

Strategie Strasse

Kurzfassung

24. April 2009

Weshalb eine Strategie Strasse?

Die Ausgangslage bei der Finanzierung der Urner Strassen hat sich seit Anfang 2008 geändert. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) richtet der Bund keine Bundesbeiträge mehr an einzelne Strassenprojekte aus. Er bezahlt an die Kantone nur noch sogenannte Globalbeiträge für den Unterhalt und Ersatz der schweizerischen Hauptstrassen.

Konnte man sich in Uri bisher beim Einsatz der knappen Gelder in erster Linie am Beitragsatz des Bundes orientieren, so sind nach dem Wegfall dieser Einzelbeiträge neue Überlegungen gefordert. Denkbar sind hierzu drei völlig unterschiedliche Ansätze:

- **Flicken**, dort wo die Strassen die grössten Schäden aufweisen, ob das nun auf einer Passstrasse ist oder im Zentrum eines Dorfes ist.
- Die Gelder im **Giesskannenprinzip** möglichst über das gesamte Strassennetz des Kantons einsetzen. Jede Region soll wenn möglich mit einer etwa gleich hohen Investitionssumme bedient werden.
- **Prioritäten** setzen: Die Gelder für den Strassenbereich werden dort eingesetzt, wo sie für die Bevölkerung und Wirtschaft Uris den grössten Nutzen stiften.

Zwar sind alle drei Ansätze denkbar, jedoch ist unbestritten, dass nur der dritte sinnvoll ist. Die knappen Mittel verlangen nach einer klaren Prioritätensetzung, nicht jedes gewünschte Vorhaben ist sinnvoll und finanzierbar. Mit der Strategie Strasse werden diese Prioritäten gesetzt – für alle transparent, nachvollziehbar und im Gesamtinteresse Uris.

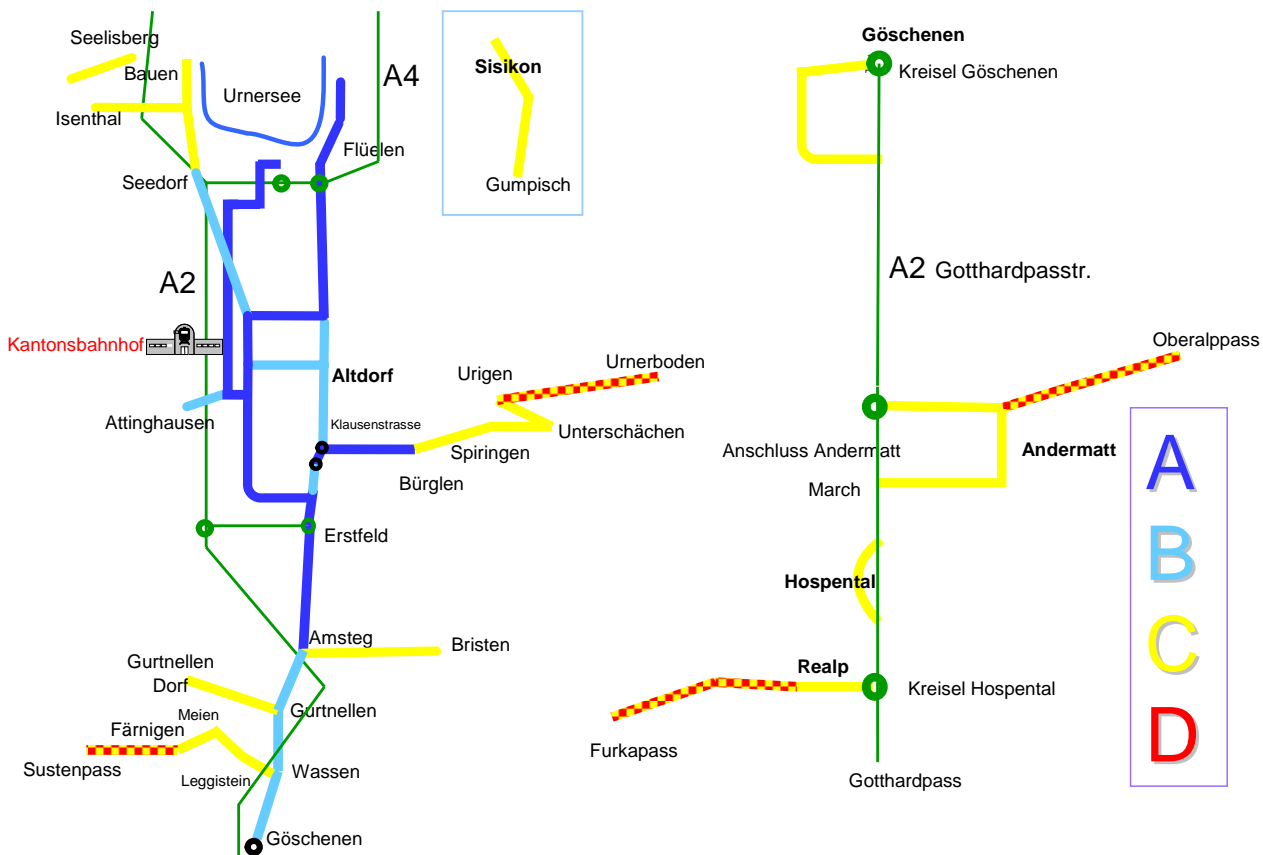
Was ist der Kernpunkt der Strategie?

Die **Grunderschliessung aller Urner Gemeinden und Dörfer bleibt gewährt**. Der heutige Erschliessungsstandard bezüglich Breite, Geschwindigkeit und Kapazität reicht dabei vielerorts aus. Nur in Einzelfällen sind Verbesserungen notwendig. Auch für die Zukunft ist gewährleistet, dass sich der Erschliessungsstandard nicht nur nach Umsatz und Gewinn richtet, sondern weitere wichtige Werte wie der Zugang für Versorgung und Notfälle, die Attraktivität für den Tourismus sowie die Pendleranbindung beachtet werden.

Wie ist mein Dorf in Zukunft erschlossen?

Strassen haben eine lange Lebensdauer, aber ihr Bau ist nicht von heute auf morgen realisiert, sondern bedingt meist eine lange Planungs-, Bewilligungs- und Bauphase. Daher ist es beim Strassennetz besonders wichtig, vorzuschauen und langfristige Ziele zu setzen. Die Strategie Strasse setzt auf diesen Blick in die Zukunft und hat festgelegt, welche Erschliessungsqualität langfristig im Urner Strassennetz vorhanden sein soll.

Abbildung 1: Langfristig angestrebte Erschliessungsqualitäten im Kantonsstrassennetz



Legende:

- **A:** **Vollausbau** der Anlagen nach Norm, **sehr hohe Verfügbarkeit**, **keine Beschränkungen**, sämtliche Risiken minimiert.
- **B:** Ausbau / Erhaltung der Anlagen nach aktuellem Stand der Technik, **hohe Verfügbarkeit**, **Beschränkungen zulässig**, Risiken weitgehend minimiert.
- **C:** Erhaltung der bestehenden Anlagen, **mittlere Verfügbarkeit**, **Beschränkungen beibehalten - zusätzliche zulässig**, bestehendes Sicherheitsniveau beibehalten.
- **D:** Erhaltung der bestehenden Anlagen, **niedrige Verfügbarkeit**, **Beschränkungen** tendenziell auf ein tragbares Sicherheitsniveau ausgerichtet **verschärfen**. Ev. Anlagen reduzieren und gezielt auf einen festgelegten Schliessungstermin ausgerichtet unterhalten.

Aus der Abbildung ist zu erkennen, dass jedes Urner Dorf auch in Zukunft mindestens mit der heutigen Erschliessungsqualität **C** ans übrige Kantonsstrassennetz angebunden bleibt. In keinem Dorf nimmt die Erschliessungsqualität gegenüber heute ab.

Die geplanten Ausbauten und Verbesserungen im Strassennetz konzentrieren sich in Übereinstimmung mit den Entwicklungszielen auf ein starkes Zentrum im unteren Reusstal. Für die Passstrassen – Streckenabschnitte über den Susten-, Klausen-, Furka- und Oberalppass

– wird der heutige Standard im Grundsatz ebenfalls beibehalten. Einzelne Einschränkungen in der zeitlichen Verfügbarkeit oder in der betrieblichen Nutzung (Gewichtslimite) werden aber je nach Zustand der Strasse zu prüfen sein.

Wie wird die Erschliessungsqualität festgelegt?

Für die Festlegung der Erschliessungsqualität pro Streckenabschnitt werden insgesamt sieben Kriterien berücksichtigt, nämlich:

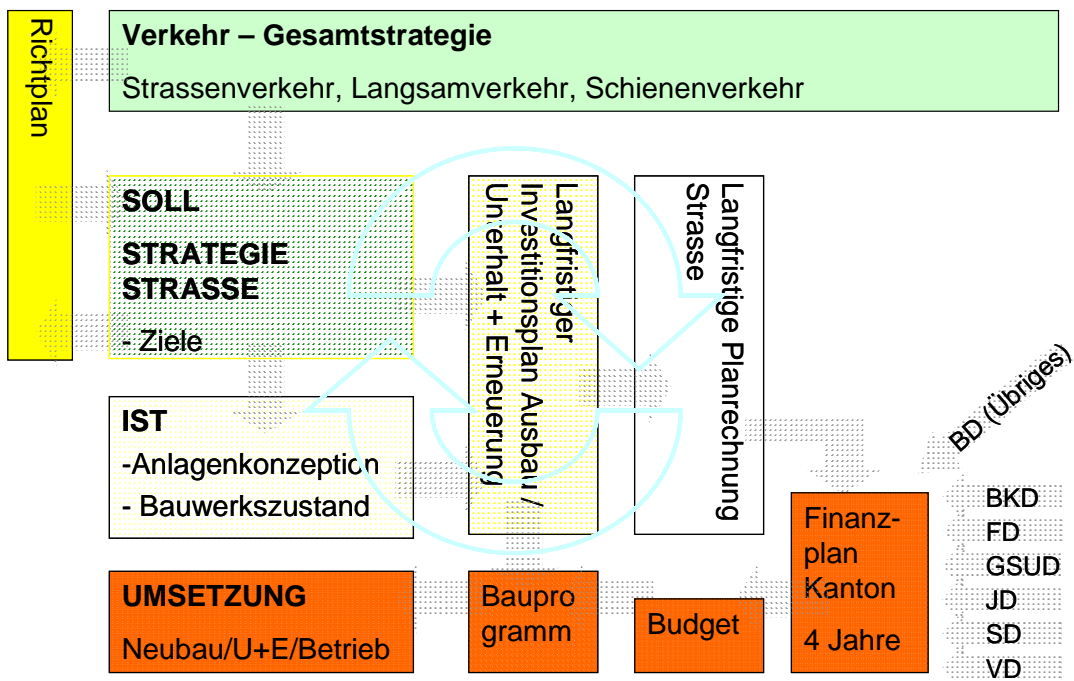
- Grunderschliessung: Wie gross ist die Siedlung, für welche die Strasse bzw. der Strassenabschnitt als Grunderschliessung (Bewirtschaft, Einkauf, Freizeit) dient?
- Versorgungsverkehr, Notfallfahrzeuge: Wie häufig finden auf der Strecke Versorgungs- oder Notfalltransporte statt?
- Öffentlicher Verkehr: Wie wichtig ist die Strecke für die Aufrechterhaltung des ÖV-Angebots bzw. wie häufig werden auf der Strecke ÖV-Fahrten durchgeführt?
- Industrie- und Güterverkehr: Wie bedeutsam ist die Strecke für den Industrie- und Güterverkehr bzw. wie gross ist der Güterverkehrsanteil auf dieser Strecke?
- Pendlerverkehr: Wie bedeutsam ist die Strecke für das Pendeln zu oder von der Arbeit bzw. zu oder von der Ausbildung?
- Tourismusverkehr: Welche Bedeutung hat die Strecke für den Tourismus?
- Bedeutung Wertschöpfung Kanton Uri: Welche Bedeutung hat die Strecke bezüglich der am erschlossenen Ort erbrachten Wertschöpfung (gemessen anhand der Gesamtzahl der Beschäftigten am erschlossenen Ort)?

Für jeden Streckenabschnitt werden die einzelnen Kriterien mit einer Punktezahl zwischen 0 und 3 bewertet und zu einem Gesamtergebnis zusammengefasst. Streckenabschnitt mit mehr als 15 Punkten werden der höchsten Erschliessungsqualität A zugeordnet. Für eine Erschliessungsqualität B braucht es mindestens 10 Punkte, für eine Erschliessungsqualität C mindestens 5 Punkte.

Wie wird die Strategie Strasse umgesetzt?

Die Umsetzung der Strategie Strasse folgt einem klassischen Regelkreis eines modernen Steuerungs- und Planungssystems (vgl. Abbildung 2). In diesem Regelkreis werden die festgelegten Erschliessungsziele der Strategie Strasse dem heutigen Bauwerkszustand gegenübergestellt. Aus der Differenz zwischen Soll und Ist lässt sich der Massnahmenbedarf ableiten und in einem langfristigen Investitionsplan zusammenfassen. Dieser Investitionsplan ist Grundlage für die finanzielle Planung in der Planrechnung Strasse und letztlich auch für die jährliche Budgetierung. Wichtig ist bei diesem Regelkreis, dass es zu einer Rückkoppelung kommt: Reichen die für den Strassenbereich vorgesehenen Mittel nicht aus, um Unterhalt und Betrieb sicherzustellen, müssen entweder die finanziellen Mittel erhöht werden, oder es sind Anpassungen an der Erschliessungsqualität vorzunehmen.

Abbildung 2: Steuerungs- und Planungssystem für die Umsetzung der Strategie Strasse



Der Zustand der Urner Strassen wird periodisch überprüft und die Schäden werden erfasst. Über das gesamte kantonale Strassennetz (ca. 150 km ohne National- und Gemeindestrassen) belaufen sich die Bauwerkschäden gemäss der letzten Erhebung im Jahr 2007 auf rund 230 Mio. CHF. Die Ursachen dafür sind vielfältig, als wichtigste zu nennen sind:

- Die grosse Anzahl sehr alter Infrastrukturen, die teilweise über 100 Jahre alt sind.
- Der grosse Nachholbedarf aufgrund zu kleiner Investitionen ins Kantonsstrassennetz während vielen Jahren.
- Die massive Verkehrszunahme und die viel höheren Fahrzeuggewichte seit der Inbetriebnahme der Bauwerke.

Ganz im Sinn der Strategie Strasse wird nun aber nicht einfach dort geflickt, wo die Schäden am grössten sind. Vielmehr erfolgt der Einsatz der knappen Mittel nach den langfristig festgelegten Prioritäten mit einem Schwerpunkt im unteren Reusstal zur Sanierung der Dorfdurchfahren (Flüelen, Altdorf) und der Verbindung zwischen Schattdorf und Erstfeld sowie zur Realisierung der verschiedenen Projekte im Zusammenhang mit dem Raumentwicklungskonzept Unteres Reusstal. Wichtig ist auch die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes am Axen mit der Umfahrung Sisikon. Bei den übrigen Strassen beschränken sich die Arbeiten auf die dringliche Schadenbehebung.

Und noch ein paar häufige Fragen ...

a) Was geschieht in Zukunft mit den Passstrassen?

Die Bausubstanz weist heute insgesamt einen guten Stand auf. In nächster Zukunft können daher die Passstrassen auf dem heutigen Erschliessungsniveau belassen werden. Der notwendige betriebliche Unterhalt wird weiterhin gewährleistet. Jedoch wird auf den eigentlichen Passabschnitten, welche keine unmittelbare Erschliessungsfunktion haben, sondern einzig die Verbindung zwischen zwei Tälern sicherstellen, der bauliche Unterhalt in der Tendenz reduziert. Das kann langfristig dazu führen, dass auf einzelnen Passstrassen – abhängig von der Bedeutung der Passverbindung für die Urner Volkswirtschaft und die Wertschöpfung im Tourismus – weitergehende Einschränkungen bezüglich Fahrzeugcharakteristiken (z.B. zugelassenes Gesamtgewicht, Fahrzeugbreite) Geschwindigkeit und zeitlicher Verfügbarkeit notwendig werden.

Wichtig dabei ist, dass die Erschliessung der ständig bewohnten Besiedlungen weiterhin gesichert ist, weil die Erschliessungsqualität bis dorthin mindestens auf der Stufe C belassen wird und erst für die Aufrechterhaltung des eigentlichen Passübergangs im Vergleich zu heute weniger Aufwand betrieben wird.

b) Was bedeuten die unterschiedlichen Erschliessungsqualitäten konkret?

- **A:** Der Streckenabschnitt ist nach den Schweizer Normen voll ausgebaut. Es wird eine **sehr hohe Verfügbarkeit** gewährleistet, es gibt also keine tageszeitliche oder saisonalen Schliessungen der Strecke. Ebenso sind keine besonderen Beschränkungen (z.B. 40t-Verbot, Fahrzeughöhe) vorgesehen. Die bekannten Risiken (Unfall, Steinerschlag, Lawinen, Überflutung) sind soweit als möglich minimiert.
- **B:** Die Anlagen der bestehenden Strecke werden unterhalten und bei Bedarf dem **aktuellen Stand der Technik** angepasst. Grundsätzlich wird eine **hohe Verfügbarkeit angestrebt**, allerdings werden bestehende Beschränkungen (z.B. Gewichtslimiten oder Vorgaben zur Fahrzeugabmessung) nicht beseitigt.
- **C:** Die Anlagen der bestehenden Strecke werden unterhalten, aber nicht ausgebaut. Bei Bedarf sind zusätzliche Beschränkungen zum Beispiel bezüglich des Gesamtgewichts des Fahrzeuges zulässig. Tageszeitliche oder saisonale Einschränkungen sind bei akuten Gefahrensituation (z.B. Lawinen) nicht auszuschliessen.
- **D:** Die Anlagen der Strecke werden unterhalten wie dies für die Gewährleistung eines tragbaren Sicherheitsniveaus für eine beschränkte Zeit erforderlich ist. Beschränkungen bezüglich Gewicht, Tempo, Fahrzeugabmessungen und zeitlicher Verfügbarkeit bleiben bestehen oder werden bei Bedarf verschärft. Kann ein angemessenes Sicherheitsniveau mit vernünftigem Aufwand nicht gewährleistet werden, muss langfristig auch eine teilweise Schliessung in Betracht gezogen werden.

c) Ist die bestimmungsgemässe Verwendung der Bundesgelder sichergestellt?

Die Beiträge des Bundes an Uri aus Einnahmen aus dem Strassenbereich belaufen sich auf rund 21.8 Mio. CHF pro Jahr. Sie setzen sich aus unterschiedlichen Anteilen an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Mineralölsteuer zusammen. Zu den Bundesbeiträgen gehören auch rund 12.1 Mio. CHF als sogenannte Globalbeiträge für den Bau, Unterhalt und Betrieb der schweizerischen Hauptstrassen.

Tabelle 1: Einnahmen aus dem Strassenbereich

	Mio. CHF pro Jahr
Bundesbeiträge:	21.8
Erträge aus der Mineralölsteuer	5.5
Erträge aus der LSVA	4.2
Globalbeiträge für die schweiz. Hauptstrassen:	
- Globalbeiträge (Soll)	8.8
- Leistungen des Bundes in Randregionen	3.3
Kantonsbeiträge:	
Verkehrssteuer (kant. Strassenbaugesetz)	7.7
Total Gelder aus dem Strassenbereich	29.5

Bezüglich der Globalbeiträge des Bundes an das Hauptstrassennetz gilt es zu beachten, dass zu den schweizerischen Hauptstrassen in Uri nicht nur die Passstrassen zählen, sondern auch die Erschliessung der Dörfer im Schächen-, Meien-, und Urserntal sowie die Zulaufstrecke von den Autobahnabfahrten Flüelen und Erstfeld zum Kreisel Kollegium. Für den Betrieb der dieser Strecken wurden in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 3 bis 3.5 Mio. CHF ausgegeben. Die Aufwendungen in die Sanierung beliefen sich in den letzten 5 Jahren auf insgesamt 23 Mio. CHF.

d) Wird die Bedeutung der Passstrassen für den Tourismus genügend berücksichtigt?

Dem Tourismus mit rund 1'500 Beschäftigten im Jahr 2005 wird bei der Festlegung der Erschliessungsqualität ein gleiches Gewicht zugemessen wie z.B. den Pendlerströmen (rund 9'000 Pendlerbewegungen zu oder von einem Ort in Uri) oder der lokalen Verteilung der rund 12'700 Arbeitsplätze in Uri. Oder mit andere Worten: Der Tourismus erhält bei der Festlegung der Erschliessungsqualitäten – im Vergleich zur tatsächlichen wirtschaftlichen Beitrag ans kantonale Volkseinkommen – ein sehr hohes Gewicht.