



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

2. April 2019

Nr. 2019-184 R-150-13 Parlamentarische Empfehlung Elias Arnold, Altdorf, zur Gewährleistung eines sicheren und intakten Urner Strassennetzes; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 12. Dezember 2018 reichte Landrat Elias Arnold, Altdorf, eine Parlamentarische Empfehlung zur Gewährleistung eines sicheren und intakten Urner Strassennetzes ein. Elias Arnold weist darauf hin, dass die Urner Strassen vielerorts Mängel aufweisen. Diese betreffen nicht nur den Komfortbereich, sondern würden auch die Tragfähigkeit und somit die sichere Befahrbarkeit der Strassen beeinträchtigen. In letzter Zeit wurden nach Ansicht von Elias Arnold die Prioritäten im Strassenbau und Strassenunterhalt falsch gesetzt. Umbauten wie die Spitalstrasse seien als Prunkobjekte ausgeführt worden. Dabei gebe es viele Objekte wie Brücken, Stützmauern und Galerien, die massive strukturelle Schäden aufweisen. Diese Schäden seien unbedingt zu beheben.

Die Handhabung des Strassenunterhaltprogramms, das über jeweils vier Jahre läuft, sei im Landrat mehrmals auf Unverständnis gestossen. Um die in Zukunft schwierige Situation im Strassenunterhalt zu meistern, und die bauliche Sicherheit auf den Urner Strassen gezielt zu fördern, stellt Elias Arnold zwei Anträge:

1. Die Gewährleistung eines sicheren und intakten Urner Strassennetzes soll in Zukunft erste Priorität haben. Der Werterhalt eines Bauwerks soll dem Ausbau vorgezogen werden.
2. Der Rahmenkredit zum vierjährigen UHP soll dem Landrat jährlich vorgelegt werden.

Der jährliche Rahmenkredit soll aufzeigen, welche Objekte bearbeitet werden sollen. Dies sei transparenter und vertrauenswürdiger, als die aktuell in Anwendung stehende Vierjahresperiode des UHP. Um nicht in einigen Jahren das Nachsehen zu haben, wie im März 2017 beim Bauwerksversagen der Stützmauer der Bristenstrasse, sollen sicherheitsrelevante Projekte frühzeitig und vertieft behandelt werden.

II. Antwort des Regierungsrats

Der Kanton Uri ist heute für 153 Kilometer Kantonsstrassen zuständig. Dieses Strassennetz muss laufend unterhalten und angepasst werden. Gemäss Strassengesetz (StrG; RB 50.1111) hat der Kanton

Uri das Strassennetz «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 Abs. 1 StrG).

Zu Antrag 1, Priorität Werterhalt

Die Gewährleistung eines sicheren und intakten Urner Strassennetzes hat - wie von Elias Arnold gefordert - bereits heute Priorität. Insbesondere der Verkehrssicherheit wird grosses Augenmerk geschenkt. Ist die Sicherheit nicht gewährleistet, werden Massnahmen in die Wege geleitet, um die Verkehrsteilnehmenden vor allfälligen negativen Folgen zu schützen. Dies kann im Extremfall dazu führen, dass die Verfügbarkeit gewisser Strassenabschnitte temporär eingeschränkt werden muss. Hingegen werden beim Komfort mit Blick auf die Finanzlage des Kantons bewusst Abstriche in Kauf genommen, da diese die Benutzbarkeit der Strasse nicht einschränken und in der Regel keine Gefahren für die Verkehrsteilnehmenden darstellen.

Es ist offensichtlich, dass manche Abschnitte auf den 153 Kilometern in einem schlechteren Zustand sind, als andere, frisch sanierte Abschnitte. Das liegt in der Natur der Sache: Ein Strassennetz ist nie einheitlich auf demselben qualitativen Stand und deshalb nie abschliessend fertig gebaut. Jede Strasse in Uri verfügt über Abschnitte in gutem und in weniger gutem Zustand.

Der generelle Strassenzustand ist dank den regelmässigen Hauptinspektionen bekannt. Die Inspektionen zeigen: Der Zustand von Strassen und Kunstbauten hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Dies hat in erster Linie mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln zu tun, die der Kanton Uri in den Strassenunterhalt investieren kann. Heute wird nicht das investiert, was angebracht wäre, um den Strassenzustand langfristig auf dem heutigen Niveau zu halten. Die im UHP zur Verfügung stehenden Mittel basieren nicht allein auf den technisch ermittelten Handlungsfeldern, sondern sind ein politisch erarbeiteter Kompromiss. Dies wurde und wird seit Jahren transparent kommuniziert.

Bei jeder Sanierung muss punktuell entschieden werden, wie die vorhandenen finanziellen Mittel am besten eingesetzt werden und welche baulichen Massnahmen richtig sind. Dabei steht der Werterhalt eines Bauwerks im Vordergrund, wie ein Blick auf die laufenden Bauprojekte zeigt. Werterhalt und Ausbau schliessen sich jedoch nicht aus. Derzeit besteht im Kanton Uri nur ein Strassenbauprojekt, das als Ausbau bzw. Neubau bezeichnet werden kann, nämlich die West-Ost-Verbindungsstrasse, die per Volksentscheid beschlossen wurde. Alle anderen Sanierungen und Instandsetzungen dienen dem Werterhalt.

Im Urner Talboden werden seit Jahren steigende Verkehrsfrequenzen registriert. Es fahren mehr und grössere Fahrzeuge auf den Urner Strassen. Teilweise stammen die Strasseninfrastrukturen aus den 60er- und 70er-Jahren.

Es ist wichtig, dass bei anstehenden Sanierungen genau geprüft wird, welche Massnahmen für die Funktion der Strasse wichtig sind. Dazu gehört insbesondere, dass die Strasse so gebaut/saniert wird, dass sie ihre Funktion auch in Zukunft bestmöglich erfüllen kann. Es kann nicht einfach der Zustand der 60er- oder 70er-Jahre aufrechterhalten werden. Das wäre unbedacht. Strassenabschnitte, die saniert werden, müssen zumindest punktuell den neuen Bedürfnissen und Anforderungen angepasst

werden können.

Am Beispiel der erwähnten Sanierung der Spitalstrasse lässt sich dieser Zusammenhang gut zeigen: Der Kanton hat die Spitalstrasse von der Gemeinde Altdorf übernommen und neu zur Kantonsstrasse klassifiziert. Damit hat sie zusätzliche Funktionen zu erfüllen. Mit Blick auf das neue angestrebte Verkehrssystem im Talboden (regionales Gesamtverkehrskonzept Urner Unterland) wurde die Spitalstrasse entsprechend saniert. Die Fahrbahn wurde dabei nur leicht verbreitert. Weit wichtiger war für das Sanierungsprojekt die Entwicklung des umliegenden Gebiets. So entstanden nördlich der Spitalstrasse in den vergangenen Jahren zahlreiche neue Wohnungen für Familien mit Schulkindern. Folgerichtig wurde die Spitalstrasse auch mit Blick auf die zu erwartenden neuen Ausfahrten und Fussgängerströme saniert und mit sicheren Fussgängerübergängen ausgestattet. Hinzu kommt, dass gemäss neuem Buskonzept zusätzliche Buslinien via Spitalstrasse fahren. Vor dem Spitalgebäude wurden behindertengerechte Bushaltestellen erstellt.

Insgesamt wurde die Spitalstrasse an die heutigen verkehrlichen und raumplanerischen Bedürfnisse sowie die geltenden Sicherheitsstandards angepasst. Es würde von der Bevölkerung kaum verstanden, wenn der Kanton in einem sich dynamisch entwickelnden Gebiet lediglich den Status Quo erhalten und notwendige Optimierungen von vornherein ausschliessen würde. Es wird erwartet, dass die Projekte vorausschauend geplant werden und die sanierten Strassen so ausgestaltet werden, dass sie benutzerfreundlich sind sowie die aktuellen und in naher Zukunft liegenden Anforderungen erfüllen. Eine sanierte Strasse soll eine Lebensdauer von bis zu 40 Jahren aufweisen und den Anforderungen bestmöglich genügen.

Zu Antrag 2, jährlicher Rahmenkredit

Bis ins Jahr 2012 wurden die Unterhaltsmassnahmen jährlich mit dem Budget für jeweils ein Jahr in die Investitionsrechnung aufgenommen. Dieses System erwies sich als wenig praxistauglich. Die Budgets konnten teilweise nicht ausgeschöpft werden, was zu einer suboptimalen Instandhaltung des Strassennetzes führte. Die Gelder konnten nicht effizient eingesetzt werden.

Grund dafür sind zum einen die internen Abläufe wie die Erstellung des Budgets oder die Bearbeitungsprozesse. Hinzu kommen die externen Einflüsse, die verzögernd auf Projekte einwirken. Zu erwähnen sind hier die Bewilligungsverfahren, die Einsprachen bei Arbeitsvergaben, Witterungseinflüsse, Bauzeitverlängerung aufgrund von unvorhergesehenen Ereignissen, neue Vorgaben Dritter usw.

Um die negativen Einflüsse aufzufangen bzw. einzudämmen und den notwendigen Handlungsspielraum innerhalb der Programmperiode zu gewähren, erarbeitete der Regierungsrat erstmals ab 2012 ein mehrjähriges Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen. Mit Inkrafttreten des Strassengesetzes wurde das Unterhaltsprogramm für Kantonsstrassen als Instrument auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Art. 37 und 50 StrG). Der Regierungsrat beschliesst das Programm für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen, bezeichnet alle Strassenunterhaltsvorgaben und legt die mehrjährige Programmperiode fest. Im Bericht und Antrag des Regierungsrats zum neuen Strassengesetz vom 15. Januar 2013 an den Landrat ist festgehalten, dass die Programmperiode durch den Regierungsrat

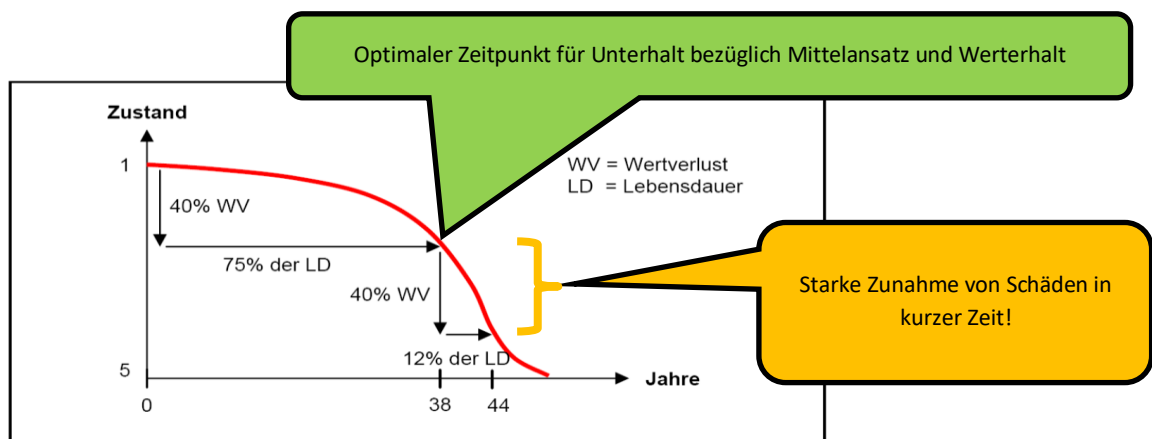
selbstständig festgelegt werden kann. Der Landrat beschliesst die mit dem Programm für den baulichen Unterhalt verbundenen Ausgaben. 2012 bewilligte der Landrat erstmals einen derartigen Rahmenkredit über vier Jahre, gestützt auf ein Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen.

Der Schritt zurück zu einem jährlich verabschiedeten UHP bringt keine Vorteile mit sich, weder baulicher noch finanzieller Art. Folgende Hauptargumente sprechen für die Beibehaltung der Vierjahresperiode:

- Ein UHP über vier Jahre ist praxistauglich. Denn es gibt heute im Strassenbereich fast keine Bauprojekte, die von der Planung über das Bewilligungsverfahren bis hin zur Umsetzung in nur einem Jahr abgeschlossen werden können. Alleine die seriöse Planung und die gesetzlichen Verfahren nehmen praktisch immer mehr als zwölf Monate in Anspruch. Dem trägt das UHP über vier Jahre besser Rechnung als eines über nur ein Jahr.
- Das System des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen hat sich bewährt. Die beiden 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.
- Das Vierjahresbudget schafft Investitionssicherheit, weil die Finanzen für eine mehrjährige Baustelle gesichert sind. Müssten Jahr für Jahr Teilkredite bewilligt werden, steigt die Unsicherheit sowohl in der Planung als auch in der Ausführung. Dies würde sich indirekt auf die Unternehmer niederschlagen. Steigt die Unsicherheit, schlägt sich dies in höheren Offertpreisen nieder.
- Die Mittel werden effizient eingesetzt. Es wird besser gewährleistet, dass kontinuierlich und ohne Reibungsverlust an den wichtigen Projekten gearbeitet werden kann. Dank der Planungssicherheit über vier Jahre können die Mittel optimal investiert werden, nämlich dort, wo sie am dringendsten gebraucht werden.
- Das UHP über vier Jahre ist transparent. Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit wissen, was in den kommenden vier Jahren umgesetzt werden soll. Dies schafft gegenüber Dritten eine gewisse Verbindlichkeit und erleichtert die kantonale Finanzplanung. Es ist immer wieder zu betonen, dass die Kommunikation stärker an Bedeutung gewinnt. Dank dem UHP kann die Verwaltung insbesondere in der Planungsphase den Gemeinden oder Dritten offen aufzeigen, welche Sanierungen angegangen werden sollen. Der Ablauf und der mögliche Zeitplan können frühzeitig diskutiert und in Zusammenarbeit mit dem Betroffenen angepasst werden. Beim jährlichen UHP wären diese Absprachen stets mit einer grossen Unsicherheit behaftet, weil man nie genau wüsste, ob der Landrat die nötigen Mittel im nächsten Jahr auch wirklich zur Verfügung stellen würde oder ob er gedenkt, andere Projekte vorzuziehen.
- Die Langfristplanung für den ganzen Kanton wird verbessert. Im Vierjahres-UHP steht die Gesamtbetrachtung des Kantons im Vordergrund, nicht das einzelne Projekt. Der Landrat sieht genau, in welchen Regionen was investiert werden muss. Dabei erweist sich der Zeithorizont von

vier Jahren als sinnvoll. Er bietet zum einen eine klare Zielvorgabe, zum andern aber auch eine gewisse Flexibilität, dass die Projekte auf der Massnahmenliste auch tatsächlich zum richtigen Zeitpunkt ausgeführt werden können.

- Ein UHP über vier Jahre ist flexibler. 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.
- Projekte können in der Vierjahresperiode nahe zum Idealzeitpunkt ausgeführt werden. Der grösste finanzielle Nutzen einer Instandsetzung entsteht dann, wenn die baulichen Massnahmen zum technisch richtigen Zeitpunkt erfolgen können. In der Vierjahresperiode können die notwendigen Arbeiten auf den verschiedenen Abschnitten bestmöglich aufeinander abgestimmt werden. Wird das UHP jedoch jährlich verabschiedet, besteht die Gefahr, dass Projekte unnötigerweise vorgezogen werden, nur damit das Budget ausgeschöpft werden kann.



- Seit 2012 ist die neue Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) in Kraft. Die damals eingeführten Anpassungen werden mit dem UHP umgesetzt. Wie erwähnt, erstrecken sich die meisten Strassenbauprojekte über mehr als ein Jahr. Wird das UHP jährlich behandelt, bräuchte es für jedes grössere Projekt einen separaten Verpflichtungskredit. Zieht man die aktuell laufenden Geschäfte des Amts für Tiefbau, Abteilung Strassen, in Betracht, wären dies heute zwischen 20 und 30 einzelne Kredite. Jeder Verpflichtungskredit müsste separat beantragt werden. Um die Finanzierung sicherzustellen, müsste jedes Projekt begründet und terminiert werden. Mitte und Ende Jahr müsste für jeden Verpflichtungskredit Rechenschaft abgelegt werden. In anderen Worten: Der administrative und finanztechnische Aufwand würde markant steigen. Die Regierung ist der Ansicht, dass die Ressourcen zielgerichtet in die Realisierung der Projekte fliessen sollen.
- Der Landrat kann direkt Einfluss nehmen. Er entscheidet heute schon jährlich über die effektiv

zur Verfügung stehenden Mittel für den Strassenbau. Die jährlichen Zahlungskredite werden jeweils in der Budget-Session des Landrats definitiv freigegeben. Der Landrat kann also von Jahr zu Jahr mehr oder weniger Geld für die Strassen sprechen.

Derzeit ist die dritte Vierjahresperiode des UHP in Vorbereitung (2020 bis 2023). Das Programm besteht wiederum aus einer Liste von Unterhaltsmassnahmen, die in der Programmperiode bearbeitet werden sollen. Es ist geplant, das UHP 2020 bis 2023 in der Mai-Session dem Landrat vorzulegen.

Vor dem Hintergrund all der genannten Vorteile, die mehrjährige Programmperioden gegenüber einjährigen Laufzeiten im Strassenbau- und -unterhalt aufweisen, verfügen die Deutschschweizer Kantone heute nach unserer Kenntnis fast ausnahmslos über mehrjährige Programme, die ihnen als Planungs- und Finanzierungsinstrument für den Bau und den Unterhalt ihrer Strassen dienen (vgl. dazu insbesondere ZH, BE, LU, SZ, ZG, GL, SG, AG, SO).

Würdigung

Bezogen auf die Forderung (Empfehlung Ziff. 1), in Zukunft erste Priorität auf ein sicheres und intaktes Urner Strassennetz zu legen und den Werterhalt eines Bauwerks dem Ausbau vorzuziehen, rennt die Parlamentarische Empfehlung offene Tore ein. Dieses Ziel wird bereits heute anvisiert. Unvereinbar mit den Zielen und Vorgaben wäre hingegen ein Systemwechsel, wonach der Landrat die erforderlichen Verpflichtungskredite jährlich in Form von Einzelkrediten beschliesst (Empfehlung Ziff. 2). Denn der Mitteleinsatz gestaltet sich bei einem Rahmenkredit mit vierjährigem UHP effizienter und effektiver. Hinzu kommt, dass ein solches Ansinnen im Strassenunterhalt auch nicht mit dem heute geltenden Gesetz in Einklang gebracht werden könnte. Denn der Regierungsrat beschliesst nach Artikel 37 Strassengesetz das Programm für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen, und der Landrat beschliesst nach Artikel 50 Strassengesetz die mit dem Programm für den baulichen Unterhalt verbundenen Ausgaben.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Parlamentarische Empfehlung im Sinne der obigen Ausführungen teilweise zu überweisen, das heisst, sie bezüglich der Empfehlung Ziffer 1 zu überweisen und als materiell erledigt abzuschreiben, sie bezüglich Ziffer 2 aber nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlung); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Baudirektion und Baudirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

