



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

4. September 2012

Nr. 2012-504 R-150-13 Motion Roger Schillig, Gurnellen, zur Verwendung der zweckgebundenen Gelder für den Strassenbereich; Antwort des Regierungsrats

1. Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 116 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121), haben Landrat Roger Schillig, Gurnellen, als Erstunterzeichner und die Landräte Alois Arnold, Unterschächen, Anton Achermann, Seelisberg, Max Baumann, Spiringen, Paul Bennet, Andermatt, Remo Christen, Hospental, Toni Epp, Silenen, Ruedi Mattli, Wassen, Georg Simmen, Realp, Landrätin Frieda Steffen, Andermatt, und Landrat Hans-Heiri Ziegler, Silenen, als Zweitunterzeichnende, am 4. April 2012 eine Motion zur *Verwendung der zweckgebundenen Gelder für den Strassenbereich* eingereicht.

Den Motionären ist die Werterhaltung der gesamten Strasseninfrastruktur des Kantons Uri ein grosses Anliegen. Dafür müssten ihrer Meinung nach zumindest die zweckgebunden zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ausgewogener auf die Regionen verteilt und vollumfänglich in den Strassenunterhalt investiert werden. Zudem müsste die "Strategie Strasse", welche die heutige Priorisierung des Mitteleinsatzes im unteren Reusstal stark beeinflusst, in diesem Sinne angepasst werden.

2. Antwort des Regierungsrats

a) Die aktuelle Situation

Was kostet die langfristige Instandhaltung des aktuellen Kantonsstrassennetzes - eine Abschätzung

Das Kantonsstrassennetz des Kantons Uri hat eine Länge von 153 Kilometern. Die Strassenanlagen (Strassen, Brücken, Tunnel, Galerien, elektromechanische Einrichtungen)

haben gesamthaft einen geschätzten Anlagenneuwert von zirka 1,5 Milliarden Franken. Die Instandhaltung dieser Strassenanlagen ist Aufgabe des Kantons Uri. Gemeint sind der bauliche Unterhalt, die Erneuerung oder allenfalls der Ersatz der Bauwerke und Anlagen. Nach allgemeiner Betrachtungsweise müssten zur optimalen Substanz- und Werterhaltung - gestützt auf die von den Motionären erwähnten Studien - jährlich mindestens 1,5 bis 2 Prozent des Wiederbeschaffungswerts in die Instandhaltung investiert werden, konkret bedeutet dies 22,5 bis 30 Millionen Franken pro Jahr.

Dieser Investitionsbedarf wird durch periodische (alle fünf Jahre) oder ausserordentliche Inspektionen, bei denen die Mängel an den Bauwerken erfasst werden, ständig überprüft. Dabei werden die Kosten für die Behebung der Mängel abgeschätzt und der Zeitpunkt, je nach Schwere des Mangels, für dessen Behebung festgelegt. Diese Ergebnisse fliessen in die langfristige Massnahmen- und Finanzplanung für die Kantonsstrassen ein (siehe Planungs- und Steuerungssystem Strasse). Der so ermittelte maximale Sanierungsbedarf beträgt während den nächsten 20 Jahren zirka 460 Millionen Franken oder durchschnittlich zirka 23 Millionen Franken pro Jahr.

Nicht in den obigen Zahlen enthalten ist der Aufwand für die durch das Strassennetz entstehenden allgemeinen Verwaltungsaufgaben und für den betrieblichen Unterhalt der Strassen. Die Letzteren betragen zurzeit rund 8 Millionen Franken pro Jahr.

Die aktuell eingesetzten und vorgesehenen Mittel und die "zweckgebundenen Beiträge"

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die seit dem Jahr 2008 (Einführung NFA) eingesetzten Mittel für die Instandhaltung und Verfügbarkeit der Kantonsstrassen und zeigt zudem auf, welche Ausgaben für diesen Aufgabenbereich bis ins Jahr 2015 vorgesehen sind. Nicht enthalten sind die Investitionen, die im Rahmen von Spezialfinanzierungen (Axenstrasse in Flüelen, Bauerstrasse) mit speziellen Beiträgen des Bundesamts für Strassen finanziert werden. Ebenfalls in der Zusammenstellung nicht enthalten sind die Aufwendungen für die Nachführung des Strassennetzes, da diese keinen Beitrag zur Instandhaltung leisten.

Tabelle 1: Investitionen 2008 bis 2015 für die Instandhaltung (in Millionen Franken)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Instandhaltung (Konto 5111.5010.00)	6,1	6,3	7,2	9,5	9,3	9,1	8,3	9,1
Betrieblicher Unterhalt Kantonsstrassen brutto (Kontogruppe 2111)	8,2	8,2	8,2	8,2	8,4	8,4	8,2	8,3

Total | 14,3 | 14,5 | 15,4 | 17,7 | 17,7 | 17,5 | 16,5 | 17,4

Die bisher für die Instandhaltung eingesetzten und auch die mittelfristig vorgesehenen Mittel liegen unterhalb der vorstehend nachgewiesenen Bedürfnisse. In dieser Auflistung nicht enthalten sind die Ausgabepositionen, die der Kanton in den besagten Jahren für strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen, Landschaftsschutzmassnahmen und Schutzbauten gegen Naturgewalten (Hochwasserschutz und Schutzwaldpflege) getätigt hat. Darin ebenfalls nicht erfasst ist der Verwaltungsaufwand, der mit dem Strassenbetrieb zusammenhängt und nicht werkgebunden ist, wie etwa die Verkehrspolizei und die Schadenwehr.

Tabelle 2: Für die Strassen und den Strassenverkehr vorgesehene Bundes- und Kantonsbeiträge (in Millionen Franken)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mineralölsteuerertrag und Strassenverkehrsabgaben	6,1	6	5,9	5,7	5,7	5,6	5,5	6
LSVA gemäss SVAG	4,6	4,3	3,6	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7
LSVA Hauptstrassen gemäss IFG Artikel 14	2,7	3,9	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2
Globalbeiträge für Hauptstrassen	3,4	5,5	5,2	6,7	6,7	8,9	9,2	9,2
Beiträge Hauptstrassen aus Infrastrukturfonds	4,6	3,6	3,4	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4
Motorfahrzeugsteuern	7,9	8,1	8,4	8,7	8,6	8,9	8,9	8,9
Total zirka	29,3	31,4	30,6	32,4	32,3	34,5	34,9	35,4

Die finanziellen Mittel müssen zweckmässig eingesetzt werden - die Instrumente

Unabhängig vom Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel sind diese zweckmässig und nutzenorientiert einzusetzen. Dafür braucht es einerseits geeignete Informationen über den Zustand des Strassennetzes, andererseits aber auch klare Ziele und Kriterien zur Festlegung des Erschliessungsbedarfs. Konnte man sich in Uri früher beim Einsatz der knappen Gelder in erster Linie am Beitragssatz des Bunds orientieren, so sind nach dem Wegfall dieser Einzelbeiträge neue Überlegungen gefordert. Für einen zweckmässigen Einsatz der Mittel ist das "Giesskannensystem" ineffizient und kostentreibend. Deshalb hat der Regierungsrat im Jahr 2008 die "Strategie Strasse 2018 (siehe Kurzfassung auf http://www.ur.ch/dateimanager/sru2_kurzfassung_strategie_v6_090424.pdf) und das "Planungs- und Steuerungsinstrument Strassen" beschlossen.

Das wesentliche Element der Strategie Strasse ist die Zuordnung der einzelnen Strassenabschnitte aufgrund verschiedener Kriterien zu Erschliessungsqualitäten. Die berücksichtigten Kriterien sind die Sicherstellung der Grunderschliessung, die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs auf der Strasse, die Bedeutung des Versorgungs- und Notfallverkehrs, der Anteil der Industrie und des Gewerbes am Zielort, die Bedeutung des Tourismus, das Ausmass des Pendlerverkehrs und die Bedeutung für die Wertschöpfung in Uri. In die Festlegung der Erschliessungsqualität fliessen somit weit mehr als nur geldmässige Kosten-Nutzen-Betrachtungen ein. Mit den Erschliessungsqualitäten wird entsprechend der Funktion der Strasse der anzustrebende Anlagestandard festgelegt. So braucht es zum Beispiel auf einem Strassenabschnitt weitergehende (Erschliessungsqualität A) oder weniger weitergehende (Erschliessungsqualität B) oder keine Anpassungen (Erschliessungsqualität C) am heute vorhandenen Anlagenstandard.

Sind keine Anpassungen notwendig, hat dies zur Folge, dass dieser Strassenabschnitt in der heutigen Form (Strassengeometrie, Strassenbreite, Ausrüstung und Sicherheitseinrichtungen usw.) genügt, um seine Funktion zu erfüllen. Dabei ist der Anlagestandard nicht zu verwechseln mit dem Zustand der vorhandenen Bauwerke respektive Anlagen. Selbstverständlich sind auch diese Strassenabschnitte instand zu halten, aber nicht aus- oder umzubauen.

Diese Erschliessungsqualitäten sollten gemäss der verabschiedeten Strategie bis zum Jahre 2018 angestrebt, respektive beibehalten werden. Es sei denn, wesentliche Rahmenbedingungen ändern sich. Neue Anlagen müssen den gleichen Kriterien standhalten und auch einen entsprechenden volkswirtschaftlichen Nutzen bringen.

Dem Kanton Uri fehlen heute die finanziellen Mittel für alle seine Aufgaben

Dem Kanton Uri fehlen heute und zukünftig die finanziellen Mittel, um alle seine Aufgaben maximal zu erfüllen. Deshalb muss er auch beim Strassenunterhalt die Mittel einschränken. Der Regierungsrat ist sich dabei bewusst, dass es sich langfristig nicht um Einsparungen handelt. Mit den aufgezeigten Steuerungsinstrumenten hat der Regierungsrat auf diese Tatsache reagiert, um die Kantonsstrassen auf längere Zeit trotzdem ihrer Funktion entsprechend betreiben zu können, damit in Uri ein gutes Strassennetz zur Verfügung steht.

Wo ist zu investieren, wenn die Mittel nicht reichen - Entscheide

Die Grunderschliessung aller Urner Gemeinden und Dörfer muss gewährt bleiben. Der

heutige Erschliessungsstandard bezüglich Breite, Geschwindigkeit und Kapazität reicht dabei vielerorts aus. Nur in Einzelfällen sind Verbesserungen notwendig. Auch für die Zukunft ist mit der jetzigen Strategie gewährleistet, dass sich der Erschliessungsstandard nicht nur nach einem Kosten-Nutzen-Verhältnis richtet, sondern weitere wichtige Werte wie der Zugang für Versorgung und Notfälle, die Attraktivität für den Tourismus sowie die Pendleranbindung beachtet werden.

Im erwähnten Beschluss aus dem Jahr 2008 hat der Regierungsrat auch aufgrund der absehbaren finanziellen Ressourcen die mittelfristigen Investitionsprioritäten bis 2018 festgelegt. Diese sind wegen der Inbetriebnahme der NEAT und den Hochwasserschutzbauten schwergewichtig auf das Strassennetz im unteren Reusstal ausgerichtet. Das am 21. Mai 2012 vom Landrat genehmigte Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen für die nächsten vier Jahre hat aber aufgezeigt, dass auch in anderen Regionen adäquat und gezielt in den Unterhalt der Strassen investiert wird.

Als Kontrollinstrument führt die Baudirektion seit 2008 eine "Strassenrechnung" in Form einer Schattenrechnung. Sie dient mit anderen Instrumenten zur Überprüfung der Zielerreichung im Strassenbereich und beinhaltet eine Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen. Die Baudirektion hat dieses Instrument der Landrätlichen Baukommission dargelegt.

b) Zu den Anträgen der Motionäre

- 1. Die Aufwendungen für den Strassenbereich sind ausgewogener verteilt in den Regionen des Kantons Uri einzusetzen. Insbesondere sind die Aspekte wintersichere verfügbare Strassenverbindungen, regionalpolitische und touristische Überlegungen vermehrt zu berücksichtigen.*

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit der Strategie Strasse (ausgerichtet bis 2018) und der damit verbundenen Klassierung der Strassenabschnitte in Erschliessungsqualitäten ein geeignetes Instrument zur Beurteilung der Notwendigkeit, des Nutzens und der Priorisierung von Strassenbauten zur Verfügung steht. Selbstverständlich wird die Strategie in regelmässigen Zeitintervallen überprüft und, falls sich die heutigen Rahmenbedingungen verändern, wieder angepasst.

Der Regierungsrat steht, wie im Raumkonzept Uri dargestellt, weiterhin hinter der dezentralen Besiedlung. Die erschliessungsmässige Verfügbarkeit für die dezentrale Besiedlung muss aber auch volkswirtschaftlich vertretbar bleiben. Das bedeutet, dass neben Vorteilen auch Nachteile in Kauf genommen werden müssen und der Aufwand für dezentrale

Siedlungen in einem gesunden Verhältnis zu der vorhandenen Wertschöpfung stehen muss. Denn alles andere wäre unbezahlbar.

Die Motionäre behaupten, die Strategie beruhe auf einem reinen Kosten-Nutzen-Denken. Dies trifft nicht zu, wie bereits vorne dargelegt wurde. Die Kosten der Erschliessung an sich sind gar kein eigentliches Kriterium. Einzig beim Kriterium "Bedeutung für die Wertschöpfung im Kanton Uri" kann man von einem klassischen "Kosten-Nutzen-Denken" sprechen. Bei der Festlegung der Erschliessungsqualitäten wurde vielmehr ein breites Spektrum an regionalpolitischen Anliegen berücksichtigt. Auch die Grundversorgung ist gewährleistet. Nur in ganz wenigen Tagen im Winter sind einzelne Verbindungen unterbrochen bzw. einzelne Dörfer nicht erreichbar. Dieser Unterbruch ist verantwortbar angesichts der Kosten für die damit erschlossene Wirtschaftskraft.

Dem regionalpolitischen Aspekt wird also sehr wohl Rechnung getragen. Einerseits bei der Festlegung der Erschliessungsqualitäten wie bereits aufgezeigt wurde, andererseits beim tatsächlichen Einsatz der finanziellen Mittel, wie die regionale Verteilung der investierten Mittel zeigt. Eine völlig gleichmässige Verteilung nach dem Giesskannenprinzip wäre grundfalsch und würde den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Regionen nicht entsprechen.

Auch der touristische Aspekt der Passstrassen wird berücksichtigt. Dem Tourismus wird bei der Festlegung der Erschliessungsqualität nämlich ein gleiches Gewicht zugemessen wie zum Beispiel den Pendlerströmen oder der lokalen Verteilung der Arbeitsplätze in Uri. Bei den Passstrassen im Besonderen geht es - wie die Motionäre auch festhalten - vor allem darum, den Charakter der Passstrassen zu erhalten, diese aber nicht auszubauen oder zu erweitern.

2. Die Mittel, die der Kanton Uri aus dem Strassenbereich generiert, sind zweckgebunden zu verwenden. Durch die Führung einer Strassenrechnung ist über den Verwendungszweck Rechenschaft abzulegen.

Eine Zweckbindung der Mittel ist weder auf Kantons- noch Bundesebene festgelegt. Eine solche strikte Zweckbindung wäre auch eine Abweichung von der bisher bewährten Politik, dass die Zuweisung der knappen Mittel nach den jeweiligen Prioritäten erfolgt. Damit bleibt die notwendige Flexibilität gewährleistet, teure Lösungen - nur weil man die Mittel hätte - werden vermieden und letztlich kann mit der bedarfsgerechten Steuerung der knappen Mittel dem Gesamtwohl des Kantons Uri am besten Rechnung getragen werden. Unter diesen Umständen ist es die Pflicht des Regierungsrats, einen adäquaten Ausgleich der finanziellen Mittel über alle Aufgabenbereiche zu finden und Prioritäten zu setzen. Die

"zweckgebundene" Verwendung der Bundesbeiträge und kantonalen Mittel würde aktuell einfach zu Lasten anderer Aufgaben (Bildung, Gesundheit, Soziales usw.) gehen.

Selbstverständlich wird es notwendig sein, Lösungen zu suchen, um den Umfang der kantonalen Aufgaben und Infrastrukturen und die dafür langfristig notwendigen finanziellen Mittel ins Gleichgewicht zu bringen. Das bedeutet, herauszufinden, welche Aufgaben und Infrastrukturen können reduziert oder aufgegeben werden und welche zusätzlichen finanziellen Mittel können generiert werden. Dabei muss ein Ausgleich zwischen finanzieller Mehrbelastung und Reduktion von Aufgaben gefunden werden, damit eine gesunde, auf Ziele abgestimmte langfristige Entwicklung nicht verhindert wird. Der Regierungsrat muss dabei immer wieder eine Abwägung zwischen den verschiedenen Aufgaben und Politikbereichen vornehmen und darf nicht einzelne Bereiche bevorzugt behandeln.

Die geforderte Strassenrechnung wird bereits seit 2008 von der Baudirektion geführt, aber nur als Schattenrechnung. Diese zusätzliche Information kann selbstverständlich noch ausgebaut werden.

3. Empfehlung des Regierungsrats

Zusammengefasst sieht der Regierungsrat deshalb keinen Bedarf, die "Strategie Strassen 2018" anzupassen. In verschiedenen Punkten rennt der Motionär zudem offene Türen ein bzw. verschiedene Forderungen sind bereits erfüllt.

Fazit:

- Bei der Festlegung der Erschliessungsqualitäten wurden sowohl regionalpolitische wie auch touristische Überlegungen berücksichtigt.
- Die vorgenommene Gewichtung der insgesamt sieben Kriterien ist nach wie vor angemessen. Es bedarf daher keiner Neujustierung der Erschliessungsqualitäten.
- Der Einsatz der Mittel gemäss diesen Grundsätzen garantiert eine ausgewogene Verteilung entsprechend den Bedürfnissen der Regionen.
- Eine strikte Zweckbindung der Einnahmen aus dem Strassenbereich ist aus finanzpolitischen Überlegungen falsch.
- Eine Strassenrechnung wird bereits geführt.

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Tiefbau; Direktionssekretariat Finanzdirektion; Direktionssekretariat Baudirektion und Baudirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. C.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.

Beilage:

- Beschäftigungs- und Wertschöpfungsstrukturen im Kanton Uri, Kurzbericht 29. August 2012