

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

16. April 2019

Nr. 2019-221 R-150-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Ausgabenbeschluss für das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2020 bis 2023

I. Zusammenfassung

Seit 2012 entscheidet der Landrat alle vier Jahre über die Ausgaben für das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen (UHP). Die letzten zwei Unterhaltsprogramme (2012 bis 2015 und 2016 bis 2019) enthielten Finanzmittel in der Höhe von jährlich knapp 9 Mio. Franken. Hinzu kommen noch zirka 0,7 Mio. Franken aus dem betrieblichen Unterhalt. Durch eine temporäre Reduktion des Unterhaltsprogramms muss auch die West-Ost-Verbindung (WOV) finanziert werden.

Das System des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen hat sich bewährt. Die bisherigen Programme 2012 bis 2015 und 2016 bis 2019 haben den Nachweis erbracht, dass sie mit ihrer Transparenz und Flexibilität Planungssicherheit schaffen und einen optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen ermöglichen. Das UHP kann dank dem Übertrag von nicht ausgeschöpftem Budget auf das Folgejahr die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel effizient für die Strassen einsetzen. Kommt es bei einem Projekt zu Verzögerungen - etwa wegen Einsprachen - können andere Projekte vorgezogen werden. Davon profitiert die Urner Volkswirtschaft direkt.

Das dritte Unterhaltsprogramm deckt vier Jahre ab (2020 bis 2023) und berücksichtigt die Erkenntnisse aus den vorhergehenden Programmen. Beantragt wird ein Rahmenkredit von 36,5 Mio. Franken. Der Landrat kann jährlich den Budgetkredit neu festlegen und so die finanzielle Kontrollfunktion ausüben. Je nach Entwicklung der Finanzlage sowie unter Berücksichtigung neuer Ausgaben im Strassenbereich, kann die Summe der jährlichen Budgetkredite durch den Landrat korrigiert werden.

Das UHP 2020 bis 2023 weist in den Jahren 2022 und 2023 (nach Fertigstellung der WOV) einen höheren Betrag aus, als in den vorhergehenden Jahren. Dies ist aufgrund der aktuellen Lage in mehrerlei Hinsicht gerechtfertigt: Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen. Die systematisch erfasste Entwicklung der Strassenzustände zeigt deutlich, dass sich der Zustand unserer Kantonsstrassen in den vergangenen Jahren kontinuierlich verschlechtert hat und dies ohne entsprechende Massnahmen weiter tun wird. Zudem dürfen verkehrliche Schlüsselprojekte mit Beiträgen in Millionenhöhe aus dem Agglomerationsprogramm des Bunds rechnen, was den Staatshaushalt entlastet.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Ausgangslage	4
2.	Allgemeines zum Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen	5
2.1.	Wie funktioniert das UHP?	5
2.2.	Wie entsteht die Aufgabenliste für das UHP?	6
2.3.	Die Vorteile eines UHP	7
3.	Strassenzustand gestern - heute - morgen.....	8
3.1.	Wo liegen die Herausforderungen aktuell?.....	9
3.2.	Was beinhaltet das UHP nicht?	9
3.3.	Ausgewiesener Finanzbedarf Kantonsstrassen	10
4.	Das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2020 bis 2023	11
4.1.	Massnahmenliste UHP	12
4.2.	Abhängigkeiten UHP mit der West-Ost-Verbindung (WOV)	13
4.3.	Finanzierung WOV - Einsparungen im UHP und Beiträge Agglomerationsprogramm Bund..	13
5.	Finanzpolitische Würdigung UHP 2020 bis 2023	14
III.	Antrag.....	15

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Entstehung und Ablauf des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen	5
Abbildung 2: Kreislauf baulicher Unterhalt der Kantonsstrassen.....	7
Abbildung 3: Schadensentwicklung	8
Abbildung 4: Anteil Strassenoberflächen in schlechtem Zustand	9
Abbildung 5: Langfristige Entwicklung des Finanzbedarfs im Strassenbereich.....	11
Abbildung 6: Nettobelastung des Kantonshaushalts durch UHP und WOV.....	12

Glossar Kredite

Verpflichtungskredit	Ein Verpflichtungskredit ermächtigt die zuständige Verwaltungseinheit, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck Verpflichtungen einzugehen. Verpflichtungskredite werden als Objekt-, Rahmen- und Zusatzkredite bewilligt.
Rahmenkredit	Der Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben. (Im Gegensatz dazu ist der Objektkredit ein Verpflichtungskredit für ein Einzelvorhaben.)
Zahlungskredit	Ein Zahlungskredit gibt die Ermächtigung, während eines Kalenderjahrs für einen bestimmten Zweck Ausgaben bis zu einem bestimmten Höchstbetrag zu tätigen. Zahlungskredite werden als Budget-, Nachtrags- oder Vorschusskredite bewilligt.

Budgetkredit	Mit dem Budgetkredit ermächtigt die Legislative die Exekutive, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. (Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht bestehenden oder nicht ausreichenden Budgetkredits.)
Globalbudget	Die Verwaltung erhält für einen bestimmten Aufgabenbereich und eine definierte Dauer ein Globalbudget zugesprochen. Dies ist heute beispielsweise im Personalbereich in Anwendung. Die jährlich zur Verfügung stehende Summe darf überschritten werden, sofern die Summe des Globalbudgets über die Projektphase hinweg ausgeglichen ist.

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Der Kanton Uri besitzt heute ein Kantonsstrassennetz von 153 Kilometern Länge. Die Kantonsstrassen sind gemäss dem Strassengesetz des Kantons Uri (StrG; RB 50.1111 - in Kraft seit dem 1. Januar 2014) «im Rahmen der zeitlichen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten so zu unterhalten, dass eine sichere Benützung gewährleistet ist. Massgebend sind die Zweckbestimmung und die Verkehrsbedeutung der öffentlichen Strasse.» (Art. 33 StrG).

Der Neuwert dieser Strassenanlagen gemäss dem aktuellen Stand der Technik wird auf gegen 1,5 Mrd. Franken geschätzt. Dieser hohe Inventarwert erfordert eine kontinuierliche, zeitlich- und kostenoptimierte Instandhaltung der Strassenanlagen und ist aus volkswirtschaftlicher Sicht von grosser Bedeutung.

Nach Artikel 37 Absatz 1 StrG beschliesst der Regierungsrat ein Programm für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen. Das Programm bezeichnet alle Strassenunterhaltsvorhaben, die in der Programmperiode ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen und nennt deren mutmassliche Kosten (Art. 37 Abs. 2 StrG). Der Landrat beschliesst die mit dem Programm für den baulichen Unterhalt verbundenen Ausgaben (Art. 50 StrG).

Grundlage für den vorliegenden Kredit ist das Unterhaltsprogramm (UHP) 2020 bis 2023, das der Regierungsrat am 2. April 2019 beschlossen hat.

Der Landrat bewilligte 2012 erstmals einen derartigen Rahmenkredit gestützt auf ein Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen (UHP). Das zweite UHP berücksichtigte die Erfahrungen, die in der Umsetzung gemacht wurden und wurde vom Landrat im Mai 2015 bewilligt. An der Landratssession vom 27. Mai 2015 beschloss er die mit dem UHP 2016 bis 2019 verbundenen Ausgaben von 22,6 Mio. Franken als Rahmenkredit. Dieser Betrag berücksichtigte, dass in der gleichen Periode 14,6 Mio. Franken für die WOV vorgesehen waren.

Im Strassengesetz ist die zweistufige Konzeption mit Programmabschluss des Regierungsrats und dazugehörigem Ausgabenbeschluss des Landrats gesetzlich ausdrücklich verlangt (vgl. Art. 37 und 50 StrG). Aufgrund der bisherigen Erfahrungen hat diese Konzeption die Erwartungen erfüllt. Das Vorgehen via UHP ist transparent. Dank der Flexibilität innerhalb des UHP und dank dem Übertrag von nicht ausgeschöpftem Budget auf das Folgejahr können die zur Verfügung stehenden Mittel effizient eingesetzt werden. Über den Einsatz der finanziellen Mittel wird nach Ablauf der Periode ein Bericht erstellt. Im Verlauf des Programms 2016 bis 2019 erkannte Optimierungsmöglichkeiten sind im vorliegenden UHP 2020 bis 2023 eingeflossen.

2. Allgemeines zum Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen

2.1. Wie funktioniert das UHP?

Das UHP ist ein Programmbeschluss, der gemäss aktueller Praxis eine Periode von vier Jahren abdeckt. Der Regierungsrat erarbeitet alle vier Jahre ein UHP für die Instandhaltung des Strassennetzes und legt dem Landrat den Rahmenkredit vor.

Das Programm besteht aus einer Liste von Unterhaltsmassnahmen, die in den nächsten vier Jahren bearbeitet werden sollen. Die Gesamtsumme der Kosten der in der Liste enthaltenen Massnahmen ist höher als die voraussichtlich gemäss Finanzplanung in dieser Zeitperiode zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Mit diesem Ansatz ist gewährleistet, dass genügend Massnahmen, respektive Projekte zur Verfügung stehen, um die externen Einflüsse auf die einzelnen Vorhaben auszugleichen und die jeweils zur Verfügung stehenden Budgetkredite ausschöpfen zu können. Kommt es bei einem dringenden und wichtigen Projekt zu Verzögerungen - beispielsweise wegen Einsprachen - können andere Projekte vorgezogen werden.

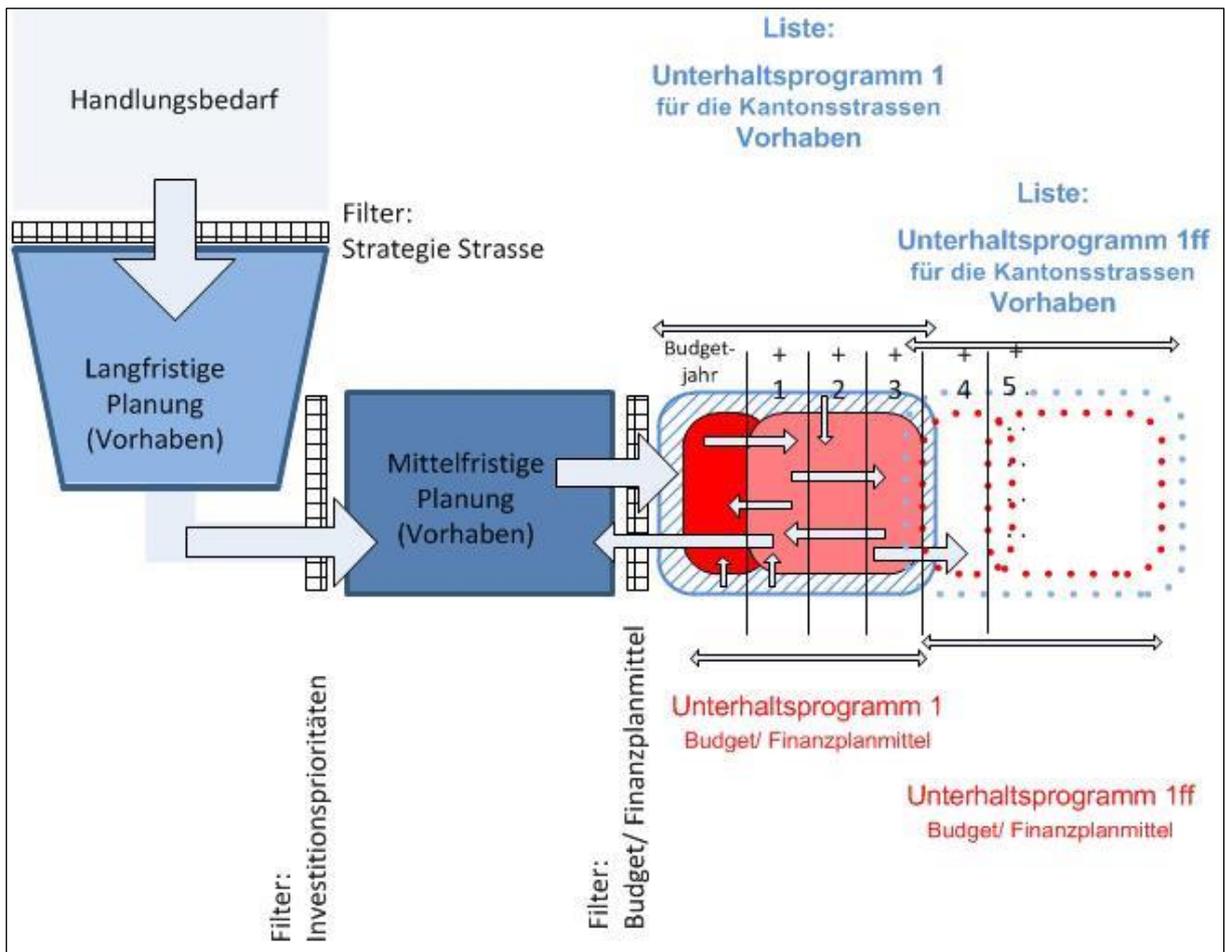


Abbildung 1: Entstehung und Ablauf des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen

Der Landrat beschliesst für dieses UHP einen Rahmenkredit (Art. 50 StrG), der nach vier Jahren mit der Vorlage des nächsten Vier-Jahresprogramms erlischt. Noch nicht realisierte oder nur teilweise

realisierte Vorhaben werden ins neue UHP integriert. Nach Abschluss des UHP unterbreitet der Regierungsrat einen Bericht über die abgelaufene Periode.

Sollten aus irgendwelchen Umständen erhebliche Änderungen an der Massnahmenliste notwendig werden, kann ein neues UHP auch zu einem vorgezogenen Zeitpunkt vorgelegt werden. Der jährliche Budgetkredit (Zahlungskredit) für das Kantonsrechnungskonto 5111.5010.00 ist als Globalkredit zu betrachten. Der Betrag des jeweiligen Budgetkredits wird jährlich neu festgelegt. Je nach Entwicklung der Finanzlage sowie unter Berücksichtigung neuer Ausgaben im Strassenbereich, kann die Summe der Budgetkredite in der Programmperiode von dem vom Landrat bewilligten Rahmenkredit abweichen.

Sollte es trotz allen Bemühungen nicht gelingen, die zugeteilten Budgetkredite auszuschöpfen, ermächtigt der Landrat den Regierungsrat, den am Jahresende verbleibenden Restkredit dem Budget des Folgejahrs gutzuschreiben. Überträge können insbesondere aus zwei Gründen notwendig werden. Erstens kann es bei den Plangenehmigungs- oder Vergabeverfahren zu Verzögerungen kommen.

Zweitens können immer wieder Vergabeerfolge verbucht werden. Das heisst, Projekte konnten tiefer als im Kostenvoranschlag vorgesehen, abgeschlossen werden. Dies zeigen die Erfahrungen aus den vergangenen zwei Programmperioden deutlich. Ein solcher Übergang soll auch von einem UHP auf das nächste erfolgen können (also z. B. vom Budgetjahr 2019 auf das Budgetjahr 2020). Da die letzten drei Monate im Jahr normalerweise die umsatzstärksten sind, ist der verbleibende Restkredit erst bei Rechnungsabschluss in genügender Genauigkeit bekannt. Würden Budgetkreditüberschreitungen notwendig, ist (wie schon heute üblich) ein Nachtragskredit gemäss Artikel 50 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) anzufordern.

2.2. Wie entsteht die Aufgabenliste für das UHP?

Die noch nicht erledigten Aufgaben aus dem vorangehenden UHP werden in das neue UHP übertragen und mit neuen Aufgaben ergänzt.

Die wichtigste Grundlage ist der bauliche oder verkehrstechnische Zustand der Strassenanlagen. Die einzelnen Anlagen werden im Rahmen des Infrastrukturmanagements alle fünf Jahre inspiziert und beurteilt. Alle Mängel und Schäden werden erfasst und bilden die Grundlage für den Unterhaltsbedarf.

Eine weitere Grundlage bildet die Strategie Strasse und die dazugehörige Prioritätensetzung. Neben der Schwere des Mangels oder Schadens an einer Anlage sind die Anforderungen des betroffenen Strassenabschnitts (Erschliessungsqualität), die Einflüsse geplanter Neu- und Ausbauten oder Vorhaben Dritter, die aktuellen Investitionsprioritäten sowie letztlich die finanziellen Möglichkeiten, Kriterien für die Aufnahme einer Massnahme in das UHP.

Als Instrument für diesen permanenten Evaluationsprozess «das Richtige zielgerecht zum richtigen Zeitpunkt zu tun» dient das Planungs- und Steuerungssystem Strasse (Strategie Strasse gemäss Regierungsratsbeschluss vom 19. Februar 2008). Aktuell wird dieses überarbeitet, mit den bisherigen Erfahrungen verbessert und den künftigen Herausforderungen angepasst. Die neue Strategie Strasse

2019 wurde vom Regierungsrat am 16. April 2019 gleichzeitig mit dem UHP 2020 bis 2023 genehmigt.



Abbildung 2: Kreislauf baulicher Unterhalt der Kantonsstrassen

2.3. Die Vorteile eines UHP

Die Instandhaltung des Strassennetzes ist eine permanente Aufgabe des Kantons Uri. Für den Zeitpunkt der Realisierung der einzelnen Massnahmen gibt es einen gewissen Handlungsspielraum. Über das gesamte Netz betrachtet, wird diese Handlungsfreiheit aber relativiert. Es braucht den dauernden Einsatz von genügend Mitteln, um die Strassen möglichst kosteneffizient in der gewünschten Qualität zu erhalten und der Volkswirtschaft zur Verfügung zu stellen. Das Qualitätsniveau und das tolerierbare Schadenausmass wird vom Regierungsrat in der Strategie Strasse festgelegt.

Mit dem Instrument UHP wird die notwendige Kontinuität, aber auch die Transparenz wesentlich verbessert. Zudem gewährleistet der Rahmenkredit eine erhöhte Planungssicherheit. Mit der Genehmigung des Rahmenkredits werden die notwendigen finanzrechtlichen Grundlagen - insbesondere der Verpflichtungskredit - für alle im UHP enthaltenen Projekte geschaffen. Das führt zu einem optimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Dank der angestrebten Flexibilität können die vorhandenen finanziellen Mittel besser genutzt und die Projekte kostengünstiger umgesetzt werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht gewährleistet das UHP schliesslich eine gewisse Konstanz der staatlichen Investitionen.

Da der Rahmenkredit jeweils auf vier Jahre begrenzt ist, bleiben die finanzielle Übersicht und die

Transparenz bezüglich der ausgelösten Strassenunterhaltsarbeiten für alle Behörden gewährleistet, und mit den jährlich oder im Voraus festgelegten Budgetkrediten wird die aktuell geltende Budgethoheit nicht tangiert.

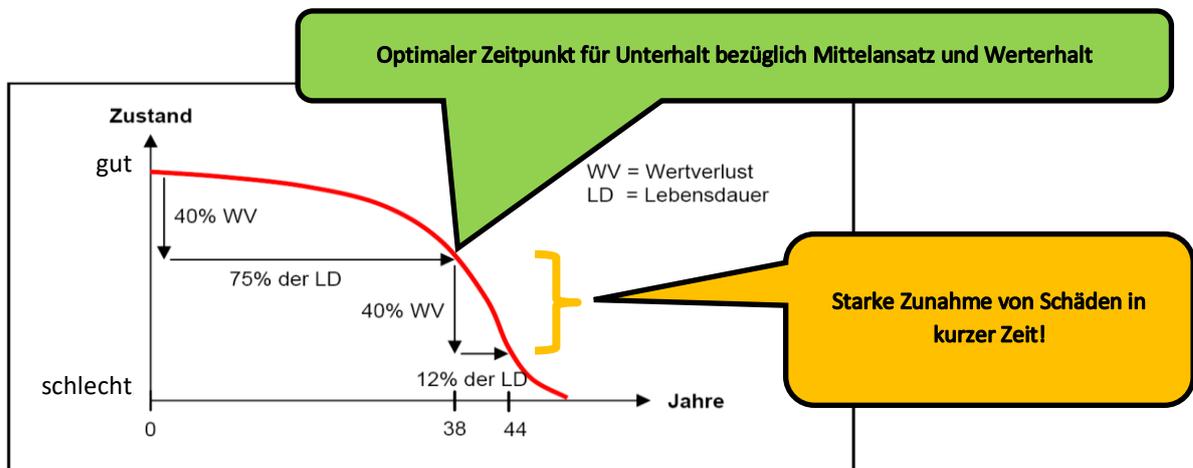
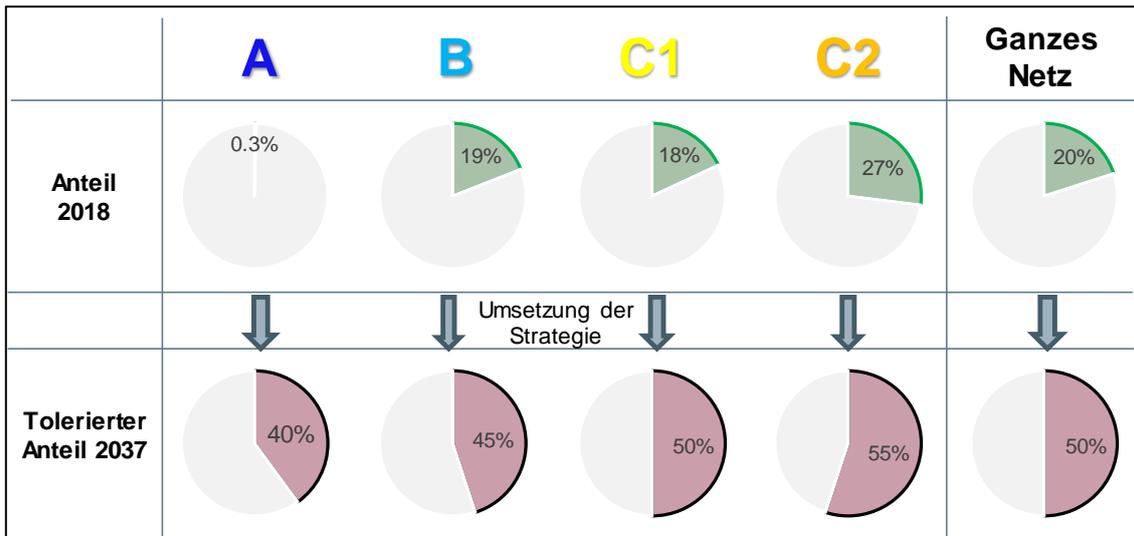


Abbildung 3: Schadensentwicklung

3. Strassenzustand gestern - heute - morgen

Seit unterdessen über zehn Jahren werden kontinuierlich und systematisch alle Strassenabschnitte des Kantons inspiziert und bewertet. Jeder Meter der Kantonsstrassen wird spätestens alle fünf Jahre einer gründlichen Inspektion unterzogen. Die Resultate zeigen, dass sich der Zustand der Kantonsstrassen kontinuierlich verschlechtert.

Mit dem von der Baudirektion neu aufgebauten Simulationsmodell infFaros kann heute auf Basis dieser Datengrundlage und somit ganz spezifisch für «unser» Strassennetz die künftige Entwicklung (die nächsten 20 Jahre) des Strassenzustands dargestellt werden. Aussagekräftiges Kriterium ist der Anteil Strasse in schlechtem Zustand. Betrug dieser 2013 noch 9,3 Prozent, waren es 2018 bereits über 20 Prozent. Die Tendenz ist deutlich zunehmend. Mit den heute für den Strassenunterhalt vorhandenen Mitteln gelingt es nicht, den bestehenden Zustand zu halten oder einen mittelfristig zumindest tolerierbaren Strassenzustand zu erreichen.



Grün = Anteile im Jahr 2017, Rot = Tolerierter Anteil Jahr 2037

Abbildung 4: Anteil Strassenoberflächen in schlechtem Zustand

Lesehilfe: Heute befinden sich 19 Prozent der in EQS B eingeteilten Strassenabschnitte in schlechtem Zustand (grüner Kreisbogen oben in der 2. Spalte). Die Strategie toleriert künftig eine Zunahme dieses Anteils auf 45 Prozent bis ins Jahr 2037 (roter Kreisbogen unten in der zweiten Spalte).

3.1. Wo liegen die Herausforderungen aktuell?

Nicht rechtzeitig ausgeführte und oft um Jahre zurückgestellte Massnahmen führen zu einer kontinuierlichen Verschlechterung des gesamten Strassennetzes, und zwar in Strassen aller Erschliessungsqualitäten. Zusätzlich verursachen zurückgestellte Massnahmen Zusatzkosten, da der Schaden überproportional zunimmt und die zunächst vorgesehene Massnahme Jahre später durch eine teurere (weil umfangreichere) Sanierung ersetzt werden muss.

Die Herausforderung liegt nun darin, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das Optimum für die Kantonsstrassen herauszuholen.

3.2. Was beinhaltet das UHP nicht?

Das UHP beinhaltet weder Aus- und Neubauten des Strassennetzes, noch neue Schutzbauten usw. Für solche neuen Vorhaben braucht es Einzelvorlagen entsprechend den Finanzkompetenzen. Bei neuen Ausgaben von über 1 Mio. Franken ist eine Volksabstimmung notwendig. Das UHP beinhaltet nur Unterhalts-, Erneuerungs- oder Ersatzmassnahmen, also Massnahmen, deren Kosten mittelbar oder unmittelbar gebundene Ausgaben sind und über das Konto 5111.5010.00 Baulicher Unterhalt Kantonsstrassen abgewickelt werden.

Ferner beinhaltet das UHP folgende Massnahmen nicht, da für sie separate Finanzierungen bestehen:

- das Radwegnetz ausserhalb von Kantonsstrassenprojekten (5111.5010.60)
- Erstfeld innerorts (5111.5010.01)
- die West-Ost-Verbindungsstrasse (5111.5010.10)

- baulicher Umweltschutz Kantonsstrassen (5111.5010.06)
- die Anpassung Busnetz an das Behindertengleichstellungsgesetz (5111.5010.12)
- baulicher Unterhalt Bristenstrasse

An seiner Sitzung vom 16. April 2019 beschloss der Regierungsrat, dass der bauliche Unterhalt der Bristenstrasse nicht als Bestandteil des Unterhaltsprogramms Kantonsstrassen behandelt werden soll, sondern dafür ein separates Unterhaltsprogramm (Verpflichtungskredit) erarbeitet wird.

Im vorliegenden Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen sind für die Bristenstrasse somit nur die laufenden Sicherungsmassnahmen und die Planungskosten für das neue Unterhaltsprogramm Bristenstrasse enthalten.

3.3. Ausgewiesener Finanzbedarf Kantonsstrassen

Der Regierungsrat ist sich den Bedürfnissen und Anforderungen des Strassenbaus, der Bedeutung eines intakten Verkehrsnetzes für den Kanton Uri und den damit verbundenen Kosten bewusst. Er hat deshalb die Überarbeitung der Strategie Strasse aus dem Jahr 2008 veranlasst. Die «Strategie Strasse 2019» legt fest, wie die knappen Mittel für den Strassenbereich gezielt und mit grösstmöglichem Nutzen für Bevölkerung und Wirtschaft einzusetzen sind.

Der kurz-, mittel- und langfristige Finanzbedarf für die Umsetzung der «Strategie Strasse 2019» wurde unter Berücksichtigung der getroffenen Anpassungen im Netz, den Erschliessungsqualitäten sowie den Anforderungen an den Fahrbahnzustand sowohl für die Investitions- wie auch die Erfolgsrechnung umfassend aktualisiert. Der effektive Bedarf beläuft sich auf 16 bis 19 Mio. Franken pro Jahr (Stand Januar 2019). Im Hinblick auf die Kantonsfinanzen wird der jährliche UHP-Betrag tiefer, nämlich auf 11,5 Mio. Franken pro Jahr, festgelegt. Dazu kommen weitere strassenbezogene Projekte wie die WOV, Erstfeld innerorts, Bristenstrasse, Radwegnetz, Umsetzung Behindertengleichstellungsgesetz usw. Der Gesamtbedarf ist in folgender Grafik dargestellt:

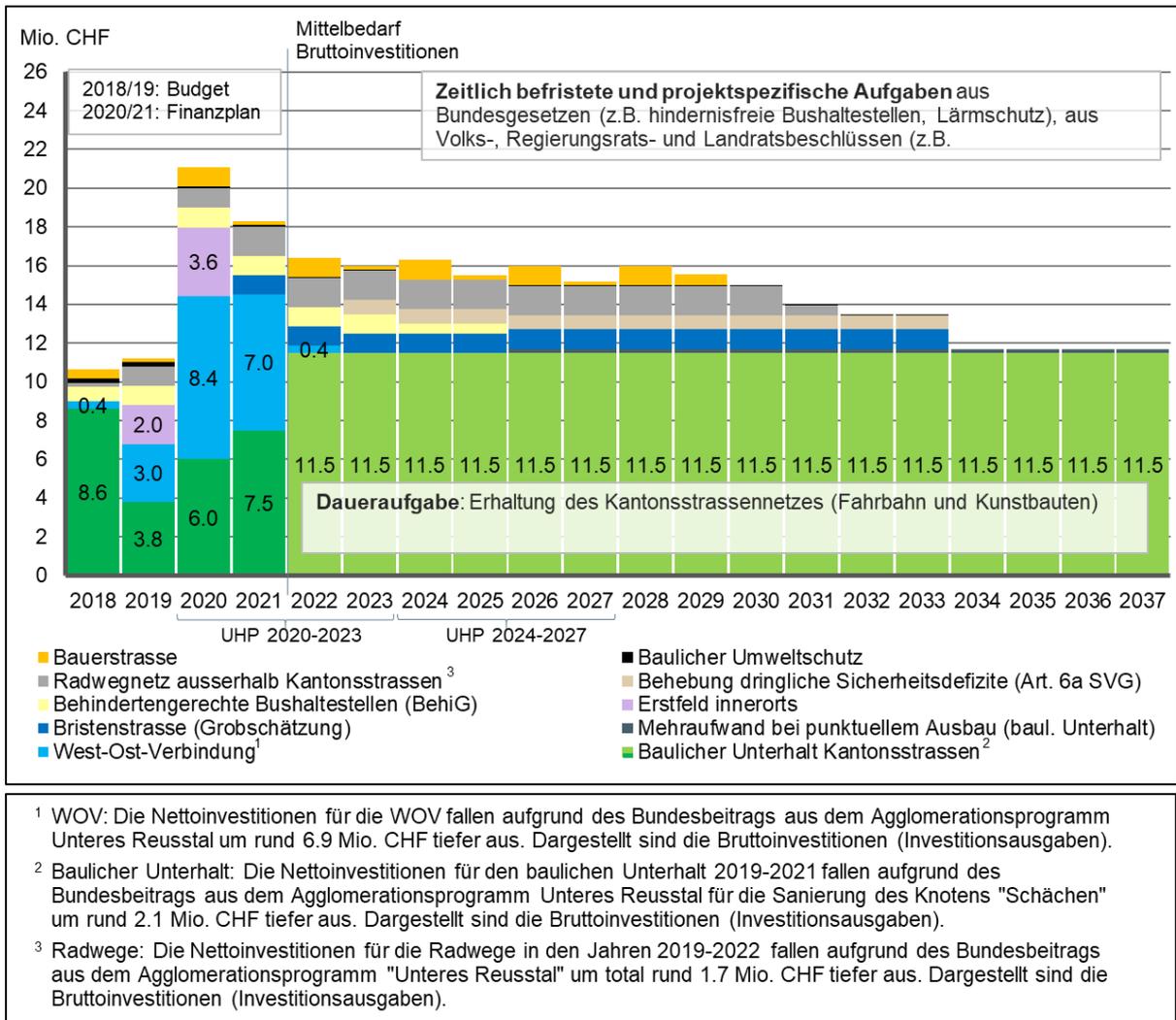


Abbildung 5: Langfristige Entwicklung des Finanzbedarfs im Strassenbereich (Investitionsrechnung), Stand Januar 2019

4. Das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2020 bis 2023

Der Regierungsrat beantragt für die Vierjahresperiode im UHP 2020 bis 2023 einen Rahmenkredit in der Höhe von 36,5 Mio. Franken. Diesen Betrag will die Regierung vollumfänglich dem Unterhalt der Urner Kantonsstrassen zugutekommen lassen, um die Umsetzung wichtiger Instandsetzungen und Sanierungen anzugehen.

Die Investitionssumme basiert auf dem Unterhaltsbedarf, der aus der Strategie Strasse 2019 hervorgeht. Darin wird ein jährlicher Bedarf von 11,5 Mio. Franken ausgewiesen. Dies ist der finanzielle Rahmen, der nötig ist, um den Strassenzustand mittelfristig auf einem vertretbaren - wenn auch im Vergleich zu heute deutlich tieferen - Niveau halten zu können. Sollte der nötige Betrag aus Spargründen usw. nicht investiert werden können, wären zusätzliche Verschlechterungen auf dem ganzen Strassennetz unumgänglich und von Politik und Öffentlichkeit in Kauf zu nehmen.

In den Jahren 2020 und 2021 wird das UHP reduziert, um die Auslagen für die WOV zu kompensieren und den Kantonshaushalt nicht zusätzlich zu belasten. Das UHP sieht im Jahr 2020 6 Mio. Franken

und 2021 7,5 Mio. Franken vor. Ab 2022 stehen die ganzen 11,5 Mio. Franken für den Unterhalt zur Verfügung. Der bauliche Unterhalt der Bristenstrasse wird mit einem separaten Unterhaltsprogramm abgebildet. Der genaue Umfang des Kredits wird noch ermittelt, es sind Jahrestanchen von etwa 1,0 Mio. Franken vorgesehen. Der entsprechende Antrag soll dem Landrat 2020 vorgelegt werden.

Der beantragte Rahmenkredit verteilt sich wie folgt auf die Vierjahresperiode:

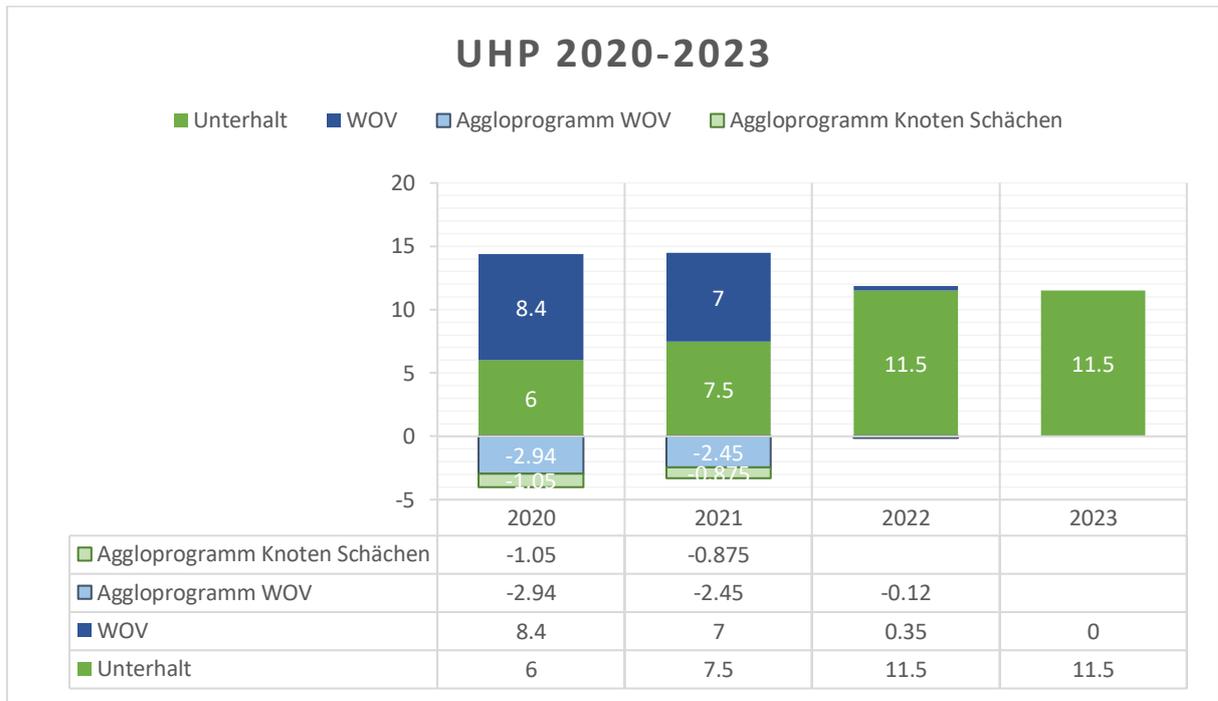


Abbildung 6: Nettobelastung des Kantonshaushalts durch UHP und WOV

Lesehilfe: Die Beiträge an WOV und Knoten Schächen aus dem Agglomerationsprogramm des Bundes entlasten den Kantonshaushalt. Die Nettobelastung des Kantons beläuft sich im Jahr 2020 auf 10,4 Mio. Franken (14,4 Mio. abzüglich Beiträge Aggloprogramm). Mit den im reduzierten UHP für 2020 beantragten 6 Mio. Franken, respektive 7,5 Mio. Franken für 2021 wird die restliche Finanzierung der WOV gewährleistet. Zusätzlich wird der Knoten Schächen im UHP mit 2,1 Mio. Franken unterstützt. Für 2022 und 2023 stehen dann die vollen 11,5 Mio. Franken pro Jahr dem UHP zur Verfügung.

4.1. Massnahmenliste UHP enthält die Vorhaben

Das UHP 2020 bis 2023 umfasst die Vorhaben, die im Dokument Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2020 bis 2023 aufgeführt sind (Beilage). Die einzelnen Projekte wurden gemäss dem vorgängig beschriebenen Planungsprozess ausgewählt und sind aus technischer, verkehrlicher oder sicherheitstechnischer Sicht allesamt als wichtig und dringend anzusehen. Die Liste enthält auch die Weiterführung der nicht abgeschlossenen Projekte aus dem UHP 2016 bis 2019. Von den aufgezeigten Vorhaben werden nur Projekte im Gesamtumfang des bewilligten Rahmenkredits umgesetzt. Die Liste zum neuen Vierjahresprogramm erlaubt eine transparente Mehrjahresplanung für den Unterhalt der Kantonsstrassen. Die Realisierung und Etappierung der Projekte hängt von verschiedenen Faktoren ab (Verzögerungen bei Bewilligungsverfahren, Einsprachen bei Vergaben, Witterungseinflüsse, Ressourcen, Bauzeitverlängerungen aufgrund unvorhergesehener Einflüsse usw.).

4.2. Abhängigkeiten UHP mit der West-Ost-Verbindung (WOV)

Die Stimmberechtigten haben im Oktober 2015 der WOV und den damit verbundenen Ausgaben zugestimmt. Die WOV ist eine neue Strasse und wird deshalb nicht im UHP, sondern in einem separaten Strassenbauprogramm (Art. 27 StrG) aufgeführt.

In der Abstimmungsbotschaft wurde festgehalten, dass die WOV den Staatshaushalt nicht zusätzlich belasten darf. Während des Baus der WOV wird der Budgetbetrag für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen reduziert. Das heisst: Die Gesamtausgaben für UHP und WOV in den Jahren 2016 bis 2019 dürfen den ursprünglich vorgesehenen Betrag von 40 Mio. Franken - respektive nach der erfolgten Sparrunde noch 36 Mio. Franken - nicht überschreiten.

Zwingend mit der WOV verknüpft sind der Knoten Schächen und die Sanierung der Industriestrasse (im Zusammenhang mit dem A2-Halbanschluss Altdorf Süd, der vom Bundesamt für Strassen [ASTRA] erstellt wird), besondere Bedeutung kommt aber auch den Knoten Kastelen und Adlergarten zu. Der Knoten Kastelen sollte vor Inbetriebnahme der WOV saniert sein und der Knoten Adlergarten unmittelbar danach. Im UHP 2020 bis 2023 sind die entsprechenden Grobkosten dafür geschätzt.

Der Budgetkredit für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen (5111.5010.00) und jener für die WOV (5111.5010.10) sind in gewisser Weise miteinander verknüpft. Sollten sich im Projektverlauf der WOV Verzögerungen ergeben, die Auswirkungen auf den Finanzplan haben, kann der Landrat dem bei den Budgetkrediten Rechnung tragen. Ein veränderter Budgetkredit für die WOV kann also mit einer Anpassung des Budgetkredits für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen kompensiert werden. Zeigt sich eine solche Verschiebung erst nach dem ordentlichen Budgetierungsprozess, kann ein entsprechender Antrag für einen Nachtragskredit eingereicht werden.

4.3. Finanzierung WOV - Einsparungen im UHP und Beiträge Agglomerationsprogramm Bund

Der Bund sieht vor, im Rahmen des Agglomerationsprogramms diverse Verkehrsprojekte im Unteren Reusstal mit total 17,23 Mio. Franken zu unterstützen. Ein Grossteil dieser Beiträge gehen zugunsten der WOV (WOV 6,93 Mio. Franken sowie Knoten Schächen und flankierende Massnahmen in Altdorf, Bürglen und Schattdorf mit 2,26 Mio. Franken).

Bei veranschlagten Kosten von 19,80 Mio. Franken und einem Beitragssatz von 35 Prozent wird die WOV mit einem Beitrag von 6,93 Mio. Franken aus dem Agglomerationsprogramm des Bundes mitfinanziert. Diese Beiträge sind als Einnahmen dem Verpflichtungskredit für die WOV zuzurechnen.¹ Sie helfen mit, dass die Kantonsrechnung durch den Bau der WOV nicht zusätzlich belastet wird. Die voraussichtlichen Ausgaben für die WOV zulasten des Kantons Uri reduzieren sich mit damit von 19,80 Mio. Franken auf netto 12,87 Mio. Franken, welche in den UHP 2016 bis 2019 und 2020 bis 2023 eingespart werden. Massgebend sind die Netto-Ausgaben für die WOV (Kosten abzüglich Agglomerationsbeiträge).

¹ Nach Artikel 41 Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) kann ein Verpflichtungskredit als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn der Verpflichtungskredit vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

Die Kompensation der WOV-Ausgaben lässt sich zusammenfassend mit diesen drei Punkten begründen:

1. Reduktion der Ausgaben für den Strassenunterhalt in der Periode 2016 bis 2019 um 6,1 Mio. Franken.
2. Reduktion der Ausgaben für den Strassenunterhalt in der Periode 2020 bis 2023 um 6,5 Mio. Franken.
3. Mitfinanzierung/Rückvergütung WOV durch Bund (Aggloprogramm) mit 6,93 Mio. Franken.

Mit diesen drei Beiträgen werden die Kosten der WOV nahezu kompensiert. Der Fehlbetrag von 0,27 Mio. Franken wird durch die Agglomerationsbeiträge des Bunds an den Knoten Schächen bereitgestellt, der in engem baulichen und verkehrlichen Zusammenhang mit der WOV steht. Ohne WOV wäre der Knoten Schächen nicht durch Agglomerationsbeiträge unterstützt worden.

5. Finanzpolitische Würdigung UHP 2020 bis 2023

Der Zustand der Urner Kantonsstrassen verschlechtert sich laufend, da nicht überall die nötigen Investitionen getätigt werden können. Bereits mit der Einführung des ersten Unterhaltprogramms Strassen 2012 bis 2015 wurde transparent ausgewiesen, dass mehr Gelder in den Unterhalt investiert werden müssten. Mit Blick auf anstehende Grossinvestitionen und die damals unsichere Finanzlage des Kantons, wurde der Betrag für das UHP bewusst gesenkt. Auch im zweiten UHP 2016 bis 2019 wurde der Betrag von den eigentlich vorgesehenen 40 Mio. Franken nach einer Sparrunde auf 22,6 Mio. Franken gesenkt. Wegen der terminlichen Verschiebung des Baustarts WOV, die aufgrund der zusätzlich notwendigen Abstimmungen betreffend Langsamverkehr/Knoten Schächen mit den Gemeinden Bürglen und Schattdorf entstanden, wurde das UHP wieder um 8,1 Mio. Franken auf 30,7 Mio. Franken erhöht.

Das nun vorliegende UHP 2020 bis 2023 mit 36,5 Mio. Franken ist zum jetzigen Zeitpunkt gut zu verantworten. Der Bedarf nach einem erhöhten Unterhalt ist eindeutig ausgewiesen. Es braucht höhere Ausgaben für die Strassen, damit sich der Zustand nicht dramatisch verschlechtert. Zudem erlaubt die aktuelle Finanzlage gewisse Mehrausgaben. Von intakten Infrastrukturen im Verkehrsbereich profitieren die Wirtschaft und die Bevölkerung direkt. Erfreulich sind zudem die in Aussicht stehenden zusätzlichen Beiträge aus dem Agglomerationsprogramm des Bunds. Diverse Verkehrsprojekte bringen neue Einnahmen von 17,23 Mio. Franken. Dies entlastet die Staatskasse enorm. Es ist politisch angebracht und finanzrechtlich legitim, diese zusätzlichen Finanzen in den dringend nötigen Strassenunterhalt zu investieren.

Die Investitionen in die Erhaltung der Kantonsstrassen zahlt sich auch auf lange Frist aus. Eine gute Erschliessung ist wichtig für den Pendlerkanton Uri. Mit einem angemessenen Strassenunterhalt wird ein wichtiger Beitrag für die wirtschaftliche Weiterentwicklung des Kantons geleistet. Auch die Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit der Urner Strassen können weiter erhöht werden. Volkswirtschaft und grosse Teile der Bevölkerung profitieren direkt von intakten und sicheren Strassen.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der Rahmenkredit von 36,5 Mio. Franken für den Unterhalt der Kantonsstrassen 2020 bis 2023 wird beschlossen.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, nicht ausgeschöpfte Budgetanteile eines Budgetjahrs innerhalb der Vierjahresperiode auf das nächste Budgetjahr zu übertragen.
3. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Ende 2019 nicht ausgeschöpfte Budgetanteile auf das Budgetjahr 2020 zu übertragen. Der Verpflichtungskredit des Rahmenprogramms 2020 bis 2023 erhöht sich damit um den gleichen Betrag.
4. Über den Einsatz der finanziellen Mittel ist nach Ablauf der Periode ein Bericht zu erstellen.

Beilage

- Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen; Massnahmenliste 2020 bis 2023