Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

30. November 2010

Nr. 2010-723 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative "Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft"

I. FORMELLES

A. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative "Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft" wurde am 21. Dezember 2009 von einem Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Jungen SVP (JSVP Uri), eingereicht.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

"Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) reicht der Kanton Uri der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Uri verlangt vom Bund, innerhalb der bestehenden Verfassungsregelung (Art. 84 BV; Alpenschutzartikel) rasch eine zweite Röhre zu bauen. Diese soll zwei Fahrspuren aufweisen. Damit kann während der anstehenden Totalsanierung im Gotthard-Strassentunnel die durchgehende Passierbarkeit ermöglicht werden. Im Interesse der Verkehrssicherheit sind nach der Sanierung die beiden Fahrspuren pro Röhre als Fahrspur und als Stand- und Pannestreifen zu nutzen."

B. Zustandekommen der Initiative

Am 19. Januar 2010 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Initiative mit 1645 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom

29. Januar 2010 veröffentlicht.

C. Gültigkeit der Initiative

Ist ein kantonales Volksbegehren zu Stande gekommen, so wird es nach Artikel 68 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sich darüber auszusprechen hat, ob das Begehren ganz oder teilweise ungültig sei, namentlich ob es übergeordnetes Recht verletze, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten. Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit des Volksbegehrens. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs erstellt ist. Die vorliegende Initiative hat offensichtlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand und wahrt damit die Einheit der Materie. Die Standesinitiative kommt in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs daher. Die Einheit der Form ist damit ebenfalls gewahrt (Art. 69 WAVG).

Rein technisch gesehen ist am Gotthard eine zweite Röhre machbar. Die Bundesverfassung (84 Abs. 3 BV) verbietet aber, dass die Kapazitäten der Transitstrassen durch die Alpen ausgebaut werden. Das bedeutet unter anderem, dass die zwei Fahrspuren, die heute durch den Gotthard führen, nicht auf drei oder vier erhöht werden dürfen. Projekte, die diesen Verfassungsgrundsatz verletzen, bedingen eine Änderung der Bundesverfassung. Im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit stellt sich vorliegend die Frage, ob eine Kapazitätserhöhung oder die Gefahr einer solchen auch dann vorliegt, wenn zwar vier Fahrspuren bestehen, aber nur zwei Spuren benutzt werden, weil der Verkehr richtungsgetreunt erfolgen soll, wie die Initiative dies verlangt. Auch ist fraglich, ob zwei Röhren mit vier Fahrspuren an sich nicht ein neues Strassensystem darstellen, dass durch Artikel 84 Absatz 3 BV nicht gedeckt ist, selbst wenn jeweils nur zwei Spuren befahren werden. Die Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie die Volksinitiative nach den Artikeln 138 und 139 der Bundesverfassung, bei der zwingend eine Volksabstimmung auf Bundesebene stattfindet. Vielmehr ist sie ein Begehren an die Bundesversammlung. Diese entscheidet, ob dem Antrag entsprochen wird. Dabei hat sie auch zu prüfen, ob die Standesinitiative verfassungskonform ist. Diese Frage kann deshalb bei der jetzigen Gültigkeitsprüfung offen bleiben. Soll-

te der Bund zum Schluss kommen, die Standesinitiative widerspreche der Verfassung, muss bei der Überweisung der Standesinitiative für deren Umsetzung eine Verfassungsänderung vorgenommen werden.

Zusammenfassend gilt: Die Initiative erfüllt die Formvorschriften der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte. Die Initiative ist als gültig zu betrachten.

D. Behandlungsfrist

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 KV). Die Initiative wurde am 21. Dezember 2009 eingereicht. Die Behandlungsfrist läuft damit am 21. Juni 2011 ab.

E. Parallele politische Vorstösse

Zwei Postulate auf kantonaler Ebene sind hängig und befassen sich ebenfalls mit dem Gotthard-Strassentunnel:

- Das Postulat von Stefan Baumann (FDP Altdorf) zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels ist am 7. Februar 2009 eingereicht worden. Es verlangt vom Regierungsrat einen kantonalen Bericht zu den verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Sanierung und zu den Chancen und Gefahren einer zweiten Gotthardröhre.
- Das Postulat von Gusti Planzer (SVP Bürglen) zur Sanierung des Gotthard-Strassentunnels ist am 30. Juni 2010 eingereicht worden und stellt diverse konkrete Fragen zu den Sanierungsvarianten.

Beide Postulate sind vom Landrat überwiesen worden und werden in einem separaten Bericht und Antrag des Regierungsrats behandelt. Die Antworten überschneiden sich inhaltlich mit den Ausführungen im folgenden Bericht.

In eine ähnliche Richtung auf Bundesebene geht ein Postulat der ständerätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (vom 12. Januar 2009). Dieses Postulat stellt ebenfalls konkrete Fragen zur Sanierung und zu den Auswirkungen einer zweiten Gotthardröhre.

II. BEURTEILUNG DER INITIATIVE

A. Ziel der Initiative

Mit der Standesinitiative des Kantons Uri soll auf Bundesebene politischer Druck erzeugt werden, damit rechtzeitig für die vorgesehenen Sanierungsarbeiten des Gotthard-Strassentunnels eine zweite Röhre erstellt wird. Diese soll während den Sanierungsarbeiten als Ersatzröhre dienen und nachher ermöglichen, dass der Verkehr richtungsgetreunt erfolgen kann. So sollen negative Auswirkungen für die Urner Volkswirtschaft vermieden und insbesondere die Sicherheit im Strassentunnel gesteigert werden.

B. Begründung der Initiative aus der Sicht des Initiativkomitees

Aus Sicht der Initianten steht die folgende Argumentation im Vordergrund: Die Junge SVP Uri ist der Ansicht, dass der schnell alternde Gotthard-Strassentunnel, der in zirka zehn Jahren total saniert werden muss, nur in Verbindung mit einer zweiten Röhre in für den Kanton Uri verträglicher Art und Weise saniert werden kann. Eine Vollsperrung während mehreren Monaten, über mehrere Jahre oder während einem oder mehreren Jahren am Stück würde grosse Probleme für den Wirtschafts- und Wohnkanton Uri mit sich bringen. Da bekanntermassen kein politischer Entscheid in Stein gemeisselt ist, erachtet es die Junge SVP Uri als ihre Pflicht, den Urnerinnen und Urnern emotionslos und sachlich vor Augen zu führen, wie die Realität respektive deren Auswirkungen bezüglich der Totalsanierung des Gotthard-Strassentunnels aussehen würde.

Als junge bürgerliche Partei setzt sich die Junge SVP Uri für funktionsfähige Verkehrswege ein, da diese Grundlagen sind für Wohlstand, Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Mit dem raschen Bau einer zweiten Röhre für den Gotthard-Strassentunnel kann ein sinnvoller Schritt zur Sicherheit des privaten Verkehrs getätigt werden. Insbesondere die Urner Jugendlichen würden von dieser zukunftsgerichteten Investition und der damit verbundenen positiven Auswirkungen auf den Kanton Uri stark profitieren. Der Wirtschafts- und Wohnkanton Uri und der Tourismusstandort Uri könnten enorm profitieren. Die Sicherheit für die täglich rund 20'000 Menschen, die den Gotthard-Strassentunnel nutzen, würde massiv erhöht und das Urner Oberland müsste sich weniger wegen blockierter National- und Kantonsstrassen ärgern. Schliesslich müsste auch der Kanton Tessin in Zukunft weniger schwerwiegende Beeinträchtigungen auf sich nehmen.

C. Einschätzung der zukünftigen Entwicklung

1. Situation Gotthard-Strassentunnel und Sanierungsbedarf

11 Aktuelle verkehrliche Situation Gotthard-Strassentunnel

Der Gotthard-Strassentunnel wurde 1980 eröffnet. Heute queren im Schnitt pro Tag 16'800 Fahrzeuge den Tunnel, davon knapp 2'500 LKWs (rund 900'000 LKWs pro Jahr). Seit 2001 hat sich die Zahl der durchfahrenden LKWs bei knapp unter einer Million pro Jahr stabilisiert. Dies ist mitunter Folge der Einführung der LSVA und der finanziellen Förderung des kombinierten Verkehrs. Weiter hat das im Nachgang des Tunnelbrands 2001 eingeführte Sicherheitsregime (Tropfenzählersystem) seinen Teil dazu beigetragen.

Die Gotthardpassstrasse als Ausweichroute für den Tunnel wird täglich von durchschnittlich 4'900 Fahrzeugen benutzt. Sie ist von ungefähr Mitte Mai bis anfangs November geöffnet und befahrbar.

Die Belastung im Strassentunnel ist nicht gleichmässig und unterliegt starken Schwankungen. Die Spitzen liegen in den Monaten Juli und August bei bis zu knapp 35'000 Fahrzeugen pro Tag. Weitere Spitzen, jedoch auf tieferem Niveau (knapp 25'000 Fahrzeuge) sind an den Feiertagen im April und Mai feststellbar (Ostern, Pfingsten usw.). Aufgrund der Verteilung der höchstbelasteten Tage nach Wochentagen (Samstag, Sonntag und Freitag) kann festgehalten werden, dass diese Spitzen durch den Personenverkehr verursacht werden. Dieselben Strukturen zeigen sich auch für die Passstrasse. Allgemein hat sich das Verkehrsvolumen nach einem kräftigen Wachstum in den 90er Jahren sowohl durch den Tunnel als auch über den Pass in den letzten Jahren stabilisiert.

In der Folge der übermässigen Belastung des Tunnels entstehen Staus. Gemäss Statistik werden aktuell am Nordportal des Tunnels in einem Jahr 510 Stunden Stau gemessen, am Südportal beträgt der Wert 976 Stunden.

12 Notwendigkeit Gesamtsanierung und vorgesehene Massnahmen

Die bisher nötig gewordenen Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten für den Gotthard-Strassentunnel konnten im Rahmen von Nachtsperren durchgeführt werden. Mit diesem Regime kann der Tunnel - gemäss ASTRA - allerdings nur bis gegen das Jahr 2020 betrieben werden. Anschliessend stehen grössere Sanierungsarbeiten an, um die Sicherheit des Betriebs zu gewährleisten. Aufgrund der Verkehrsmenge ist dies mit längeren Sperrzeiten verbunden.

Seit 1. Januar 2008 ist der Bund für das Nationalstrassennetz zuständig. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat die fachlichen Grundlagen für das Erhaltungskonzept Gotthard-

Strassentunnel ausgearbeitet und dazu diverse Varianten studiert. Die Anforderungen für die Sicherheit von Tunnels sind in den aktuellen Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins SIA und den Vorgaben des ASTRA festgehalten.

Für die Gesamterneuerung des Gotthard-Strassentunnels sind nach der jetzigen Beurteilung des ASTRA unter anderem folgende Massnahmen erforderlich: Behebung der Bauwerksmängel; Entwässerung im Trennsystem; Neubau eines Innengewölbes anstelle der Wandplatten, Abbruch und Neubau der Zwischendecke, Neubau der Bankette, grösseres Fahrbahnquergefälle, Umbau und Erweiterung Ventilationseinrichtungen, Einführung einer redundanten Stromversorgung.

Nach Beurteilung des ASTRA erfüllt der Gotthard-Strassentunnel nach Durchführung der Sanierungsarbeiten das erforderliche Sicherheitsniveau. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass mit dem angestrebten Verlagerungsziel für den Güterverkehr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels von 650'000 LKWs pro Jahr eine wesentliche Verkehrsentlastung erwartet wird.

Aus baulichen und sicherheitstechnischen Gründen kommt aus Sicht des ASTRA eine Sanierung unter Betrieb nicht in Frage. Denkbar ist jedoch eine Etappierung der Sperrung. Auf Basis von umfangreichen Analysen und Variantenvergleichen sieht das ASTRA zwei Bestvarianten. Die Sanierung ist zirka 2025 notwendig, kostet zwischen 800 und 900 Mio. Franken¹ und führt zu einer Sperrung während 2,6 Jahren (Variante durchgehende Sperrung) oder 3,5 Jahren (Variante etappierte Sanierung mit Öffnung während Sommermonaten). Die Vorarbeiten dazu sind ab 2017 notwendig. Als Ersatzkapazität für den PW-Verkehr ist ein Autoverlad mit einer Kapazität von 600 PW pro Stunde und Richtung, für den LKW-Verkehr eine Kombilösung für den Verlad von Behältern zwischen Rotkreuz und Biasca vorgesehen.

Das ASTRA wird seinen Bericht Ende 2010 oder Anfang 2011 an die Verkehrskommissionen der eidgenössischen Räte abgeben. Eine vorgängige Bekanntgabe der Ergebnisse an die Kantone ist trotz mehrmaliger Nachfrage nicht vorgesehen.

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass die Klärung der notwendigen Sanierungsarbeiten beim Bund mit hoher Priorität durchgeführt wird. Er hat dazu zusammen mit dem Büro INFRAS als beigezogene Experten eine Gesamtbeurteilung über eine Sperrung des Gotthard-Strassentunnels während den Sanierungsarbeiten vorgenommen und beurteilt darin u. a. die Möglichkeit für die Erstellung einer Ersatzröhre für den bestehenden Gotthard-

¹ Gemäss Informationen aus der Begleitkommission

Strassentunnel (Bau einer neuen Röhre ohne Sanierung der bestehenden Röhre). Da der abschliessende Bericht des ASTRA über das Erhaltungskonzept noch nicht vorliegt, muss sich der Regierungsrat auf die bisherigen Erkenntnisse aus der Begleitgruppe abstützen und teilweise auch Annahmen treffen.

13 Sanierung Schöllenen

Die Gesamterneuerung des Gotthard-Strassentunnels ist für die Jahre 2021/22 geplant (Vorarbeiten 2017 bis 2021). Die Sanierung der Schöllenen erfolgt ab dem Jahr 2013. Der Bau des Andermatt Swiss Alps (ASA) Resorts dauert noch bis spätestens 2020 mit Schwergewicht auf den kommenden Jahren. Daraus ist ersichtlich, dass sich die Sanierung Schöllenen und das Projekt Andermatt Swiss Alps zeitlich überlappen, beides aber vor der Sanierung des Gotthard-Strassentunnels abgeschlossen ist. Zur Koordinierung der Verkehrsführung in der Schöllenen ist ein Dosiersystem des ASA LKW-Verkehrs vorgesehen.

14 Regime Gotthardpassstrasse

Gemäss den Annahmen des ASTRA ist die Gotthardpassstrasse während den Sanierungsarbeiten nur für PWs bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht und Cars zugelassen.

Die Strasse durch die Schöllenen und über den Gotthardpass ist für die Benutzung durch Reisecars bezüglich Verkehrssicherheit ohne weiteres möglich und bietet dazu die notwendigen Voraussetzungen.

2. Zu erwartende Auswirkungen während der Sanierung

21 Abhängigkeit der Urner Wirtschaft von der Gotthardachse

Die Gotthardachse ist historisch mit der Urner Wirtschaft verknüpft und prägt auch heute noch die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich. Dies gilt sowohl für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Transitachsen Strasse und Schiene als auch für die den Güterverkehr verladende Wirtschaft und verschiedene wirtschaftliche Sektoren. So arbeiten heute rund 50 Personen im Schwerverkehrskontrollzentrum, 150 Personen in der Autobahnraststätte und rund 40 Personen im Werkhof Göschenen. Diese Arbeitsplätze sind direkt abhängig vom Gotthard-Strassentunnel. Zirka 2'000 Beschäftigte (15 Prozent der Urner Beschäftigten) arbeiten in Branchen, die Güter und Dienstleistungen produzieren, die vom Strassenverkehr direkt abhängig sind. Ein Teil davon ist direkt von der Gotthardachse abhängig, sei es als Nutzer der Transitachse (Gütertransportbranche, Verlader ins Tessin), als Zielort von Nutzern (v. a. Pendler, Tourismus) oder als Zulieferer. INFRAS schätzt, dass bei einer Vollsperrung des Gotthard-Strassentunnels im schlimmsten Fall zirka 250 bis 300 Arbeitsplätze betroffen wären; dazu kommen weitere 200 Arbeitsplätze von Vorleistern.

22 Allgemeine verkehrliche und wirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen der ASTRA-Vorschläge sind im Rahmen des Expertenberichts (INFRAS 2010) studiert worden.

Die Sperrung führt gemäss Verkehrsmodellrechnungen zu einem vollständigen Wegfall des Strassengütertransits im Kanton Uri und zu einem Rückgang des PW-Verkehrs von zirka 20 bis 25 Prozent (mit saisonalen Schwankungen). Vor allem während der Sommermonate würde die Gotthardpassstrasse im Falle einer Vollsperrung etwa 50 Prozent stärker belastet und den Verkehr auf den Kantonsstrassen zwischen Amsteg und Göschenen sowie auf der Schöllenenstrasse beeinträchtigen, was Auswirkungen auf den regionalen Strassenverkehr hätte.

Diese Einschränkungen haben Auswirkungen auf die Urner Volkswirtschaft. Zu unterscheiden sind die direkten Wirkungen (Strassenbau, Verkehrsmanagement, Autoverlad) und die strukturellen Wirkungen auf die exponierten Branchen der Urner Wirtschaft aufgrund des Verkehrsrückgangs.

Bei den direkten Wirkungen gibt es insbesondere Verschiebungen aufgrund veränderter Aufgaben:

- Der Schliessung des Schwerverkehrszentrums mit 50 Arbeitsplätzen stehen, gemäss heutigem Kenntnisstand des ASTRA, etwa 75 neue temporäre Arbeitsplätze beim Autoverlad der SBB gegenüber.
- Auch in der Verwaltung beim Betrieb und Unterhalt von Strassen kommt es zu einer Verlagerung: Die Aufwendungen für den Strassentunnel entfallen. Doch besteht die berechnete Chance, dass diese Veränderung durch die zusätzlichen Aufwendungen für die Gotthardpassstrasse (Schneeräumung, künstliches Auslösen von Lawinen, Unterhalt) sowie die Aufwendungen für das Verkehrsmanagement zur Vermeidung von Überlastungen in der Schöllenen wettgemacht werden kann.

Die strukturellen Wirkungen sind für die Urner Volkswirtschaft spürbar. Zu erwarten sind Umsatzrückgänge in verschiedenen Branchen. Dies betrifft bei einer durchgehenden Sperrung des Gotthard-Strassentunnels zirka 250 bis 300 Arbeitsplätze, die gefährdet sind (schlechte Konjunktur, keine Alternativen). Dabei sind Härtefälle vor allem in der Speditonsbranche (mit wirtschaftlichen Beziehungen zum Kanton Tessin) nicht auszuschliessen. Aufgrund des Zusatzverkehrs über die Passstrasse in den Sommermonaten (bei einer Vollsperrung) wird die Erreichbarkeit der Tourismusregion Andermatt eingeschränkt, was

sich negativ auf die Umsätze auswirken würde. Weitere Branchen mit zirka 200 Arbeitsplätzen sind als Vorleister durch die Umsatzrückgänge betroffen. Hinzuweisen ist zudem auf die geringeren Bussen- und Gebühreneinnahmen und auf zu befürchtende Steuerausfälle.

Die volkswirtschaftlichen Gefahren können eingeschränkt werden mit einer etappierten Vorgehensweise (v. a. Öffnung der Passstrasse während der Sommermonate ab Ostern). Aus Sicht des Kantons Uri überwiegen die wirtschaftlichen Gefahren. Bei einer Vollsperrung und einer schlechten Konjunkturlage können die zu erwartenden Nettoeinbussen die Arbeitslosenrate im Kanton Uri verdoppeln.

23 Auswirkungen auf das Urner Tourismugewerbe

Der gesamte Umsatz des Tourismus im Kanton Uri beträgt 155 Mio. Franken pro Jahr, davon 85 Mio. Franken von Mehrtagesgästen. Der Wertschöpfungsanteil im Gastgewerbe beläuft sich auf 57 Prozent.

Bei den Mehrtagesgästen kommt der grösste Teil aus dem Norden. Eine Einschränkung der Erreichbarkeit ist also an speziellen verkehrsreichen Wochenenden vor und während der Sommermonate möglich, etwa für die Touristen nach Andermatt, infolge der Überlagerung des Verkehrs über die Schöllenen und Gotthardpassstrasse. Eine Abnahme der Erreichbarkeit ergibt sich vor allem für die aus Italien stammenden Touristen. Diese sind jedoch heute für den Kanton Uri zwar relativ gering: Von den total 262'400 Logiernächten im Jahre 2009 gehen 6'593 (2,5 Prozent) auf die Rechnung von Gästen aus Italien. Italien als Markt soll aber in Zukunft (v. a. im Zusammenhang mit Andermatt) an Bedeutung gewinnen.

Bei den Tagestouristen, welche 70 Millionen Umsatz pro Jahr generieren, kann die eingeschränkte Erreichbarkeit des oberen Reusstals zu Umsatzeinbussen führen, weil Tagestouristen Zielorte im oberen Reusstal meiden. INFRAS schätzt, dass durch eine Vollsperrung etwa 100 Arbeitsplätze betroffen sein könnten, insbesondere im Raum Andermatt (siehe unten).

Durch ein optimiertes Verkehrsmanagement und hohe Kapazitäten des Ersatz-Overlads (Göschenen-Airolo) und einer Öffnung des Tunnels während der verkehrsreichen Monate (v. a. Sommer) können die Einschränkungen gemildert, aber nicht eliminiert werden.

Besondere Auswirkungen sind auf das Tourismusresort Andermatt zu erwarten. Die bisherigen Analysen für das Tourismusresort Andermatt rechneten mit einem Angebot von 4'900 Betten im Zustand des Endausbaus und mit 2'600 Übernachtungen pro Tag. Die wichtigsten

Märkte im Ausland sind Deutschland, England, Italien, Skandinavien, die USA und Kanada. Die Anzahl neu geschaffener Stellen liegt gemäss diesen Berechnungen bei rund 2'600. Bezogen auf die im Jahr 2008 im Gastgewerbe Beschäftigten ergäbe sich dadurch mehr als eine Verdoppelung. Die von den Autoren oben zitierten Zahlen wurden inzwischen allerdings von den Verantwortlichen des Resorts um rund 50 Prozent nach unten korrigiert, dies aufgrund neuer Einschätzungen der allgemeinen Entwicklung.

Die Gäste, die Beschäftigten sowie die Anlieferungen werden zu zusätzlichen Verkehrsbelastungen führen, insbesondere auf dem Abschnitt Göschenen-Andermatt. Im Umweltverträglichkeitsbericht wird als worst-case-Szenario ein zusätzlicher durchschnittlicher täglicher Verkehr von 2'900 Fahrzeugen angegeben. Aufgrund der neueren Markteinschätzungen und den Möglichkeiten zur Verbesserung des Bahnanteils des Verkehrs (vor allem bei den Beschäftigten) dürfte die Zusatzbelastung aber deutlich kleiner sein.

Analog zu den obigen Ausführungen wird die Erreichbarkeit für die von Norden kommenden Touristen eingeschränkt, weil sich der Zusatzverkehr des Resorts mit dem Zusatzverkehr über die Passstrasse überschneidet. Zudem ist die Zugänglichkeit für Touristen aus dem Süden eingeschränkt. Eine Vollsperrung während der Sommermonate hätte deshalb gravierende Einschränkungen und wirtschaftliche Risiken zur Folge.

24 Auswirkungen auf die Verladestationen in Andermatt und Realp

Der Autoverlad an der Oberalp (Andermatt-Sedrun) sowie an der Furka (Realp-Oberwald) ermöglicht insbesondere in den Wintermonaten die direkte Verbindung zwischen den Kantonen Wallis und Graubünden und dem Kanton Uri für den Strassenverkehr.

Der heutige Autoverlad der MGB über die Oberalp (Andermatt-Sedrun während der Schliessung des Oberalp-Passes) und die Furka (Realp-Oberwald, ganzes Jahr) transportiert pro Jahr knapp 195'000 Fahrzeuge (davon gut 4'000 Fahrzeuge über den Oberalp) und bietet zirka zehn Arbeitsplätze (Furka) und einen Arbeitsplatz (Oberalp).

Bei einer Sanierung des Strassentunnels sind folgende Wirkungen zu erwarten: In den Wintermonaten ist die Gotthardpassstrasse gesperrt. Der Verkehr nach Andermatt dürfte also infolge der Sperrung nicht eingeschränkt sein, wenn mit einem entsprechenden Verkehrsmanagement sichergestellt werden kann, dass der Verkehr nach Andermatt behinderungsfrei ab der Autobahn kommt. In den Sommermonaten überlagert sich der Passverkehr mit den Zufahrten via Schöllenen. An verkehrsreichen Sommertagen (wo die Belastungen gegenüber heute um bis zu 50 Prozent auf der Passstrasse zunehmen würden), können sich – ähnlich wie für den Tourismus nach Andermatt – Einschränkungen ergeben, was sich negativ auf

den Umsatz der MGB auswirken könnte.

25 Einschätzung des Regierungsrats

Der Regierungsrat schätzt die wirtschaftlichen Risiken einer Sperrung als bedeutend für die regionale Volkswirtschaft ein, insbesondere die damit verbundenen Einschränkungen der Erreichbarkeit, welche die Standortattraktivität des oberen Reusstals schwächen. In beiden vom ASTRA vorgesehenen Varianten sind negative Wirkungen auf die Urner Volkswirtschaft zu erwarten, die vor allem bei schlechter Konjunkturlage die Urner Volkswirtschaft empfindlich schädigen.

Eine etappierte Vorgehensweise mit zeitweiliger Öffnung des Tunnels mindert zwar die Auswirkungen, führt aber umgekehrt zu einer längeren Bauzeit. Weitere Optimierungen (mit noch längeren Öffnungszeiten in den Hauptverkehrszeiten) führen zu einer weiteren Zunahme der Kosten und verlängern die Gesamtanierungszeit. Die Kosten rücken dabei in die Nähe der Kosten für den Bau einer neuen Röhre. Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass es nicht möglich ist, eine Sanierung ohne Ersatzröhre wirtschaftsverträglich durchzuführen.

3. Zu erwartende Auswirkungen der Initiative

Die Bauzeit für eine zweite Röhre beträgt etwa acht bis neun Jahre. Die geschätzte Realisierungsdauer inkl. politischer Prozess und Genehmigungsverfahren für eine zweite Röhre beträgt 13 bis 17 Jahre. Ab 2011 gerechnet bedeutet dies eine mögliche Fertigstellung der zweiten Röhre zwischen 2024 und 2028. Ob die bestehende Röhre im Rahmen des bisherigen Unterhaltsaufwands bis 2028 betrieben werden kann, muss vertieft untersucht werden.

Der Bau einer zweiten Röhre inkl. vollständige Sanierung der bestehenden Röhre würde Kosten von zirka 1,7 bis 1,9 Mia. Franken² verursachen. Würde sie rechtzeitig in Betrieb genommen, könnte sie verhindern, dass während der Sanierungsarbeiten die oben beschriebenen verkehrlichen und wirtschaftlichen Einschränkungen entstehen. In einem solchen Fall würden die Kosten für flankierende Massnahmen (Autoverlad, zirka 150 Mio. Franken) wegfallen. Das Bundesamt für Strassen hat Varianten mit einer zweiten Röhre (als Ersatzröhre, ohne Sanierung der bestehenden Röhre) studiert, diese aber aufgrund der Mehrkosten verworfen.

Die Initiative sieht vor, dass die bestehende Röhre saniert wird und danach der zukünftige Betrieb in zwei Röhren mit je zwei Spuren stattfindet (wobei eine Spur nur in Ausnahmefäl-

² Gemäss Informationen aus der Begleitkommission

len zur Gewährung der Sicherheit benutzt werden darf). Der richtungsgetrennte Betrieb hat einen positiven Einfluss auf die Sicherheit. Solange aber nur je eine Spur benutzt werden darf, verändert sich die Stausituation am Portal nur unwesentlich. Eine echte Senkung des Staurisikos würde sich erst bei einem zweispurigen Betrieb pro Röhre ergeben; allerdings sind dann die Kapazitäten auf den Rampen (vor allem zwischen Amsteg und Göschenen) einschränkend.

Die Auswirkungen der Initiative müssen aber auch im Zusammenhang mit dem Verlagerungsauftrag (Alpenschutzartikel gemäss Bundesverfassung) gesehen werden. Dieser verbietet eine Erweiterung der Strassenkapazitäten (BV Art. 84 Abs.3).

Wird die bestehende Röhre saniert und werden in Zukunft zwei Röhren benutzt, dürfte der Verfassungsauftrag grundsätzlich verletzt sein, weil dies eine Kapazitätserhöhung bedeutet. Es stellt sich aber die Frage, ob es eine Betriebsform gibt, welche die Kapazitäten nicht erhöht. Dies ist zwar grundsätzlich denkbar, aber kaum realistisch, da im Falle einer Stausituation der Druck nach Öffnung der weiteren Spuren unmittelbar sein dürfte. Aus rechtlicher Sicht gibt es noch keine klare Position. Dies müsste zu gegebener Zeit auf Bundesebene geklärt werden.

Die Einschätzungen der Auswirkungen sind diesbezüglich deshalb spekulativ. Würde aber im Extremfall eine Änderung des Alpenschutzartikels notwendig, könnten die erhöhten Kapazitäten längerfristig einen Vierspurbetrieb ermöglichen und so die Stausituation verbessern. Gleichzeitig ist aber zu erwarten, dass damit die Attraktivität auch für den Strassengüterverkehr wieder ansteigt (z. B. Wegfall des Dosiersystems) und so den Verfassungsauftrag für die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene und damit den Nutzen der NEAT gefährdet.

Würde die zweite Röhre aber nur als Ersatzröhre ohne Sanierung der bestehenden Röhre rechtzeitig vor der Sanierung in Betrieb genommen, stellen sich die verfassungsrechtlichen Fragen nicht bzw. erst, wenn über eine spätere Sanierung der bestehenden Röhre zu befinden wäre. Eine Ersatzröhre würde gemäss den Berechnungen des ASTRA Kosten in der Grössenordnung von etwa 1,1 bis 1,3 Mia. Franken³ verursachen.

D. Bisherige Haltung des Kantons Uri

Die Urner Bevölkerung und der Regierungsrat haben sich in letzter Zeit mehrfach zu den verkehrspolitischen Fragen im Zusammenhang mit Sanierung und zweiter Röhre geäussert.

³ Gemäss Informationen aus der Begleitkommission

- Das Stimmvolk des Kantons Uri hat 1989 die Urner Standesinitiative zum "Schutz vor dem Transitverkehr", welche das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs schützen und den alpenquerenden Transitverkehr auf die Schiene verlagern wollte, mit 89 Prozent gutgeheissen. 1994 hat die Urner Bevölkerung die ähnlich lautende Alpeninitiative mit einem sehr hohen JA-Stimmen-Anteil angenommen und dabei seinen Willen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene nochmals bekräftigt.
- Im Rahmen der Avanti-Initiative wurde der Regierungsrat 2002 vom Bundesrat um eine Stellungnahme gebeten. Der damalige Regierungsrat hielt fest, dass der Bau einer zweiten Röhre nur hingenommen werden kann, wenn eine Reihe von Rahmenbedingungen und Massnahmen gewährleistet werden. Hierzu zählen: Die Gewährleistung des verfassungsmässigen Alpenschutzes, die Beschränkung des Ausbaus auf den Gotthard-Strassentunnel, ohne Ausbau der Rampen, das Festhalten am Verlagerungsziel und ein Baubeginn nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels. Mit der Ablehnung der Initiative (auch im eigenen Kanton mit 73 Prozent Nein-Anteil) musste allerdings diese Position revidiert werden. Seither hat sich der Regierungsrat stets gegen eine zweite Röhre ausgesprochen.
- Zusammen mit dem Kanton TI hat der Kanton Uri 2008 eine Standesinitiative eingereicht, die die fristgerechte Umsetzung des Verlagerungsziels (unter Einbezug weiterer Massnahmen und Ausbau der Zufahrtsstrecken) fordert. In der Antwort zur Parlamentarischen Empfehlung Leo Brücker hält der Regierungsrat fest, dass er sich dafür einsetzt, dass zumindest eine erste Etappe des Vorhabens Uri Berg lang - Axen in die Botschaft für Bahn 2030 aufgenommen wird. Gleichzeitig hat er sich prioritär für den Bau des neuen Axentunnels ausgesprochen.
- In der Beantwortung der Interpellation Tresch (20. Januar 2009) hält der Regierungsrat fest, dass er sich beim ASTRA für eine Sanierungsvariante einsetzen wird, die die Auswirkungen minimiert. Allenfalls müssten Teilunterbrüche in Erwägung gezogen werden. Gleichzeitig sollen der Ausbau des öffentlichen Verkehrs gefördert und Ersatzkapazitäten angeboten werden. In derselben Antwort hält der Regierungsrat auch fest, dass der Bau einer zweiten Röhre mit Kapazitätsausweitung verfassungswidrig sei und der Haltung des Regierungsrats für eine klare Verlagerungspolitik widerspreche. Der Regierungsrat bezieht sich dabei auch auf eine frühere Antwort zum selben Thema 1998. Gleichzeitig bekräftigt er, dass er das ASTRA in den Bemühungen um eine optimale Sanierung unterstütze.

- Schliesslich hat sich der Regierungsrat in seiner Antwort vom 27. Oktober 2009 auf die Kleine Anfrage Stefan Tresch ausdrücklich "gegen Lösungen mit Sperrungen von mehreren Monaten oder über einem Jahr" ausgesprochen.

Ergänzend ist beizufügen, dass der Regierungsrat nicht bereit ist, auf engem Boden zusätzlichen Raum zur Verfügung zu stellen, um Einrichtungen für den LKW-Bahnverlad zu bauen.

E. Vor- und Nachteile der Initiative

1. Gründe für die Annahme der Initiative

Folgende Gründe sprechen für die Annahme der Initiative:

- Mit einer rechtzeitig in Betrieb genommenen zweiten Röhre kann verhindert werden, dass sich infolge der Sperrzeiten des Tunnels während der Sanierung unerwünschte negative verkehrliche und wirtschaftliche Auswirkungen für den Kanton Uri ergeben.
- Mit einem Zweiröhrenbetrieb wird die Sicherheit des Gotthard-Strassentunnels erhöht werden.

2. Gründe gegen die Annahme der Initiative

Folgende Gründe sprechen gegen die Annahme der Initiative:

- Es besteht die Gefahr, dass mit einer zweiten Röhre und einem Vierspurbetrieb die Kapazitäten im Gotthard-Strassenverkehr längerfristig erhöht werden. Diese Gefahr ist im Zusammenhang mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der Initiative zu werten. Zudem ist unbestreitbar, dass eine zweite Röhre das verfassungsmässige Verlagerungsziel gefährdet.
- Eine Sanierung mit gleichzeitigem Bau einer zweiten Röhre löst zwar das wirtschaftliche Problem, weist aber mit Blick auf das Verlagerungsziel wie erwähnt deutliche Risiken auf, weil die Kapazitäten längerfristig vergrössert werden könnten.
- Das Verlagerungsziel im Schwerverkehr muss unbedingt hochgehalten werden. Die Standesinitiative droht, dieses Ziel zu beeinträchtigen, wenn nicht gar zu vereiteln. Zudem rechtfertigen sich Milliardensummen für die NEAT nur, wenn nicht gleichzeitig der Druck erhöht wird, diese neue Eisenbahnlinie auch tatsächlich zu nutzen.

- Der Bau einer zweiten Röhre verstärkt den faktischen und politischen Druck gegen den Verlagerungsauftrag und engt damit den Handlungsspielraum und die Glaubwürdigkeit des Kantons Uri ein.

F. Wertung der Argumente und Gegenvorschlag

Die Wertung der Argumente muss sowohl die inhaltlichen als auch die politisch strategischen Argumente berücksichtigen.

Der Regierungsrat schätzt die Chance, dass der Betrieb einer zweiten Röhre als verfassungsmässig erklärt und akzeptiert wird, als gering ein. Er befürchtet mit der Initiative eine längerfristige Unterwanderung des Verlagerungsauftrags.

Die Priorität ist deshalb die Vermeidung negativer Folgen für die Urner Volkswirtschaft während der Sanierung. Der Regierungsrat nimmt deshalb folgende Haltung ein:

- Eine durchgehende Sperrung des Gotthard-Strassentunnels über die gesamte Bauzeit ist für den Kanton Uri inakzeptabel.
- Eine Verringerung der Sperrtage ist nicht zielführend, weil dadurch die negativen Folgen für den Kanton Uri zwar verringert, aber nicht eliminiert werden können.
- Der gleichzeitige Bau einer zweiten Röhre und die anschliessende Sanierung der bestehenden löst zwar das wirtschaftliche Problem, weist aber deutliche Risiken auf, weil die Kapazitäten längerfristig vergrössert werden könnten. Der Verlagerungsauftrag gerät deutlich unter Druck.
- Das Verlagerungsziel im Schwerverkehr muss unbedingt hochgehalten werden. Der Kanton fordert nach wie vor eine Maximierung des Nutzens des Kantons im Zusammenhang mit der NEAT-Eröffnung (Regionalbahnhof Altdorf, Axentunnel, Erhalt der Bergstrecke).

Der Regierungsrat lehnt deshalb die Initiative ab und stellt einen Gegenvorschlag. Darin verpflichtet sich der Kanton Uri, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen für den Bau einer Ersatzröhre ohne anschliessende Sanierung der heute bestehenden Röhre.

Damit können die Vorteile einer Ersatzröhre genutzt und gleichzeitig die kritischen Nachteile der Initiative vermieden werden. Der Gegenvorschlag weist gegenüber der Initiative folgende Vorteile auf:

- Die rechtzeitige Erstellung der Ersatzröhre vermeidet Sperrzeiten der Gotthardachse und verhindert deshalb mögliche negative Auswirkungen. Dies gilt insbesondere auch für den Kanton Tessin, der stärker noch als der Kanton Uri von einer funktionierenden Gotthardachse abhängig ist.
- Eine Ersatzröhre ohne Sanierung der bestehenden Röhre erhöht die bestehenden Kapazitäten nicht, ist zweifelsfrei verfassungskonform und sichert damit den Verlagerungsauftrag. Das Verkehrsregime und das Strassensystem werden nicht geändert, da die Ersatzröhre de facto eine Kopie der jetzigen Röhre ist.
- Die Baukosten für eine Ersatzröhre sind nur unwesentlich höher als die Kosten für eine komplexe Sanierung, verbunden mit sporadischen Öffnungszeiten und umfangreichen flankierenden Massnahmen (Autoverlad, Verkehrsmanagement). Berücksichtigt man auch die negativen Folgekosten für die Volkswirtschaft (externe Kosten), dürfte eine Ersatzröhre kostenneutral sein.
- Auch im Vergleich zum Bau einer zweiten Röhre schneidet die Ersatzröhre kostenmässig besser ab: Für eine Ersatzröhre müssten gemäss heutigem Kenntnisstand 1,1 bis 1,3 Mia. Franken zur Verfügung gestellt werden, während die Umsetzung der Initiative 1,7 bis 1,9 Mia. Franken benötigen würde.
- Eine Ersatzröhre ohne Sanierung der bestehenden Röhre erlaubt eine spätere Neubeurteilung und ist damit für den zukünftigen politischen Entscheidungsprozess flexibel.
- Die bestehende Röhre kann als Sicherheitsstollen und für Notkonzepte eingesetzt werden, was eine positive Auswirkung auf die Sicherheit hat.

III. ANTRAG

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die kantonale Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative "Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft " gemäss Anhang I ist gültig. Sie wird dem Volk mit einem direkten Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen.
2. Der kantonalen Volksinitiative nach Ziffer 1 wird ein direkter Gegenvorschlag, wie er im Anhang II enthalten ist, gegenübergestellt.

Anhänge:

- Initiativtext (Anhang I)
- Text Gegenvorschlag (Anhang II)

VOLKSINITIATIVE

zur Einreichung einer Standesinitiative "Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft "

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung¹ und auf Artikel 24 Buchstabe e und Artikel 27 der Verfassung des Kantons Uri²,

beschliesst:

Artikel 1

Der Bundesversammlung wird eine Initiative mit folgendem Wortlaut unterbreitet:

Der Kanton Uri verlangt vom Bund, innerhalb der bestehenden Verfassungsregelung (Art. 84 BV; Alpenschutzartikel) rasch eine zweite Röhre zu bauen. Diese soll zwei Fahrspuren aufweisen. Damit kann während der anstehenden Totalsanierung im Gotthard-Strassentunnel die durchgehende Passierbarkeit ermöglicht werden. Im Interesse der Verkehrssicherheit sind nach der Sanierung die beiden Fahrspuren pro Röhre als Fahrspur und als Stand- und Pannenstreifen zu nutzen.

Artikel 2

Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Markus Züst

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹ SR 101

² RB 1.1101

GEGENVORSCHLAG

zur Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative "Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft "

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung¹ und auf Artikel 24 Buchstabe e und Artikel 27 der Verfassung des Kantons Uri²,

beschliesst:

Artikel 1

Der Bundesversammlung wird eine Initiative mit folgendem Wortlaut unterbreitet:

Der Kanton verlangt von der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Zusammenhang mit den anstehenden Erhaltungsarbeiten des Gotthard-Strassentunnels den Bau einer Ersatzröhre mit zwei Fahrspuren im Gegenverkehr ohne anschliessende Sanierung des bestehenden Tunnels.

Artikel 2

Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Markus Züst

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹ SR 101

² RB 1.1101