

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

18. April 2017

Nr. 2017-244 R-720-12 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Verpflichtungskredit Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum Kantonsbahnhof; weiteres Vorgehen

I. Ausgangslage

Am 15. März 2017 bewilligte der Landrat für den Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum neuen Kantonsbahnhof einen Verpflichtungskredit von insgesamt 10,87 Mio. Franken (+/- 20 Prozent) gestützt auf das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verkehrsgesetz; RB 50.5111; vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Januar 2017). Diese Mittel sind für die strassenseitigen Anpassungen sowie die Bushöfe Ost und West bestimmt. Die Gesamtinvestitionen von SBB, Gemeinde Altdorf und Kanton in den Bahnhof belaufen sich auf 55 bis 60 Mio. Franken (Basis: Kostenvoranschlag Stufe Vorprojekt vom Dezember 2016).

Ab Ende 2021 soll der geplante Kantonsbahnhof zur Drehscheibe für den öffentlichen Verkehr werden. Ab diesem Zeitpunkt werden im Kantonsbahnhof acht Fernverkehrszüge je Richtung halten, die durch den Basistunnel fahren. Dazu kommen stündliche InterRegio-Züge sowie - ebenfalls stündlich, aber um eine halbe Stunde versetzt - die S2. Das regionale Busnetz soll deswegen auf diese Bahnanlüsse ausgerichtet werden.

An der ö.V.-Drehscheibe Kantonsbahnhof laufen somit ab Ende 2021 folgende ö.V.-Verbindungsströme zusammen: die Buslinien der Auto AG Uri, IC-, EC- und IR-Züge, die S-Bahn, der Innerschweizer Sprinter, der Tellbus nach Luzern, der Winkelriedbus nach Stans sowie diverse Postautokurse. Die Erschliessungsqualität im Urner Talboden wird auf diese Weise massiv verbessert und ausgebaut. Der Entscheid im Landrat für die Vorlage zum Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum Kantonsbahnhof fiel mit 59 zu 0 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) überaus deutlich aus.

Der Regierungsrat hat die rechtlichen Fragen im Vorfeld zur Kreditvorlage abgeklärt. Er ist überzeugt von der Rechtmässigkeit des Vorgehens.

II. Mögliche Beschwerde gegen den Landratsbeschluss

Einen Tag nach dem klaren Verdikt des Landrats zum Kredit für den Kantonsbahnhof meldete sich eine Gruppierung aus Flüelen zu Wort, deren Mitglieder nicht genannt werden wollen: Die Gruppe werde gegen den Landratsentscheid beim Bundesgericht Beschwerde einlegen. Dies aus der Überle-

gung, dass das Vorgehen des Landrats rechtsstaatlich bedenklich sei und der hier zur Diskussion stehende Kredit einen Volksentscheid verlange. Solange Flüelen nicht umfahren werde, brauche es keine andere Lösung für Uri. Zudem gebe es rund um den Bahnhof Flüelen noch grosses Entwicklungspotenzial.

Ausgehend von der Publikation des Landratsentscheids im Amtsblatt, der 30-tägigen Beschwerdefrist (Art. 100 Bundesgerichtsgesetz [BGG]; SR 173.110) und dem Fristenstillstand sieben Tage vor und nach Ostern (Art. 46 BGG), haben die Beschwerdeführer Zeit bis zum 8. Mai 2017, um ihre Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen. Dabei genügt die fristgerechte Übergabe der Beschwerde an die Schweizerische Post (Art. 48 BGG).

Ob die Gruppierung ihre Ankündigung tatsächlich umsetzt und gegen den Kreditbeschluss Beschwerde erhebt, ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes noch nicht bekannt.

Sicher ist aber, dass der Landrat anlässlich seiner Debatte zum Geschäft am 24. Mai 2017 Gewissheit darüber haben wird, ob eine Beschwerde gegen seinen Beschluss vom 15. März 2017 eingereicht wurde.

III. Auswirkungen einer Beschwerde

1. Verschiedenste Abhängigkeiten

Der Ausbau des Bahnhofs schienen- und strassenseitig erfolgt auf sehr engem Raum mit einem strengen Zeitplan. Damit die Arbeiten koordiniert und aus einer Hand ausgeführt werden können, übernehmen die SBB die Bauherrschaft (mit Ausnahme des Urner Kantonalbank [UKB]-Gebäudes) für alle Arbeiten. Der Hauptteil des Projekts bezieht sich auf die Eisenbahnanlage. Im Sinne des Koordinationsgebots der Verfahren wird für alle Elemente (ausser Bahnhofsgebäude UKB) das Eisenbahnrecht angewandt. Der Kanton unterstützt die SBB bei der Planung und der Ausführung der strassenseitigen Anlagen.

Der Terminplan ist eng. Der Kanton hat den SBB sämtliche Projektunterlagen für die strassenseitigen Arbeiten möglichst schnell abzugeben, damit die SBB alle Teilprojekte des Kantons und der SBB zu einem Gesamtprojekt zusammenführen kann. Ende 2017 bzw. Anfang 2018 soll das Gesamtprojekt dem Bundesamt für Verkehr (BAV) zur Plangenehmigung eingereicht werden.

Um eine konzertierte und zeitgerechte Behandlung der verschiedenen, ineinandergreifenden Projektelemente sicherzustellen, sind in der zweiten Jahreshälfte 2017 die Landerwerbsverhandlungen zu führen.

Das Genehmigungsverfahren beim BAV inklusive Bereinigung allfälliger Einsprachen ist für die Zeit zwischen Anfang 2018 und Mitte 2019 terminiert. Der Baubeginn ist auf Herbst 2019 geplant. Die Bauzeit beträgt rund zwei Jahre. Die Hauptarbeiten sind bis im Dezember 2021 abzuschliessen, so dass der Kantonsbahnhof mit den neuen Bushöfen termingerecht auf den Fahrplanwechsel 2021/2022 in Betrieb genommen werden kann.

Die erwähnten Termine lassen sich nicht oder nur mit grossem Aufwand verändern. Hier ist beispiels-

weise die Baustellenplanung der SBB auf der Gotthardachse zu erwähnen, die eine Vielzahl von Baustellen mit grossen Kapazitäts-/Kundenwirkung aufeinander abstimmt. Das Zeitfenster für den Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum Kantonsbahnhof in Altdorf ist SBB-seitig definiert und mit dem BAV sowie mit dem Kanton Uri vertraglich vereinbart. Zeitliche Verschiebungen des erwähnten Baustellenplans wären mit einschneidenden Konsequenzen verbunden.

Der neue Kantonsbahnhof in Altdorf ist auch für Investoren attraktiv. Investieren will auch die UKB, die sich im Mai 2016 entschieden hat, das heute bahnbetrieblich nicht mehr genutzte Aufnahmegebäude zu erwerben und dieses durch einen Neubau zu ersetzen. Im laufenden Jahr wird deshalb von der UKB der Neubau beim Bahnhofplatz in Altdorf vorangetrieben. In Abstimmung mit weiteren Planungen zum künftigen Kantonsbahnhof soll der vorgesehene Neubau bis Herbst 2021 realisiert werden. Die Bank verhandelt zurzeit mit den SBB über ein Kaufrecht für das Bahnhofgebäude. Bereits unterschrieben ist ein Kaufrechtsvertrag für das Hotel Bahnhof. Die Parzelle ist Teil des nun gestarteten Projektwettbewerbs. Neun Architekturteams beteiligen sich insgesamt daran. Wo zurzeit noch das alte Bahnhofgebäude respektive das Hotel Bahnhof stehen, sollen dereinst Büro- und Geschäftsräumlichkeiten geschaffen werden. Im August 2017 will die UKB über das weitere Vorgehen entscheiden.

Daneben sind im Umfeld des künftigen Kantonsbahnhofs verschiedene Vorhaben privater Akteure und Investoren - mit unterschiedlichem Projekt- und Konkretisierungsstand - in Bearbeitung. So wurde etwa ein Projekt für ein Wohn- und Geschäftshaus westlich des Bahnhofs entwickelt. Realisiert werden sollen 34 Wohnungen und 1'000 Quadratmeter Gewerbefläche. Ein Drittel ist bereits reserviert. Das Vorhaben soll bereits im Herbst 2017 in Bau gehen.

Weiter laufen aktuell im Gebiet Eyschachen die Vorbereitungen im Zusammenhang mit dem dortigen Entwicklungsschwerpunkt. Zwischen dem 15. Dezember 2016 und dem 28. Februar 2017 hat die Armasuisse ihr Areal im Eyschachen zum Verkauf ausgeschrieben. Der von Armasuisse vorgegebene Richtpreis belief sich auf 4,7 Mio. Franken. Der Regierungsrat hat am 14. Februar 2017 ein Kaufangebot eingereicht und sich damit das Vorkaufsrecht gesichert. Nach der Offertöffnung teilte die Armasuisse dem Kanton Uri mit, dass mehrere Angebote eingegangen seien und dass das Höchstangebot für das Grundstück bei 5,1 Mio. Franken liege. Der Regierungsrat hat 21. März 2017 beschlossen, sein Vorkaufsrecht auszuüben und das Grundstück von der Armasuisse zu diesem Preis zu erwerben.

Mit dem Kauf des Armasuisse-Areals setzt der Regierungsrat ein starkes Zeichen zur langfristig ausgerichteten Umsetzung des Entwicklungsschwerpunkts Urner Talboden im Gebiet Eyschachen. Die Baubewilligung für die Erschliessung des Areals mit Strassen und Werkleitungsinfrastruktur wurde am 13. März 2017 erteilt. Die Baubewilligung für die Erschliessung liegt vor. Das Areal steht für innovative, einheimische und ansiedlungsinteressierte Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bereit.

Basierend darauf laufen aktuell Gespräche bis hin zu konkreten Verhandlungen mit Unternehmungen zur Ansiedlung im Areal «Werkmatt Uri». Dabei sind der Standort an der Nord-Südachse und die gute Erreichbarkeit des Areals zentrale Punkte.

2. Planungs- und Rechtsunsicherheit für die verschiedenen Akteure

Bereits die Ankündigung einer Beschwerde gegen den Landratsbeschluss vom 15. März 2017 bringt Planungs- und Rechtsunsicherheiten für die verschiedenen Akteure und Vorhaben. Sollte das Bundesgericht einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilen, führt das faktisch zu einem Planungsstopp rund um den Bahnhof. Es stünden keine Gelder mehr für die notwendigen Planungsverfahren für den Kantonsbahnhof zur Verfügung. Die Finanzierung dieser Planungsarbeiten über einen Nachtragskredit dürfte wegen Umgehung ebenfalls nicht möglich sein. Der Vertrag mit den SBB müsste neu verhandelt werden. Neat-Halte am Kantonsbahnhof ab 2021 würden unrealistisch.

Nachteile und Erschwernisse sind aber auch dann zu befürchten, wenn das Gericht der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung erteilt. Denn die Beschwerde bringt Verunsicherung ins Projekt und für Vorhaben rund um das Bahnhofprojekt, was auf die einzelnen Akteure und interessierte Investoren zurückfällt. Verschiedene Akteure wollen zwar vorwärtsmachen, sind aber verunsichert. Investoren brauchen Stabilität und Sicherheit. Die SBB und das BAV brauchen den Kanton als verlässlichen Partner. Die Landverhandlungen des Kantons mit den Betroffenen werden auf «unsicherem Boden» geführt und damit stark erschwert. Die UKB, die ihren Entscheid zum weiteren Vorgehen in Sachen Neubau am Bahnhofplatz 1 im August 2017 fällen will, ist im Ungewissen. Beunruhigt dürften auch die anderen privaten Akteure und Investoren (z. B. für das Projekt westlich des Bahnhofs) reagieren. Hinzu kommt, dass auch die ansiedlungswilligen Interessenten für die «Werkmatt» irritiert sind.

IV. Ziel dieser Vorlage

1. Klarheit und Sicherheit schaffen

Nichts ist wichtiger für die Sicherung des Erfolgs eines Vorhabens und dessen gedeihliche Entwicklung als Berechenbarkeit, Vorausssehbarkeit, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit. Was Investoren suchen, ist Planungssicherheit - und diese ist durch die momentane Ausgangslage stark beeinträchtigt. Interessenten werden sich zweimal überlegen, ob sie unter diesen Umständen investieren wollen. Der Regierungsrat will für den Kantonsbahnhof und die Entwicklungsgebiete darum herum im Beschwerdefall Planungssicherheit erzielen.

2. Verzögerungen vermeiden

Mit ihrer Beschwerde an das Bundesgericht wollen die Beschwerdeführer laut Angaben gegenüber den Medien Zweifaches rügen: Einerseits, dass der Landrat mit dem Kreditbeschluss seine Kompetenzen überschritten habe, und andererseits, dass das Verkehrsgesetz im vorliegenden Fall gar nicht anwendbar sei.

Eine Beschwerde - ob sie Erfolg hat oder nicht - führt zu Verzögerungen. Wird gegen den Kreditbeschluss des Landrats vom 15. März 2017 Beschwerde erhoben, kann das Projekt Kantonsbahnhof bis zum rechtskräftigen Entscheid nicht weiterbearbeitet werden. Das einzig mögliche Zeitfenster für den Ausbau des Kantonsbahnhofs besteht in den Jahren 2019 bis 2021. Wird dieser Zeitpunkt verpasst, kann Uri die bahnseitige Erschliessung nicht aus eigener Kraft mitgestalten. Der Ausbau des Bahnhofs Altdorf wäre damit auf unbestimmte Zeit verschoben. Ebenfalls müssten die Zughalte, die Termine sowie auch die Finanzierung neu verhandelt werden.

Indem der Verpflichtungskredit für den Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum Kantonsbahnhof dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, sollen unnötige Verzögerungen vermieden werden.

3. Hindernisse beseitigen

Der Landrat stützte seinen Entscheid vom 15. März 2017 auf das Verkehrsgesetz. Diese gesetzliche Grundlage und die entsprechende Kompetenz des Landrats zum Kreditbeschluss werden von den potenziellen Beschwerdeführern in Frage gestellt. Beschliesst das Volk den Verpflichtungskredit, konsumiert der Volksentscheid den Beschluss des Landrats vom 15. März 2017. In diesem Fall braucht nicht in einem aufwändigen Rechtsmittelverfahren geklärt zu werden, ob das Verkehrsgesetz Anwendung findet oder nicht bzw. wer zuständig für den Kreditbeschluss ist. Mit einem Ja des Volks zum Kredit werden die Rügen der Beschwerdeführer betreffend die Anwendbarkeit des Verkehrsgesetzes und der Finanzkompetenzen obsolet. Die Beschwerden werden gegenstandslos.

Nach Artikel 25 Absatz 4 Kantonsverfassung (RB 1.1101) kann der Landrat von sich aus Beschlüsse der Volksabstimmung unterstellen. Artikel 24 Kantonsverfassung führt aus, wann obligatorisch eine kantonale Volksabstimmung durchzuführen ist. So unterliegen neue Ausgaben des Kantons von mehr als einer Million Franken einer Volksabstimmung.

Eine Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage und eines Kredits (Art. 4 Abs. 2 Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri [FHV]; RB 3.2111). Der Volksentscheid selbst gilt dabei als Rechtsgrundlage (Art. 14 Abs. 2 Bst. a FHV) wie auch als Kreditbeschluss.

Der Regierungsrat hat das Für und Wider von «Vorwärtsgen und mittels Volksabstimmung Rechtssicherheit schaffen» und «den Entscheid des Gerichts abwarten» sorgfältig abgewogen und ist dabei zum Schluss gelangt, dass im Beschwerdefall der Sache - das heisst der raschen Erzielung von Rechts- und Planungssicherheit - am besten gedient ist, wenn das Verfahren vorangetrieben wird, indem der Kredit für den Ausbau des Kantonsbahnhofs dem Volk vorgelegt wird.

Aufgrund der bereits getroffenen Vorbereitungen ist der Urnengang zum Kredit Kantonsbahnhof für den 2. Juli 2017 vorgesehen.

V. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen - und im Fall einer Beschwerde gegen den Entscheid des Landrats vom 15. März 2017 - beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Kreditbeschluss, wie er in der Beilage enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage

- Kreditbeschluss

KREDITBESCHLUSS

für den Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum Kantonsbahnhof

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 24 der Kantonsverfassung¹,

beschliesst:

I.

Für Investitionen für den Ausbau des Bahnhofs Altdorf zum neuen Kantonalbahnhof in Höhe von 55 bis 60 Mio. Franken (Basis: Kostenvoranschlag Stufe Vorprojekt vom Dezember 2016) wird ein Verpflichtungskredit von insgesamt 10,87 Mio. Franken (+/- 20 Prozent) für die strassenseitigen Anpassungen sowie die Bushöfe Ost und West bewilligt.

II.

Dieser Beschluss tritt am Tag nach der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Beat Jörg

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

¹ RB 1.1101