

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

16. April 2019

Nr. 2019-220 R-150-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Strategie Strasse 2019; Kenntnisnahme

I. Zusammenfassung

Seit 2008 verfügt der Kanton Uri über eine Strategie Strasse, nun ist es an der Zeit, diese den aktuellen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen anzupassen. Die Strategie Strasse 2019 hat zum Ziel, die knapp verfügbaren Mittel für den Strassenbereich möglichst zielgerichtet einzusetzen, so dass für die Urner Bevölkerung und Wirtschaft ein Maximum an Nutzen entsteht.

Die Strategie Strasse stützt sich auf folgende Kernelemente:

- **Erschliessungsqualitäten (EQS):**
Die Erschliessungsqualitäten widerspiegeln die Bedeutung, die eine Strasse für die Erschliessung der Urner Bevölkerung und Wirtschaft hat. Die EQS reichen von A (höchster Erschliessungsbedarf) bis C2 (tiefster Erschliessungsbedarf).
- **Netzeinteilung:**
Jedem Kantonsstrassenabschnitt wird eine Erschliessungsqualität zugewiesen.
- **Anforderungen an Bau, Betrieb und Unterhalt, differenziert nach Erschliessungsqualität:**
Für jede Erschliessungsqualität werden individuelle Ziele für den Ausbaustandard, die für die Dimensionierung massgebenden Fahrzeugkategorien, den baulichen Zustand und den betrieblichen Zustand (sowie die damit verknüpfte Verfügbarkeit) festgelegt.
- **Ausrichtung der Tätigkeiten auf die Erfüllung der Anforderungen:**
Der dauernde bauliche und betriebliche Unterhalt sowie der Bau von Strassenanlagen bei Bedarf werden darauf ausgerichtet, diese Anforderungen zu erfüllen. Im Hinblick auf die effiziente Mittelverwendung soll insbesondere vermieden werden, dass die Anforderungen unnötig überschritten werden.
- **Laufendes Controlling als Führungsinstrument:**
Die Umsetzung der Strategie ist laufend zu überprüfen und zu steuern.

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Die Strategie Strasse wurde im Jahr 2008 vom Regierungsrat in Kraft gesetzt¹, um die knappen Mittel für den Strassenbereich gezielt und mit grösstmöglichem Nutzen für Bevölkerung und Wirtschaft einzusetzen.

Die dafür als strategische Grösse eingeführten Erschliessungsqualitäten (EQS) repräsentieren die Bedeutung eines Strassenabschnitts für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Kanton Uri. Die EQS dienen ausserdem als Leitlinien bei Planung und Projektierung des baulichen Strassenunterhalts. Bedeutendere Strassen haben gemäss Strategie einen besseren Ausbaustandard.

Nach zwei Legislaturperioden und acht Jahren Erfahrung mit der Umsetzung der Strategie hat ein Controllingbericht² aufgezeigt, dass sowohl aufgrund rechtlicher wie auch verkehrsplanerischer Veränderungen ein Anpassungs- und Aktualisierungsbedarf besteht. Zudem wurden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert.

Die Baudirektion hat sich daher entschieden, die Strategie zu überarbeiten und unterbreitet mit dem vorliegenden Antrag die neue bzw. aktualisierte Strategie Strasse 2019.

2. Strategie Strasse 2019

Zielsetzung und Kernelemente der neuen Strategie finden sich im beigelegten Dokument Strategie Strasse 2019. Im Strategiedokument wurde bewusst auf Hinweise zu vorgenommenen Änderungen gegenüber der Strategie 2008 verzichtet. Diese werden jedoch in Kapitel 3 des vorliegenden Antrags ausführlich beschrieben.

An den zentralen Grundsätzen der Strategie hat sich mit der Überarbeitung nichts geändert. Nach wie vor soll jedes Dorf mit einer Kantonsstrasse erschlossen sein. Die Erschliessung erfolgt abgestuft nach dem Erschliessungsbedarf der Bevölkerung und dem Nutzen für die Urner Wirtschaft in vier Erschliessungsqualitätsstufen (A, B, C1 und C2).

Weiterhin sollen die knapp verfügbaren Mittel für den Strassenbereich möglichst dort eingesetzt werden, wo sie ein Maximum an Nutzen für Bevölkerung und Wirtschaft von Uri generieren. Entsprechend sind der bauliche und betriebliche Unterhalt konsequent auf die Anforderungen gemäss den Erschliessungsqualitäten auszurichten.

3. Wesentliche Änderungen gegenüber der bisherigen Strategie

Nachfolgend sind die wichtigsten Neuerungen und Aktualisierungen zusammengefasst:

¹ Vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 2008-90 R-150-13 Steuerungs- und Planungssystem Strasse sowie Strategie Strasse 2008: Genehmigung und Umsetzung

² Kanton Uri (2016), Strategie Strasse: 1. Controllingbericht

a) Ermittlung der Erschliessungsqualitäten

Der Erschliessungsbedarf der Urner Bevölkerung und Wirtschaft wurde mit den gleichen sieben Kriterien³, jedoch mit aktualisierten Datengrundlagen erhoben.

Für die Zuweisung zu den höchsten Erschliessungsqualitäten A oder B wurden die Anforderungen erhöht. Neu sind für die Erschliessungsqualität A 18 Punkte (bisher 15) und für die Erschliessungsqualität B elf Punkte (bisher zehn) erforderlich. Die Erschliessungsqualitäten C und C/D wurden zu C1 und C2. Die Anforderungen an C1 und C2 wurden jedoch nur unwesentlich angepasst⁴.

b) Neustrukturierung der EQS-Vorgaben pro Erschliessungsqualität

Die geltenden Anforderungen für die einzelnen Erschliessungsqualitäten (EQS-Vorgaben) wurden präzisiert und ergänzt. Insbesondere erfolgt ein verstärkter Einbezug des Betriebs, und es wird explizit eine Anforderung an die bauliche Qualität der Fahrbahnoberflächen festgelegt.

Neu erfolgt die Festlegung der EQS-Vorgaben immer nach den vier gleichen Anforderungsbereichen (Ausbaustandard, Fahrzeugkategorien, baulicher Zustand und betrieblicher Zustand).

c) Neue Netzeinteilung der Kantonsstrassen nach Erschliessungsqualitäten

Auf Basis des aktualisierten Erschliessungsbedarfs sowie unter Einbezug von Netzüberlegungen mit Berücksichtigung der neuen West-Ost-Verbindungsstrasse und des neuen A2-Halbanschlusses Altdorf Süd wurden die Erschliessungsqualitäten für jeden Strassenabschnitt überprüft und bei Bedarf neu festgelegt.

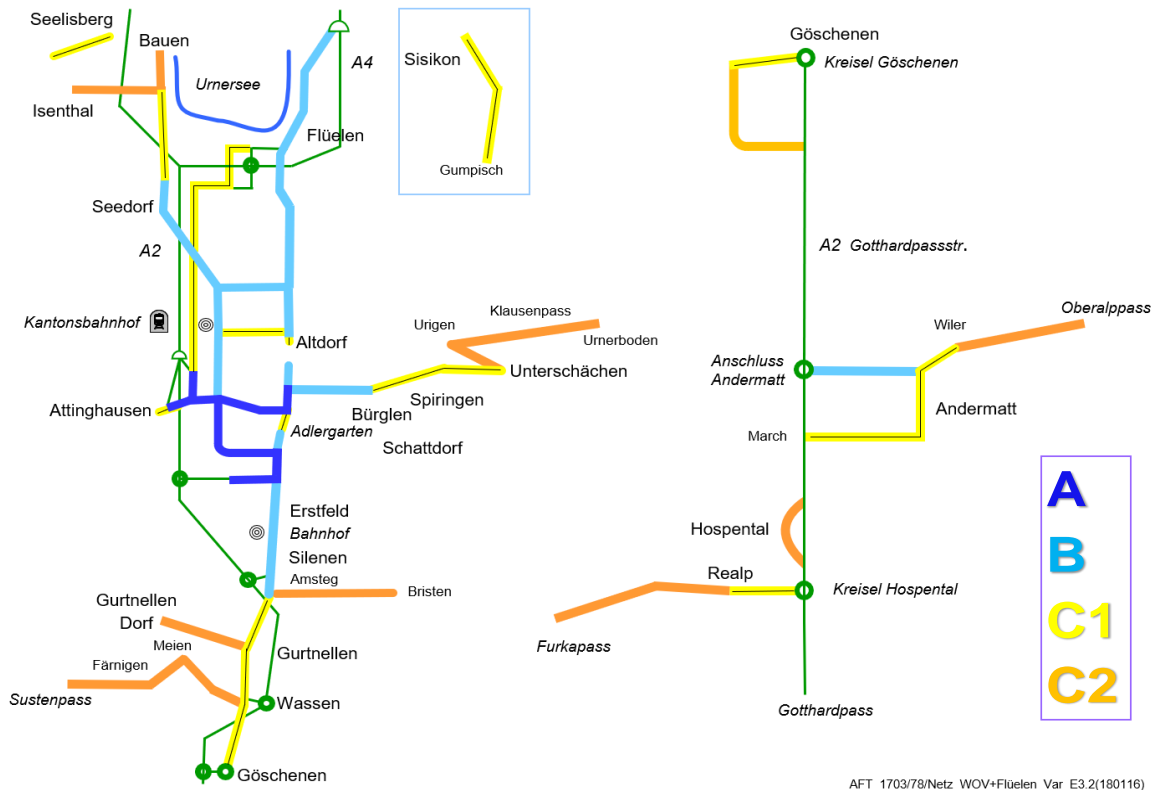
Der Anteil der Strassen in den beiden höchsten Erschliessungsqualitäten A und B wurde - wiederum mit Blick auf die Kosten - deutlich reduziert, von 32 Prozent (49 km) in der bisherigen Strategie auf 19 Prozent (31 km) in der neuen Strategie.

Die folgende Abbildung zeigt die neue Netzeinteilung (oben) im Vergleich mit der bisherigen Netzeinteilung gemäss Strategie 2008 (unten grau).

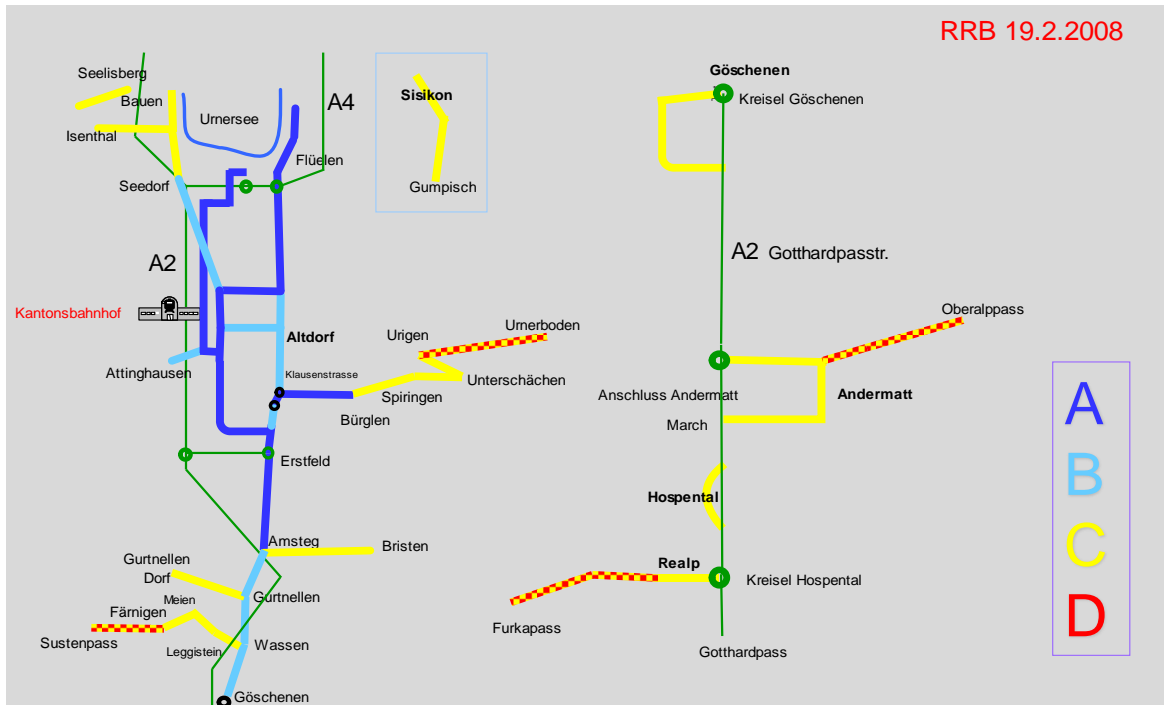
³ Grunderschliessung, Versorgungs- und Notfalltransporte, öffentlicher Verkehr, Industrie- und Güterverkehr, Pendlerverkehr, Tourismus, Bedeutung für Wertschöpfung im Kanton Uri

⁴ Vgl. Baudirektion Uri (2019), Strategie Strasse 2019: Ermittlung der Erschliessungsqualität. Altdorf

Neue Netzeinteilung gemäss Strategie Strasse 2019



Netzeinteilung gemäss Strategie Strasse 2008 (ohne neue Netzelemente)



d) Reduzierte Anforderung an den Oberflächenzustand der Fahrbahnen

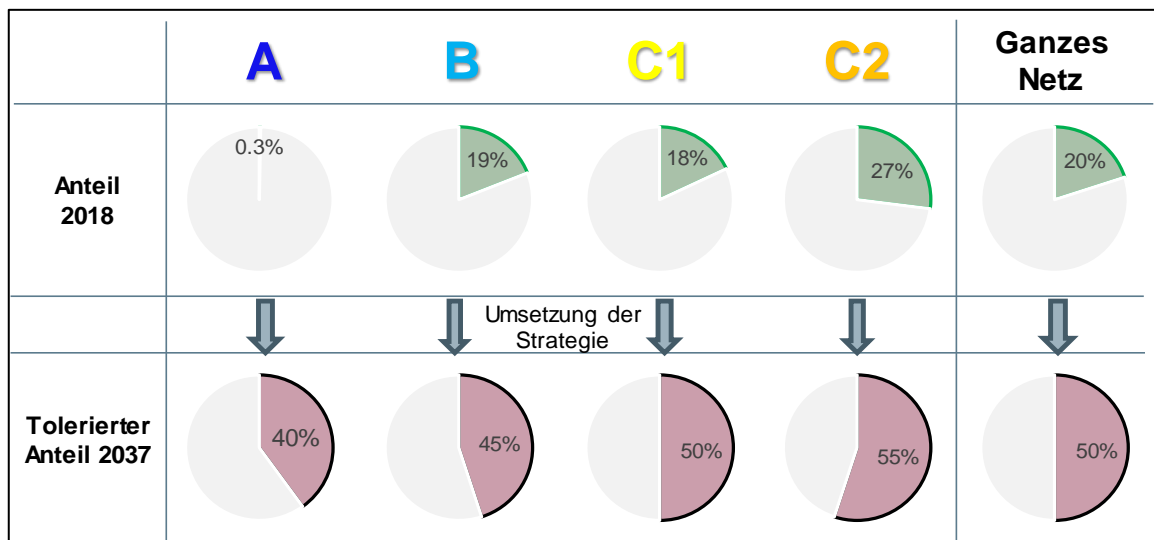
In der bisherigen Strategie gab es keine explizite Vorgabe zur Qualität der Fahrbahnoberfläche.

Implizit wurde davon ausgegangen, dass der heutige Zustand gehalten werden soll. In der Strategie Strasse 2019 wird für jede Erschliessungsqualität der langfristig angestrebte Zielzustand explizit vorgegeben, dabei werden die Zielvorgaben an den zu erreichenden Fahrbahnzustand wesentlich reduziert.

Die Fotodarstellung in der Beilage 1 illustriert am Beispiel der Klausenstrasse, wie sich der Zustand der Oberfläche eines Strassenabschnitts innert weniger Jahre verschlechtern kann. Der Zustands- bzw. Schadenindex der Oberfläche (I1) steigt von 3,3 im Jahr 2011 auf 4,2 im Jahr 2018. Die Skala reicht von 0,0 (neuwertig) bis 5,0 (sehr schlechter Zustand).

Konkret wird mit der überarbeiteten Strategie in Kauf genommen, dass sich der Anteil von Strassenabschnitten in schlechtem Oberflächenzustand (Zustandsindex zwischen 4,0 bis 5,0) von heute 20 Prozent bis ins Jahr 2037 über das gesamte Kantonsstrassennetz auf 50 Prozent erhöht (roter Kreisbogen ganz rechts unten in der folgenden Abbildung «Anteil Strassenoberflächen in schlechtem Zustand»). Der tolerierte Anteil Strassenabschnitte mit schlechtem Oberflächenzustand wird dabei nach den Erschliessungsqualitäten abgestuft (A: 40 Prozent; B: 45 Prozent; C1: 50 Prozent und C2: 55 Prozent; rote Kreisbogen im unteren Teil der folgenden Abbildung).

Anteil Strassenoberflächen in schlechtem Zustand



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

Lesebeispiel:

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).

Die Inkaufnahme eines langfristig deutlich schlechteren Zustands der Strassenoberflächen ist vor allem durch die Finanzierungsmöglichkeiten begründet. Die Arbeiten an der Strategie Strasse 2019 haben gezeigt, dass der angestrebte Oberflächenzustand ein zentraler Kostentreiber ist. Würde angestrebt, den heutigen Zustand der Fahrbahnoberflächen beizubehalten, müssten noch wesentlich höhere Summen bereitgestellt werden, als dies in den nächsten Jahren sowieso erforderlich ist.

Die höhere Schadentoleranz hat auch Auswirkungen auf die Arbeit der Abteilung Betrieb Kantonsstrassen. Es müssen vermehrt Risse und Löcher repariert werden, um die Risiken für die Verkehrsteilnehmenden zu verringern und im Griff behalten zu können. Aus dem Risikomanagement kommen auch präventive Verkehrsbeschränkungen (z. B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Gewichtslimiten oder zeitweise einspurige Führung des Verkehrs usw.), die mit der überarbeiteten Strategie tendenziell häufiger ergriffen werden müssen.

e) **Verstärkter Einbezug des betrieblichen Unterhalts**

Der betriebliche Unterhalt war in der bisherigen Strategie zwar enthalten, in der neuen Strategie werden aber seine Aufgaben wesentlich prominenter dargestellt. Gerade auch aufgrund des Abstimmungsbedarfs zwischen baulichem und betrieblichem Unterhalt drängte sich dies in der neuen Strategie auf.

Die Leistungserbringung im Betrieb ist neu in den EQS-Vorgaben explizit als eigenes Kriterium «Betrieblicher Zustand» definiert. Dabei wird anerkannt, dass gewisse betriebliche Leistungen nicht strikt nach EQS abgestuft werden können, sondern auch andere Einflüsse eine Rolle spielen bzw. im Einzelfall stärker zu gewichten sind. Zu diesen weiteren Einflüssen gehören beispielsweise Sicherheitsüberlegungen (Beleuchtungen und andere technische Einrichtungen dienen der Sicherheit und sollen eine hohe Verlässlichkeit aufweisen) oder der Fahrplan des öffentlichen Verkehrs (bei Schneefall muss die Verbindung mit dem öffentlichen Verkehr insbesondere für Berufspendler sichergestellt werden).

Die Strategie weist neu insbesondere auch auf den Abstimmungsbedarf bzw. Zusammenhang zwischen baulichem und betrieblichem Unterhalt hin: Verschlechtert sich der Oberflächenzustand der Strassen, führt dies im Betrieb zu höheren Aufwendungen bei den «Flick- und Reparaturarbeiten». Um allfällige Risiken für die Verkehrsteilnehmenden vermindern zu können, sind durch den Betrieb bei Bedarf wie erwähnt auch präventive Verkehrsbeschränkungen (z. B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Gewichtslimiten oder zeitweise einspuriger Verkehr usw.) umzusetzen.

4. **Künftiger Finanzbedarf**

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 Investitionsrechnung wie auch für die Erfolgsrechnung umfassend aktualisiert.

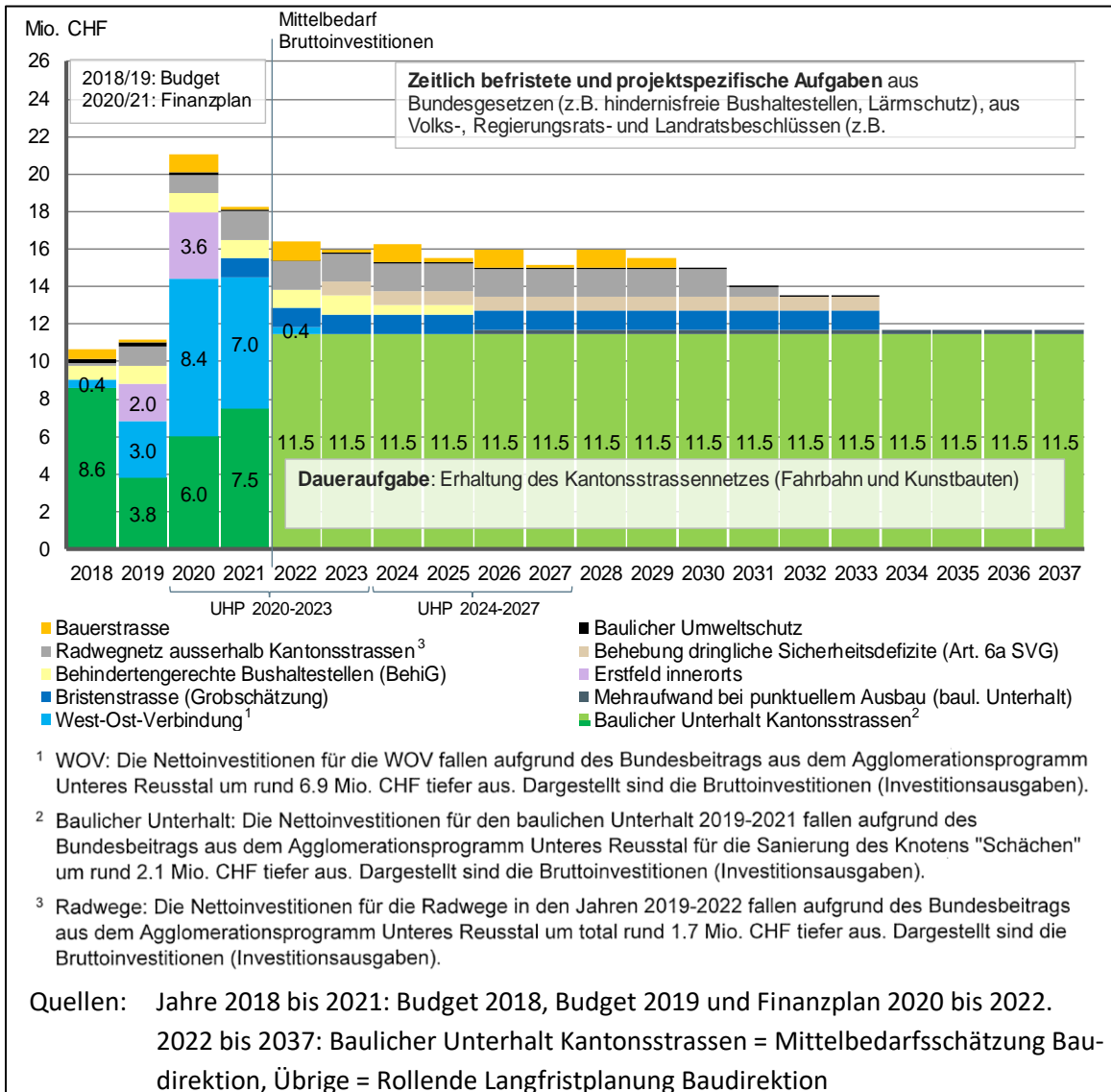
a) **Investitionsrechnung**

Ein grosser Teil des Mittelbedarfs entsteht im bestehenden Netz und vor allem für die Erhaltung der Fahrbahnen und der Kunstbauten. Dabei handelt es sich um eine Daueraufgabe, die bei Vernachlässigung zwar kurzfristige Einsparungen, aber mittel- bis langfristig deutlich höhere Kosten mit sich bringt.

Für die Bedarfsermittlung wurden zum Teil vollständig neue Instrumente eingesetzt: Beispielsweise wurde der Mittelbedarf für den Fahrbahnunterhalt mit Hilfe von «InfFaros» modelliert. Es handelt sich hierbei um eine Software, mit deren Hilfe sich die Zustandsentwicklung jedes Strassenabschnitts über den Zeitverlauf simulieren lässt. Gestützt auf Urner Zustands- und Kostendaten wird der optimale Zeitpunkt für die erforderlichen Unterhaltsmassnahmen bestimmt.

Der langfristige Mittelbedarf für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen beläuft sich gemäss dieser Simulation auf rund 11,5 Mio. Franken pro Jahr (vgl. Abbildung «Langfristige Entwicklung des Finanzbedarfs im Strassenbereich») zuzüglich der Kosten für die Sanierung der Bristenstrasse.^{5 6}

Langfristige Entwicklung des Finanzbedarfs im Strassenbereich, Stand Januar 2019



⁵ Um die Ausgaben für die Realisierung der West-Ost-Verbindungsstrasse weitgehend kompensieren zu können, werden im Finanzplan 2018 bis 2021 wesentlich geringere Mittel als die 11,5 Mio. Franken für den baulichen Unterhalt vorgesehen.

⁶ Die Sanierung der Bristenstrasse ist nicht über das ordentliche «UHP Kantonsstrassen» vorgesehen, sondern über ein zweites, separates «UHP Bristenstrasse». Die entsprechenden Aufwendungen werden in der Abbildung auf folgender Seite separat ausgewiesen und belaufen sich in der Periode 2021 bis 2033 auf jährlich rund 1 Mio. Franken (insgesamt 13 Mio. Franken, Groschätzung).

Nebst dem baulichen Unterhalt müssen über die Investitionsrechnung auch Neubauten (z. B. West-Ost-Verbindungsstrasse) und Ausbauten (z. B. Kreuzungsstellen) finanziert werden. Ebenso fallen verschiedene weitere Aufgaben (z. B. hindernisfreier Umbau der Bushaltestellen, Umweltschutzmassnahmen) an. Diese Ausgaben sind im Unterschied zum baulichen Unterhalt zeitlich meist befristet und weisen dementsprechend auch grössere Schwankungen auf.

Insgesamt wird sich der Finanzbedarf im Strassenbereich in den kommenden Jahren auf jährlich 14 bis 16 Mio. Franken belaufen (Stand Januar 2019).

Dank den Bundesbeiträgen⁷ fällt die Nettobelastung des Staatshaushalts zumindest für das Budget 2019 und den Finanzplan 2020 bis 2022 geringer aus als der oben ausgewiesene Finanzbedarf. Die nachstehende Abbildung zeigt diesen Sachverhalt mit der Gegenüberstellung der Brutto- und Nettoinvestitionen.

**Brutto- und Nettoinvestitionen für die Kantonsstrassen im Finanzplan 2019 bis 2022
(in Mio. Fr.)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| Bruttoinvestitionen | 10.9 | 21.1 | 17.3 | 15.9 |
| Bundesbeiträge | -1.5 | -4.4 | -3.9 | -0.7 |
| Nettoinvestitionen | 9.4 | 16.7 | 13.4 | 15.2 |

Quellen: Budget 2019 und Finanzplan 2020 bis 2022 (LR 12. Dezember 2018)

b) Erfolgsrechnung

Der finanzielle Rahmen für den betrieblichen Unterhalt ist durch das Konto 2111 «Betrieblicher Unterhalt Kantonsstrassen» der Erfolgsrechnung gegeben und wird jährlich vom Landrat beschlossen. In den letzten Jahren 2011 bis 2017 lag der Bruttoaufwand bei jährlich etwa 8,0 bis 9,5 Mio. Franken.⁸

Zur Erfüllung der Anforderungen gemäss der Strategie Strasse (in Abstimmung mit dem baulichen Unterhalt) und mit den geplanten Änderungen am Netz (Betrieb der West-Ost-Verbindungsstrasse, der Bushöfe beim Kantonsbahnhof Altdorf und der neuen Radwege) wird eine kontinuierliche Erhöhung von heute 8,1 Mio. Franken bis 2027 auf jährlich etwa 9,8 Mio. Franken erwartet. Bis 2037 könnte der Betrag auf 11 bis 12 Mio. Franken steigen.

Haupttreiber für den höheren Ressourcenbedarf ist der Betrieb der zusätzlichen Netzelemente

⁷ Zu den Bundesbeiträgen zählen vor allem die Beiträge aus dem Agglomerationsprogramm für die West-Ost-Verbindungsstrasse, die Radwege und die Sanierung des Knotens «Schächen» sowie die Bundesbeiträge für den baulichen Umweltschutz.

⁸ Davon entfallen als grösste Aufwände in der Kantonsrechnung rund 4,2 Mio. Franken auf Löhne und Lohnnebenkosten des Personals, rund 1,1 Mio. Franken auf den Winterdienst durch Dritte, rund 1,1 Mio. Franken auf Leistungen anderer Verwaltungseinheiten zugunsten der Abteilung Betrieb Kantonsstrassen (z. B. für Unterhalt Motorfahrzeuge und Werkhofinfrastruktur durch das Amt für Betrieb Nationalstrassen [AfBN]) und etwa 0,7 Mio. Franken auf grössere, durch Dritte ausgeführte Reparaturarbeiten an Strassen. Zusätzlich werden Dienstleistungen für andere kantonale Verwaltungseinheiten (z. B. für das AfBN) erbracht.

und die Mehrarbeiten aufgrund der Verschlechterung des Zustands der Fahrbahnoberflächen (gemäss Vorgabe «baulicher Zustand»). Ein wesentlicher Teil des Mehrbedarfs entfällt auf Lohnkosten von zusätzlich benötigtem Personal.

c) Zusammenhang Mitteleinsatz und Strassenzustand

Der oben ausgewiesene Mittelbedarf in der Investitionsrechnung sowie in der Erfolgsrechnung ist notwendig, um die gesetzten Ziele der Strategie zu erreichen. Im Rahmen des Controllings wird es eine Aufgabe der Baudirektion sein, stets zu aktualisieren, wie sich das Zusammenspiel zwischen dem Mitteleinsatz für die Erhaltung (Daueraufgabe), dem erreichbaren Strassenzustand, dem Bedarf für Oberflächenreparaturen durch den Betrieb, dem verkehrlichen/baulichen Risikomanagement und dem Risiko für Sofortmassnahmen auf den künftigen Mittelbedarf auswirkt.

Als Grundlage für die Erarbeitung der Strategie Strasse 2019 sowie für die Mittelbedarfs-schätzung hat die Baudirektion diese Zusammenhänge bereits in verschiedenen Varianten untersucht. Die Ergebnisse für den daraus resultierenden Finanzbedarf sind in der folgenden Abbildung zusammengestellt. Als Eckwerte wurden die Varianten «Zustand 2017 halten» und «Fortführen bisheriger Mitteleinsatz baulicher Unterhalt» definiert.

| | Zustand 2017 halten | Strategie Strasse 2019 | Fortführen bisheriger Mitteleinsatz baulicher Unterhalt |
|---|---------------------|----------------------------|---|
| Anteil Oberflächen in schlechtem Zustand (im ganzen Netz 2037) | 20% (31 km) | 50% (78 km) | 60% (92 km) |
| Mitteleinsatz baulicher Unterhalt ab 2022 pro Jahr ¹ | 17.7 Mio. CHF | 11.5 ² Mio. CHF | 8.6 Mio. CHF |
| Langfristiger Mittelbedarf pro Jahr betrieblicher Unterhalt 2037 ³ | 9-10 Mio. CHF | 10.5 - 11.5 Mio. CHF | 11 - 12 Mio. CHF |
| Risiko / Bedarf für Sofortmassnahmen (inkl. kurzfristiger Finanzbedarf) | Kleiner | Mittel | Grösser |
| Erwartbare verkehrliche / bauliche Risiken | Kleiner | Mittel | Grösser |

¹ Baulicher Unterhalt: Konto 5111.5010.00 «Baulicher Unterhalt Kantonsstrassen» (Erhaltung und punktueller Ausbau)

² Zuzüglich 1 Mio. CHF für die Sanierung der Bristenstrasse in den Jahren 2021-2033 (insgesamt 12 Mio. CHF, Grobschätzung)

³ Bruttoaufwand der Abteilung Betrieb Kantonsstrassen inkl. Anstieg durch Netzentwicklung und Strategie.

Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz ab 2022 für den baulichen Unterhalt (blaue Zeile, Erhaltung/punktueller Ausbauten) und dem Anteil schlechte Strassenoberflächen 2037 (grüne Zeile) sowie übrigen relevanten Grössen.

Es zeigt sich, dass für «Zustand 2017 halten» gegenüber dem aktuellen Mitteleinsatz insgesamt eine deutlich höhere Summe erforderlich wären: Für den baulichen Unterhalt müssten pro Jahr 17,7 Mio. Franken statt 8,6 Mio. Franken eingesetzt werden.

Die Strategie Strasse 2019 liegt mit einem Mittelbedarf von 11,5 Mio. Franken für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen zuzüglich 1 Mio. Franken jährlich für die Sanierung der Bristenstrasse in der Periode 2021 bis 2033 sowie einem kontinuierlichen Anstieg auf 11 bis 12 Mio. Franken für den betrieblichen Unterhalt bis 2037 zwischen den beiden Eckvarianten.

d) Voraussichtlicher Mitteleinsatz

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 16. April 2019 für das Unterhaltsprogramm 2020 bis 2023 (UHP) insgesamt 36,5 Mio. Franken in Aussicht gestellt, vorbehaltlich des definitiven Budgetentscheids durch den Landrat. Für die Jahre 2020 und 2021 sollen dafür die Beträge für den «Baulichen Unterhalt Kantonsstrassen» aus dem Finanzplan ins UHP übernommen werden. Für die Jahre 2022 und 2023 sollen 11,5 Mio. Franken gemäss dem veranschlagten Mittelbedarf für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen eingesetzt werden (umfasst Daueraufgabe der Erhaltung und punktuelle Ausbauten; siehe obige Ausführungen). Darin nicht enthalten ist das separate UHP für die Sanierung der Bristenstrasse (mit jährlich zirka 1 Mio. Franken in der Periode 2021 bis 2033).

Für Aufgaben, die nicht über die Unterhaltsprogramme finanziert werden, besteht in der Investitionsrechnung für den Zeitraum 2020 bis 2023 kurzfristig ein jährlicher Finanzierungsbedarf von rund 4 bis 10 Mio. Franken (für konkrete jährliche Beträge vgl. Abbildung in Abschnitt 4 a). Darin enthalten sind die Ausgaben für die West-Ost-Verbindungsstrasse sowie «Erstfeld innerorts», aber auch andere Aufgaben, die sich aus Bundes-, Landrats- oder Regierungsbeschlüssen ergeben. Die bereits kurzfristig anzugehenden Aufgaben sind im Budget/Finanzplan 2019 bis 2022 enthalten und wurden am 12. Dezember 2018 vom Landrat zur Kenntnis genommen.

In den Jahren 2016 bis 2018 lag der Bruttoaufwand des betrieblichen Unterhalts Kantonsstrassen bei 8,6, 9,5 respektive 9,3 Mio. Franken. Im Budget 2019 wird mit 8,9 Mio. Franken gerechnet. Im Finanzplan 2019 bis 2022 wird bis 2022 ein Anstieg auf 9,3 Mio. Franken erwartet. Dieser Anstieg ergibt sich vor allem aus der Netzentwicklung (West-Ost-Verbindungsstrasse, Radwege, Busbahnhof Altdorf). Der Mittelbedarf des später aufgrund der Strategie erwarteten Anstiegs für kleine Reparaturen an der Fahrbahnoberfläche ist kontinuierlich an die tatsächliche Entwicklung anzugleichen.

5. Auswirkung des baulichen und betrieblichen Strassenunterhalts auf das Ergebnis der Erfolgsrechnung (ER)

Basierend auf dem oben aufgezeigten voraussichtlichen Mitteleinsatz im Strassenbereich (Abschnitt 4d) wurden die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung für die nächsten acht Jahre (2020 bis 2027) berechnet. Zusätzlich wurde ein Vergleich angestellt, aus dem die zusätzliche Belastung von der Erhöhung des baulichen Unterhalts von bisher durchschnittlich 8,6 Mio. Franken (2010 bis 2016) auf

11,5 Mio. Franken ab 2022 sowie der Sanierung der Bristenstrasse (jährlich 1 Mio. Franken in der Periode 2021 bis 2033) hervorgeht.

Für die Investitionen in den baulichen Unterhalt wurde dabei von einer Nutzungsdauer von 40 Jahren und einem Finanzierungszinssatz von 2 Prozent ausgegangen.

Der für den betrieblichen Unterhalt unterstellte lineare Kostenanstieg ab 2020 entsteht vor allem durch den Betrieb der West-Ost-Verbindungsstrasse, der neuen Radwege sowie des Busbahnhofs beim Kantonsbahnhof Altdorf. Spätestens in der zweiten UHP-Periode (2024 bis 2027) ist auch mit einem Anstieg beim betrieblichen Unterhalt aufgrund der Strategie zu rechnen.

| Werte in Mio. CHF | UHP 2020-2023 | | | | UHP 2024-2027 | | | |
|---|---------------|------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Baulicher Unterhalt (Investition) | 6.0 | 8.5 | 8.6 | 8.6 | 8.6 | 8.6 | 8.6 | 8.6 |
| gemäss bisherigem Mitteleinsatz | | | | | | | | |
| Abschreibung | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 1.4 | 1.7 |
| Zins | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.9 | 1.0 | 1.2 |
| Abschreibung + Zins | 0.3 | 0.6 | 1.0 | 1.4 | 1.8 | 2.1 | 2.5 | 2.8 |
| <i>pro UHP-Periode</i> | | 3.3 | | | 9.2 | | | |
| Baulicher Unterhalt Kantonsstrassen (Invest.) | 6.0 | 7.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 | 11.5 |
| Sanierung Bristenstrasse (Investition) | - | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| gemäss Strategie 2019 | | | | | | | | |
| Abschreibung | 0.2 | 0.4 | 0.7 | 1.0 | 1.3 | 1.6 | 1.9 | 2.2 |
| Zins | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 1.0 | 1.2 | 1.4 | 1.6 |
| Abschreibung + Zins | 0.3 | 0.6 | 1.2 | 1.7 | 2.3 | 2.8 | 3.3 | 3.8 |
| <i>pro UHP-Periode</i> | | 3.8 | | | 12.2 | | | |
| Zus. Auswirkung auf ER (baul. Unterh.) | - | - | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.8 | 1.0 |
| <i>pro UHP-Periode</i> | | 0.5 | | | 3.1 | | | |
| Betrieblicher Unterhalt (Bruttoaufwand) | 8.9 | 9.0 | 9.2 | 9.3 | 9.4 | 9.5 | 9.7 | 9.8 |
| Anstieg linear gegenüber 2019 (8.87 Mio. CHF) | - | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.8 | 0.9 |
| Zus. Auswirkung auf ER (betr. Unterh.) | - | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.8 | 0.9 |
| Zus. Auswirkung auf ER (baul. & betr. Unterhalt) | - | 0.2 | 0.5 | 0.7 | 1.0 | 1.4 | 1.6 | 1.9 |

Zusätzliche Auswirkungen auf ER ("-" = Mehraufwand gegenüber bisher)

| Jahr | Betrieblicher Unterhalt | Baulicher Unterhalt | Gesamt |
|------|-------------------------|---------------------|--------|
| 2020 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2021 | -0.2 | 0.0 | -0.2 |
| 2022 | -0.3 | 0.1 | -0.2 |
| 2023 | -0.4 | 0.1 | -0.3 |
| 2024 | -0.5 | 0.0 | -0.5 |
| 2025 | -0.7 | 0.0 | -0.7 |
| 2026 | -0.8 | 0.0 | -0.8 |
| 2027 | -0.9 | 0.1 | -1.0 |

Betrachtet man nur die Investitionen in den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen sowie der Sanierung der Bristenstrasse, so wird die Erfolgsrechnung in der UHP-Periode 2020 bis 2023 mit Abschreibungen und Zinsen in der Höhe von insgesamt 3,8 Mio. Franken belastet. In der Folgeperiode 2024 bis 2027 steigt dieser Betrag auf insgesamt 12,8 Mio. Franken an.

Der Anstieg gegenüber einer Investitionstätigkeit gemäss bisherigem Mitteleinsatz (8,6 Mio. Franken ab 2022) beträgt in der ersten UHP-Periode insgesamt 0,5 Mio. Franken und in der zweiten UHP-Periode total 3,1 Mio. Franken.

Nimmt man den Anstieg beim betrieblichen Unterhalt (blaue Balken) hinzu, steigt die Mehrbelastung bis Ende der ersten UHP-Periode (2023) auf 0,7 Mio. Franken. Am Ende der Folgeperiode (2027) liegt die Mehrbelastung bei 1,9 Mio. Franken.

6. Einordnung des Strategiedokuments und weiteres Vorgehen

Einen Überblick über die verschiedenen Elemente, die für die Festlegung der Strategie Strasse auf der Ebene Regierungsrat und zur Umsetzung der Strategie auf den Ebenen Baudirektion und Amt für Tiefbau erforderlich sind, findet sich in der Beilage 2.

a) Dokument Strategie Strasse 2019 auf der Ebene Regierungsrat

Das Dokument Strategie Strasse 2019 - in der Abbildung in der Beilage 2 bläulich eingefärbt - nimmt einen zentralen Stellenwert in der Überarbeitung und Aktualisierung der Strategie ein und ist daher auf oberster Ebene eingeordnet. Das Dokument enthält die inhaltlichen Festlegungen der aktualisierten Strategie mit den zu erfüllenden Erschliessungsqualitäten (EQS) für die einzelnen Dörfer bzw. Streckenabschnitte und den entsprechend angepassten Netzplan für die Urner Kantonsstrassen. Ebenfalls wird in der Strategie Strasse 2019 festgelegt, dass der bauliche und betriebliche Unterhalt sowie allfällige Aus- und Neubauten konsequent auf die Erfüllung der festgelegten Erschliessungsqualitäten auszurichten sind. Die Strategie gibt auch Auskunft über den hierfür entstehenden finanziellen Mittelbedarf. Und ganz zum Schluss wird im Strategiedokument erläutert, dass die Umsetzung der Strategie in einen Regelkreis (Controlling) einzubetten ist, in dem sowohl die Zielsetzungen als auch die ergriffenen Massnahmen und ihre Wirkung einer periodischen Überprüfung zu unterziehen sind.

Die Genehmigung der Strategie Strasse 2019 erfolgt durch den Regierungsrat und wird dem Landrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.

b) Umsetzungsinstrumente auf den Ebenen Baudirektion und Amt für Tiefbau

Für die Umsetzung der Strategie Strasse 2019 sind auf der Ebene Baudirektion verschiedene Festlegungen erforderlich, die über den Detaillierungsgrad einer Strategie hinausgehen. Ebenso braucht es für die Umsetzung spezifische Führungsinstrumente wie z. B. Unterhaltsplanung, Budgetierung, Finanzplan oder Controllingbericht.

Auf der Ebene Amt für Tiefbau sind Hilfsmittel/Richtlinien für die konkrete Umsetzung der Strategie erforderlich. Zu diesen Hilfsmitteln zählen zum Beispiel Routenpläne für den Winterdienst, Konzepte für die jährliche Passöffnung und -schliessung, Übersichten zu Verkehrsbeschränkungen, Datenbanken zur Ablage der Inspektions- und Kostendaten oder Werkzeugkasten für die EQS-konforme Projektierung.

Alle diese benötigten Instrumente sowie deren Dokumentation liegen für die überarbeitete Strategie Strasse 2019 zurzeit weder auf der Direktions- noch auf der Amtsebene in einer finalen Version vor. Mit der Bearbeitung, Aktualisierung und teilweise Neuerstellung der Unterlagen wird gestartet, sobald die Strategie Strasse 2019 vom Regierungsrat verabschiedet ist (vgl. hierzu die Ausführungen zum weiteren Vorgehen im nächsten Abschnitt).

c) Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat hat die Strategie am 16. April 2019 genehmigt. Parallel zur Vorlage an den Landrat werden die Umsetzungsarbeiten gestartet bzw. rasch vorangetrieben.

Der grobe Zeitplan sieht hierzu wie folgt aus:

| | |
|-----------------------|---|
| 19. Juni 2019 | Kenntnisnahme der Strategie durch den Landrat |
| April bis August 2019 | Erarbeitung/Aktualisierung Führungsinstrumente auf Stufe Baudirektion |
| Mai bis Dezember 2019 | Erarbeitung/Aktualisierung Hilfsmittel auf Stufe Amt für Tiefbau |

7. Beschluss des Regierungsrats

1. Die von der Baudirektion vorgenommene Überarbeitung der Strategie Strasse 2019 baut auf den Grundsätzen und Zielsetzungen der bisherigen Strategie auf. Sie entwickelt diese Grundsätze sorgfältig weiter und nimmt wo erforderlich auch Ergänzungen und Korrekturen vor.
2. Es wird zwischen den vier Erschliessungsqualitäten A, B, C1 und C2 unterschieden, die sich nach dem Erschliessungsbedarf für Bevölkerung und Wirtschaft in den einzelnen Dörfern richtet. Ergänzt werden die bisherigen Erschliessungsqualitäten jedoch mit expliziten Vorgaben zum tolerierbaren Zustand der Fahrbahnoberflächen. Dies erlaubt einen nach Erschliessungsqualität abgestuften baulichen Unterhalt und führt insgesamt zu einem Mittelbedarf, der im Vergleich zu einem generellen Halten des heutigen Zustands wesentlich geringer ausfällt.
3. Mit der expliziten Aufnahme des betrieblichen Unterhalts in die Strategie Strasse wird die Bedeutung des Betriebs zurecht gestärkt. Zudem wird auf den Abstimmungsbedarf zwischen baulichem und betrieblichem Unterhalt hingewiesen. Mit der Abstufung der Leistungserbringung nach den Erschliessungsqualitäten wird der Prioritätensetzung der Strategie Strasse auch in diesem Bereich Rechnung getragen.

4. Die Aktualisierung der Strategie trägt auch dem übrigen Handlungsbedarf Rechnung, wie er im Controllingbericht 2016 identifiziert wurde: Die Berechnungsgrundlagen für die Erschliessungsqualitäten wurden nachgeführt und flossen zusammen mit den neuen Netzelementen der West-Ost-Verbindungsstrasse und des A2-Halbanschlusses Altdorf Süd in die aktualisierte Netzeinteilung ein.
5. Der finanzielle Mittelbedarf zur Umsetzung der Strategie bzw. zur Erreichung der angestrebten Ziele wird detailliert ermittelt und ausgewiesen. Es obliegt dem Regierungsrat und dem Landrat, bei der jährlichen Budgetierung und Finanzplanung den Mittelbedarf gemäss den finanziellen Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen bzw. unter Beachtung der Auswirkungen auf die Zielerreichung eine Anpassung vorzunehmen.
6. Die langfristige Ausrichtung der Strategie trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Strasseninfrastruktur um Investitionen mit einer sehr langen Lebens- bzw. Nutzungsdauer handelt und dass deren Realisierung einen langen Projektvorlauf bedingt, das heisst, dass der bauliche Unterhalt langfristig geplant werden muss.
7. Zur Steuerung und Umsetzung der Strategie ist einerseits ein entsprechendes Controlling erforderlich, und andererseits braucht es auf der Stufe Baudirektion bzw. Amt für Tiefbau spezifische Führungsinstrumente, Hilfsmittel und Richtlinien.
8. Die aktualisierte Strategie Strasse 2019 wird genehmigt.
9. Die Sanierung der Bristenstrasse soll als separates Unterhaltsprogramm aufbereitet und der Ausgabenbeschluss dem Landrat gesondert zur Genehmigung vorgelegt werden.
10. Die Baudirektion wird mit der Umsetzung der Strategie beauftragt. Sie hat die hierzu erforderlichen Führungsinstrumente, Hilfsmittel und Richtlinien - soweit sie nicht bereits bestehen - neu zu erarbeiten oder zu aktualisieren.
11. Die Baudirektion hat dem Regierungsrat periodisch Bericht zu erstatten und aufzuzeigen, wo sich in der Umsetzung Verzögerungen und Schwierigkeiten ergeben. Sie hat dabei insbesondere auch den Finanzbedarf zur Umsetzung der Strategie periodisch nachzuführen. Ein erster Netzbericht ist im Jahr 2020 zu erstellen.
12. Die Baudirektion hat dem Regierungsrat alle vier Jahre einen Controllingbericht zur Strategie Strasse zu unterbreiten, erstmals nach Abschluss des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen 2020 bis 2023. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob sich durch neuen oder geänderten Erschliessungsbedarf in den verschiedenen Teilräumen und/oder der Mittelverfügbarkeit eine Anpassung der Strategie aufdrängt.

III. Antrag

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

Die Strategie Strasse 2019 wird zur Kenntnis genommen.

Beilagen

- Schadensentwicklung Fahrbahn (Beilage 1)
- Dokumente Strategie Strasse 2019 (Beilage 2)
- Bericht Strategie Strasse 2019 (Beilage 3)

Zustandsklassen:
 ZK 0-1
 ZK 1-2
 ZK 2-3
 ZK 3-4
 ZK 4-5

Filmaufnahmen 2011
History H17 Klausenstrasse - BLOCK BP 118+024 bis BP 120+000
EQS C / I1 = 3,3

1



Zustandsklassen:
 ZK 0-1
 ZK 1-2
 ZK 2-3
 ZK 3-4
 ZK 4-5

Filmaufnahmen 2014
History H17 Klausenstrasse - BLOCK BP 118+024 bis BP 120+000
EQS C / I1 = 3,75

2



Zustandsklassen:
 ZK 0-1
 ZK 1-2
 ZK 2-3
 ZK 3-4
 ZK 4-5

Filmaufnahmen 2016
History H17 Klausenstrasse - BLOCK BP 118+024 bis BP 120+000
EQS C / I1 = 4,05

3



Zustandsklassen:
 ZK 0-1
 ZK 1-2
 ZK 2-3
 ZK 3-4
 ZK 4-5

Filmaufnahmen 2018
History H17 Klausenstrasse - BLOCK BP 118+024 bis BP 120+000
EQS C / I1 = 4,2

4



Beilage 2: Überblick über die Dokumente zur «Strategie Strasse 2019» - RRB Strategie Strasse 2019 vom 16. April 2019

Ebene LR

| | | |
|---------------|---|---|
| LR-Beschlüsse | Kenntrnisnahme «Strategie Strasse 2019» | Verpflichtungskredit für Unterhaltsprogramm Kantonsstrassen |
| | | Verabschiedung Budget |

Beschluss durch RR

| | | | | | | |
|---------------------------|--|--------------------------------------|---|---|---|--|
| Strategie Strasse JH 2019 | Zweck / Abgrenzung / Zuständigkeit | EQS-Festlegung | Betrieblicher Unterhalt Grundsätze | Baulicher Unterhalt Grundsätze | Finanzrahmen | Controlling |
| | Zweck Kompetenzen BD/LR/AFT Hinweis auf Doku | Definitionen Netzeinteilung: Plan | Aufgaben Abgrenzung zu baul. Unt. Mittleinsatz nach EQS | Aufgaben Erhaltungsmanagement: Ziel für baul. Qualität Mittleinsatz nach EQS | Gliederung IR/LR, «Konti» Grundlagen Mittelbedarf Mittelverfügbarkeit | C-Bericht: Rhythmus/Inhalt Monitoringbericht: Rhythmus/Inhalt |

Ebene BD

| | | | | | | |
|------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|--------------------|
| Führungsinstrumente BD | Organisation und Zuständigkeiten | Kriterien zur Festlegung der EQS | Leistungen Betrieb u. Aufwandermittlung / Mittelbedarf nach EQS | Unterhaltsplanung (Leistungen, Mittelbedarf Bau) | Planungs- und Steuerungssystem Strasse Details / Priorisierung | Controllingbericht |
| | Kommunikationskonzept | | | Umgang mit Bedürfnissen Dritter | Budgetierungsprozess | Monitoringberichte |
| | Dokumentationskonzept | | | | Langfristplanung | |
| | | | | | Strassenrechnung | |

Ebene AFT

| | | | | | | |
|------------------------------|----------------|--|---|-------------------------------------|----------------------|------------------|
| Hilfsmittel / Richtlinie AFT | Schulung | Ermittlung EQS (soll) | Routenplan Winterdienst + Umfang nach EQS | Erhaltungsmanagement | Zustandserhebung | |
| | Dokumentablage | Umsetzungsrichtlinie «Anforderungen an die Strassen» | Konzept Passöffnung | Management Infrastruktur-Sicherheit | Verkehrsstatistik | |
| | | Werkzeugkasten Projektierung | Weitere Anleitungen: Reinigung usw. | Strassenlärmsanierung | Strassenlärmkataster | |
| | | Bushaltestellen | Verkehrssicherheitsaspekte | MISTRA | BehiG- Anpassungen | Finanzkennzahlen |
| | | Strassenbeleuchtung | | Radwege (Konzept + Plan) | | |
| | | | | Übrige Strassen im Gemeingebrauch | | |