüche stellen soll. Die Bundesanstalt Nationalstrassen braucht eine zentrale Verwaltung und wahrscheinlich dezentrale Filialen. Falls die Zentrale nicht in Bern installiert wird, ist - analog den Bundesgerichten - die Konkurrenz unter den Kantonen frei. Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewerbung ist ein gutes Angebot. Falls eine Bewerbung für den Hauptsitz als zu ehrgeizig angeschaut wird, dann könnte mindestens ein Filialsitz ins Auge gefasst werden, allenfalls in Kombination mit einem "Kompetenzzentrum Tunnel".

Es gilt also, sich bereits heute für diesen Zeitpunkt zu wappnen. Vor diesem Hintergrund erwägt der Regierungsrat zusammen mit dem Staatsrat Tessin zurzeit den Betrieb des Gotthard-Strassentunnels neu zu ordnen. Er hat ein Rechtsgutachten bei Prof. Martin Lenzi, Zürich, in Auftrag gegeben, das die Handlungsmöglichkeiten für die Neuorganisation ausloten soll. Das Gutachten entdeckt verschiedene Möglichkeiten, die es jetzt sachlich, politisch und organisatorisch zu bewerten gilt.

Der Regierungsrat misst dieser Arbeit einen hohen Stellenwert bei. Denn mit einer allfälligen Neuordnung der Betriebsorganisation Gotthard-Strassentunnel soll der Kanton Uri zusammen mit dem Kanton Tessin den Tatbeweis erbringen, dass er in der Lage ist, auch als Leistungserbringer dem Bund gegenüber seine Aufgaben im Bereich der Nationalstrasse gut wahrzunehmen. Die Arbeit an der Reorganisation des Gotthard-Strassentunnels vermag im Sinne eines Pilotprojekts wertvolle Dienste zu leisten. Der Kanton Uri kann damit, im Rahmen des geltenden Rechts, sich für die Zukunft besser positionieren. Damit will nicht gesagt sein, dass die Arbeiten an der Reorganisation des Betriebs des Gotthard-Strassentunnels einzig diesem Zweck dienen - es besteht bereits heute Handlungsbedarf. Doch soll die Neuorganisation den Kanton auf den bevorstehenden Wettbewerb vorbereiten.

3.2 Personal in der Kantonsverwaltung

Das Personal des Amtes für Tiefbau, das in den Betrieben angestellt ist, dürfte - von wenigen Ausnahmen abgesehen - weiterhin im Nationalstrassenbetrieb beschäftigt werden, sei dies in einer kantonseigenen oder interkantonalen Betriebsgesellschaft oder es müsste in die Bundesanstalt wechseln, falls der Gotthardstrassentunnel von der Anstalt selber betrieben werden sollte.

Einem Teil der Mitarbeitenden in der Zentrale des Amtes für Tiefbau an der Klausenstrasse 2, die sich mit Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen befassen, dürfte Gelegenheit gegeben werden, in die Bundesanstalt überzutreten (Zentrale oder Filiale). Sie müssten also den Arbeitgeber wechseln. Während einer Übergangsphase (Fertigstellung laufende Projekte im Ausbau und Unterhalt, Übergabe Dokumentationen) und bis zur Fertigstellung des Nationalstrassennetzes (Läntigentunnel und evtl. Umfahrung Andermatt) wird beim Amt für Tiefbau noch ein minimaler Personalbestand für den Nationalstrassenbau nötig sein. Für einige Mitarbeitende dürfte der Regimewechsel Anlass sein, vorzeitig in den Ruhestand zu treten; für einen entsprechenden Sozialplan hat der Bund Hand zu bieten. Das Amt für Tiefbau wird weiterhin den Kantonsstrassenbau, -unterhalt und -betrieb sowie den Wasserbau betreuen. Weiter ist anzunehmen, dass auch zukünftig unter einem NFA-Regime gewisse Dienstleistungen für die Nationalstrassen erforderlich sein werden. Das heisst, es sind Aufträge seitens der Nationalstrassenverwaltung zu erwarten.

Für das übrige, mit Aufgaben der Nationalstrassen ganz oder teilweise beschäftigte Personal der kantonalen Verwaltung ist es schwierig, zurzeit eine Prognose abzugeben. Nach positiv verlauteter Volksabstimmung über den NFA dürften darüber konkretere Angaben möglich sein.

3.3 Kantonsfinanzen

Die folgende Tabelle zeigt die Nettobelastung des Kantons durch Bau und Unterhalt der Nationalstrassen zwischen 1998-2002. Die Belastung schwankt in dieser Zeit zwischen 2.1 Mio. Fr. und 3.8 Mio. Fr. Im Durchschnitt wurde der Kanton mit 3 Mio. Fr. jährlich belastet. Folglich ist auch die mutmassliche Entlastung der Kantonsfinanzen durch die NFA in diesem Aufgabenbereich mit 3 Mio. Fr. einzuschätzen.

Tabelle 2: Kantonsfinanzen, bisherige Netto-Belastung 1998-2002 bzw. mutmassliche Entlastung infolge der Nationalstrassen

Durchschnitt	1998	1999	2000	2001	2002
3'024'293	2'135'000	2'200'000	3'788'000	3'801'000	3'198'000

Quelle: Baudirektion Uri, Amt für Tiefbau, 23.6.2003

Diese mutmassliche Entlastung der Kantonsfinanzen durch die Übernahme der Nationalstrassen vom Bund ist bereits in den Schätzungen der NFA-Auswirkungen enthalten. Gemäss der Globalbilanz, wo die quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen der einzelnen Instrumente auf die Kantone im Vergleich zum heute geltenden System aufgelistet sind, würde der Kanton Uri rund 15 Mio. Fr. zusätzlich erhalten. Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BBI 2002 Seite 2497). Allerdings beruhen diese Schätzungen auf veralteten Zahlen, teilweise aus der Steuerbemessungsperiode 1993/1994 und sind deshalb nicht verlässlich. Zudem hat sich zwischenzeitlich die Einstufung des Kantons Uri nach dem geltenden System der Finanzkraft-Festsetzung wesentlich verändert, das heisst es fliessen ihm seitens des Bundes bereits ab 2004 zusätzlich mehr Mittel in Höhe von ca. 7 Mio. Fr. zu. Die Globalbilanz für den Kanton Uri wird sich aufgrund der aktualisierten Zahlen bei Inkrafttreten der NFA entsprechend ändern.

Die folgende Tabelle zeigt die Netto-Kosten, welche für den Kanton Uri anfallen werden aufgrund der geplanten Bau- und Unterhaltsvorhaben im Nationalstrassenbereich. Im Durchschnitt der Jahre 2004-2007 muss jährlich mit 3.8 Mio. Fr. Nettokosten gerechnet werden.

Tabelle 3: Nettokosten des Kantons Uri für Bau- und Unterhaltsvorhaben 2004-2007 im Nationalstrassenbereich

Nationalstrassen	Durchschnitt	2004	2005	2006	2007
Total	3'758'000	2'749'000	3'991'000	5'044'000	3'251'000

Quelle: Baudirektion Uri, Amt für Tiefbau, 23.1.2004

3.4 Vergabeverfahren

Die Auswirkungen des NFA-Regimes auf das Vergabeverfahren liegen auf der Hand. Künftig werden die Submissionen durch die Bundesanstalt für Nationalstrassen vorgenommen. Es darf indessen nicht der Eindruck aufkommen, dass unter dem geltenden Regime alle bisherigen Vergaben von Aufträgen an so genannte "Urner Firmen" ausschliesslich der

Uerner Volkswirtschaft zugute gekommen wären. Das Uerner Gewerbe jedoch, das bei den Vergaben unter dem geltenden Regime mithalten konnte, wird dazu auch unter dem neuen Regime in der Lage sein. Zudem wird sich eine Entlastung der Kantonsfinanzen infolge der NFA langfristig auch auf die kantonale Bauwirtschaft positiv auswirken, weil der Kanton Freiraum für weitere Investitionen erhält.

3.5 Arbeitsplatzsituation im Kanton Uri

Ob es mit der Einführung der NFA im Kanton Uri zu Entlassungen kommt, ist auch abhängig vom Standort der zentralen Verwaltung der künftigen „Bundesanstalt Nationalstrassen“ und der dezentralen Filialen. Das Personal der Betriebe wird in irgendeiner Form weiter benötigt und beschäftigt. Das Personal, das im Ausbau und Unterhalt eingesetzt ist, dürfte Gelegenheit haben, in die neue Organisation zu wechseln. Für Mitarbeitende, die aus irgendeinem Grund "überzählig" werden, müsste ein Sozialplan aufgestellt werden (vorzeitige Pensionierungen). Der Bund müsste dazu verpflichtet werden.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach den Arbeitsplätzen. Hier ist das Spektrum zurzeit noch gross und reicht von einer gewissen Zunahme, nämlich dann, wenn eine Institution (Betriebsgesellschaft, Hauptsitz oder Filiale der Bundesanstalt) den Sitz in Uri nimmt bis hin zu einer Reduktion der Arbeitsplätze im umgekehrten Fall.

III. Fazit

1. Würdigung der Auswirkungen

Im Rahmen der NFA hat die Neugestaltung der Aufgaben im Bereich Nationalstrassen nachhaltige Auswirkungen für die kantonale Verwaltung, insbesondere für das Amt für Tiefbau. Da aber nicht die Aufgabe der Bewirtschaftung der Nationalstrassen als solche gestrichen wird, sondern die Trägerschaft zur Bewirtschaftung vom Kanton an eine andere Organisation wechseln wird, besteht die Chance, dass der grösste Teil des bisherigen Personal mit seinem Knowhow den Arbeitgeber wechseln kann.

Die möglichen Auswirkungen der Neugestaltung der Aufgaben bei der Bewirtschaftung der Nationalstrassen dürfen volkswirtschaftlich keinesfalls nur negativ eingeschätzt werden. Die vollständige Übernahme der Nationalstrassenkosten durch den Bund ist eine alte Forderung des Kantons Uri. Sie fand auch Ausdruck in den zahlreichen Gesuchen der Regierung um einen Härtefallbeitrag. Das letzte "Wiedererwägungsgesuch um Verlängerung des Härtefallbeitrages für polizeiliche Verkehrsüberwachung und Verkehrsregelung" datiert vom 28. September 2001. Es wurde abgelehnt.

Die vollständige Übernahme der Nationalstrassenkosten durch den Bund wird den Kantonshaushalt entlasten und entfaltet demnach eindeutig positive Wirkung. Die Umstellung im Bereich Bau und Ausbau hinsichtlich der Vergabe von künftigen Aufträgen an das einheimische Gewerbe wird zudem dadurch abgefedert, als die vorgesehenen Übergangsbestimmungen in Artikel 197 Ziffer 2-5 der Bundesverfassung für den Neubau der Umfahrung Sisikon wirksam sind. Dies gibt zwar für den Kantonshaushalt eine erhebliche Belastung, bedeutet aber für das Gewerbe den Status Quo bei der Fertigstellung des beschlossenen Netzes.

2. Massnahmen der Regierung

Der Regierungsrat hat mittels Stellungnahmen zu Vernehmlassungen dem Bund klar signalisiert, dass er mit dem Abschluss von entsprechenden Leistungsverträgen die bisherigen kantonalen Arbeitsplätze auch unter der NFA im Kanton Uri erhalten will. Zudem war und ist der Regierungsrat bestrebt, mittels modellhaften interkantonalen Vereinbarungen beim Gotthard-Strassentunnel dem Bund aufzuzeigen, wie mit pragmatischen Lösungsansätzen die Nationalstrassen erfolgreich bewirtschaftet werden können.

Es wird auch nochmals auf die Ausführungen unter Ziffer II. 3.1 vorne verwiesen.

Im Weiteren wird der Regierungsrat anlässlich der im Sommer 2004 anstehenden NFA-Vernehmlassung zu den Reformen auf Gesetzesstufe die entsprechenden Begehren beim Bund einbringen, um ein angemessenes Mitspracherecht im Bereich der Nationalstrassen weiterhin wahrnehmen zu können.

3. Gesamtschau der Auswirkungen der NFA

Die volkswirtschaftliche Herausforderung, welche die NFA im Bereich Nationalstrassen für den Kanton Uri mit sich bringt, muss konsequenterweise in einem grösseren Zusammenhang betrachtet werden. Eine isolierte Betrachtung birgt das Risiko eines verzerrten Bildes und könnte die NFA in ein falsches Licht stellen. Wichtig ist deshalb eine Gesamtschau, insbesondere auch zusammen mit der Reform des Finanzausgleichs im engeren Sinne. Gerade der letztere zeigt anhand des politisch nicht mehr beeinflussbaren Ressourcenindex sowie anhand des geografisch-topografischen Lastenausgleichs die Legitimität des Kantons als Nettoempfänger. Verzichtet man auf eine solche Gesamtschau, so werden die sich besonders für Uri negativ auswirkenden Mängel des heutigen Finanzausgleichs ungerechtfertigt in den Hintergrund gedrängt. Der finanzielle Spielraum, welcher durch den Wegfall der Nationalstrassenlast entsteht, der ausgewogenere interkantonale Steuerwettbewerb, der sich klar zu Gunsten des Kantons Uri auswirken wird, sowie nicht zuletzt die latente Möglichkeit zu Steuersenkungen sind Aspekte, welche alle bei den Erwägungen zur Neugestaltung der Aufgaben im Bereich der Nationalstrassen einzubeziehen sind.

Bei einer Ablehnung der NFA in der kommenden Volksabstimmung wird der Bund noch vermehrt Aufgaben zentralisieren. Dies widerspricht aber klar der Struktur unseres Bundesstaates. Hinzu käme die immer grösser werdende Kluft in der Steuerbelastung, was gerade für den Kanton Uri unzweideutig negative Auswirkungen hätte. Eine mögliche Folge dieser Steuerdiskrepanz werden immer entschiedener Rufe nach einer materiellen Steuerharmonisierung sein. Eine solche würde eine Angleichung des Steuerniveaus nach oben bedeuten. Als Alternative zur NFA käme noch eine Gebietsreform in Frage. Dadurch aber würde die Souveränität des Kantons Uri zwangsläufig beeinträchtigt, wenn nicht aufgehoben.

Zusammenfassend erfordert die Einführung der NFA von Regierungsrat und Landrat eine neue kantonsinterne Politik. Dabei wird es darum gehen, die neu gewonnenen Freiheiten sinnvoll auszuschöpfen, nämlich durch eine angemessene Verwendung der zweckungebundenen Mittel sowie durch eine strategisch ausgerichtete Prioritätensetzung.

* * * * *