

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

25. Juni 2019

Nr. 2019-378 R-150-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Genehmigung des kantonalen Verkehrsplans

I. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2014 ist das neue Strassengesetz (StrG; RB 50.1111) in Kraft getreten. Dieses sieht im Artikel 8 vor, dass der Regierungsrat einen kantonalen Verkehrsplan erarbeitet. Die Baudirektion Uri hat im Jahr 2014 verschiedene Möglichkeiten zur Erarbeitung des kantonalen Verkehrsplans diskutiert und ausgewertet. Sie ist zum Schluss gekommen, dass mit der Erarbeitung bzw. Überarbeitung von regionalen Gesamtverkehrskonzepten der Verkehrsplan auf effiziente Art und Weise erarbeitet werden kann und die bereits bestehenden Dokumente möglichst gut integriert werden können.

Die Baudirektion hat unter Einbezug der Volkswirtschaftsdirektion und der Justizdirektion den Verkehrsplan als Gesamtdokument aus den regionalen Gesamtverkehrskonzepten abgeleitet, wobei die Massnahmenebene vereinfacht bzw. verallgemeinert wurde, damit der Verkehrsplan auch dann Bestand hat, wenn einzelne Massnahmen zurückgestellt oder angepasst werden müssen.

Die wichtigsten Inhalte im Überblick:

- *Der Verkehrsplan baut auf dem kantonalen Richtplan, insbesondere dem Raumkonzept auf. Dieses sieht bis 2040 eine Bevölkerungszunahme von 8,5 Prozent für den gesamten Kanton und ein Arbeitsplatzwachstum von 22,6 Prozent vor.*
- *Der kantonale Verkehrsplan entspricht den Vorgaben des Artikel 8 StrG. Er enthält Strategien und Konzepte für alle strassengebundenen Verkehrsarten. Insbesondere enthält er Aussagen über:
 - a) *den motorisierten Individualverkehr (MIV);*
 - b) *den strassengebundenen öffentlichen Verkehr (ÖV) und*
 - c) *den Langsamverkehr (LV).**
- *Im Verkehrsplan werden die Zielsetzungen des Kantons im Fernverkehr dargelegt und die Festlegungen für den öffentlichen Regionalverkehr formuliert. Touristische Angebote und Ortsverkehre (Buslinien innerhalb einer Gemeinde) sind nicht Gegenstand der Festlegungen des Verkehrsplans,*

es werden jedoch einzelne wichtige Abstimmungsanweisungen formuliert.

- Das Netzschema öffentlicher Verkehr legt das Liniennetz des öffentlichen Regionalverkehrs im Kanton Uri fest und definiert die Verknüpfungspunkte mit dem Fernverkehr.*
- Die Verkehrsplankarte «Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr» zeigt alle bestehenden und geplanten Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr. Insbesondere werden alle Strassenabschnitte bezeichnet, auf denen regionale Buslinien verkehren.*
- Das Kantonsstrassennetz umfasst das Basisnetz und das Ergänzungsnetz. Das Basisnetz umfasst die wichtigen Verbindungen und dient dem Durchleiten des Verkehrs. Die Erschliessung der Gemeinden und Talschaften erfolgt mit dem Ergänzungsnetz. Dieses stellt auch die Anbindung an das Basisnetz sicher.*
- Das Kantonsstrassennetz wird vom Landrat festgelegt. Die im Verkehrsplan abgebildete Karte «Kantonsstrassennetz und Parkierung» bildet die Beschlüsse des Landrats ab. Die geplanten Änderungen des Kantonsstrassennetzes werden erst mit einem separaten Beschluss des Landrats verbindlich.*
- Im Verkehrsplan wird der Ruhende Verkehr, d. h. die Parkierung von motorisierten Fahrzeugen, soweit behandelt, wie es für die direkte Verkehrsorganisation und den Verkehrsfluss im Strassennetz relevant ist. Dies ist insbesondere für den Tourismusraum Ursern der Fall. Die Fragen des Parkplatzbedarfs für die einzelnen Nutzungen werden hingegen im Richtplan, im Planungs- und Baugesetz sowie in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen geregelt.*
- Als Langsamverkehr werden der Veloverkehr und der Fussverkehr verstanden. Der Verkehrsplan legt das kantonale Veloroutennetz fest. Dieses umfasst die Verbindungen von kantonaler Bedeutung, d. h. solche, welche die Erschliessung der Ziele und Quellen von kantonaler/regionaler Wichtigkeit sichern.*
- Die Gehwege entlang von Kantonsstrassen werden nicht in einem kantonalen Netzplan dargestellt. Die Massnahmen für den Fussverkehr umfassen die Ergänzung und Anpassung von Trottoirs entlang von kantonalen Strassen und die Behebung von Sicherheitsdefiziten. Sie werden im Einzelfall gemäss den im Verkehrsplan enthaltenen Grundsätzen geprüft.*

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung.....	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Ausgangslage.....	4
2.	Hauptbestandteile des Verkehrsplans.....	4
2.1	Übersicht.....	4
2.2	Aufbau.....	5
2.3	Öffentlicher Verkehr.....	5
2.4	Strassenverkehr und Ruhender Verkehr (motorisierter Individualverkehr).....	6
2.5	Langsamverkehr	6
3.	Prozess der Erarbeitung des Verkehrsplans.....	7
3.1	Öffentliche Mitwirkung.....	7
4.	Abstimmung mit dem Richtplan.....	8
5.	Genehmigung durch den Landrat.....	8
6.	Antrag	8

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2014 ist das neue Strassengesetz (StrG; RB 50.1111) in Kraft getreten. Dieses sieht im Artikel 8 vor, dass der Regierungsrat einen kantonalen Verkehrsplan erarbeitet. Die Baudirektion Uri hat im Jahr 2014 verschiedene Möglichkeiten zur Erarbeitung des kantonalen Verkehrsplans diskutiert und ausgewertet. Sie ist zum Schluss gekommen, dass mit der Erarbeitung bzw. Überarbeitung von regionalen Gesamtverkehrskonzepten der Verkehrsplan auf effiziente Art und Weise erarbeitet werden kann und die bereits bestehenden Dokumente möglichst gut integriert werden können.

Die Baudirektion hat unter Einbezug der Volkswirtschaftsdirektion und der Justizdirektion den Verkehrsplan als Gesamtdokument aus den regionalen Gesamtverkehrskonzepten abgeleitet, wobei die Massnahmenebene vereinfacht bzw. verallgemeinert wurde, damit der Verkehrsplan auch dann Bestand hat, wenn einzelne Massnahmen zurückgestellt oder angepasst werden müssen.

2. Hauptbestandteile des Verkehrsplans

2.1 Übersicht

Der Verkehrsplan baut auf dem kantonalen Richtplan, insbesondere dem Raumkonzept auf. Dieses sieht bis 2040 eine Bevölkerungszunahme von 8,5 Prozent für den gesamten Kanton und ein Arbeitsplatzwachstum von 22,6 Prozent vor.

Der kantonale Verkehrsplan entspricht den Vorgaben des Artikel 8 StrG. Er ist abgestimmt auf die geplante Raumentwicklung und enthält Strategien und Konzepte für alle strassengebundenen Verkehrsarten. Insbesondere enthält er Aussagen über:

- a) den motorisierten Individualverkehr (MIV);
- b) den strassengebundenen öffentlichen Verkehr (ÖV) und
- c) den Langsamverkehr (LV).

Der Verkehrsplan bezweckt eine Gesamtsicht der kantonalen Verkehrsplanung und übernimmt deshalb im Kapitel 3 die verkehrspolitischen Grundsätze, die der Regierungsrat bereits im Bericht an den Landrat vom 6. Dezember 2016 formuliert hat.

Der Verkehrsplan enthält Aussagen zu den Strategien und Konzepten der strassengebundenen Verkehrsarten, die in der Kompetenz des Kantons sind. Die gemeindlichen Aufgaben sind darin nicht abgebildet. Dies gilt für alle Verkehrsarten. Die Gemeindestrassen sowie die Velorouten und Fusswege der Gemeinden werden im kantonalen Verkehrsplan nicht dargestellt. Weiter gelten die touristischen Angebote im öffentlichen Verkehr (Reisecars, Seilbahnen und Schiff) und im Veloverkehr (insbesondere Bikerouten) nicht als Aufgaben des kantonalen Verkehrsplans gemäss StrG. Schliesslich stellen die Schülertransporte eine Aufgabe der Gemeinden dar. Sie sind nicht Bestandteil der kantonalen ÖV-Planung.

Um eine Gesamtübersicht über sämtliche kantonalen Aufgaben sicherzustellen, werden im Verkehrsplan jedoch die als öffentlicher Verkehr geltenden Bahn-, Schiffs- und Seilbahnverbindungen dargestellt, insbesondere im Rahmen der Angebotsgrundsätze für den öffentlichen Verkehr.

2.2 Aufbau

Der Verkehrsplan ist gleich aufgebaut wie der Richtplan. Der Verkehrsplan besteht aus dem Verkehrsplantext und den Verkehrsplankarten. Die Verkehrsplankarten sind in die folgenden Sachbereiche gegliedert:

- Kantonsstrassennetz und Parkierung
- Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr
- Netzschema öffentlicher Verkehr
- Kantonale Velorouten

Das Netzschema ÖV ist im Textteil abgebildet. Es kann zusammen mit den übrigen Karten online angesehen werden.

2.3 Öffentlicher Verkehr

Das übergeordnete Bahnsystem ist mit den vom Bundesamt für Verkehr erteilten Konzessionen und den weiteren Vereinbarungen zwischen Bund, Kanton und SBB geklärt.

Im Verkehrsplan werden die Zielsetzungen des Kantons im Fernverkehr dargelegt und die Festlegungen für den öffentlichen Regionalverkehr formuliert. Touristische Angebote und Ortsverkehre (Buslinien innerhalb einer Gemeinde) sind nicht Gegenstand der Festlegungen des Verkehrsplans, es werden jedoch einzelne wichtige Abstimmungsanweisungen formuliert. Der Regionalverkehr umfasst das regionale Angebot der Bahnen (SBB, SOB, MGBahn), die Buslinien und als Sonderfälle die Seilbahnen Treib-Seelisberg und Schattdorf-Haldi sowie die Schiffsverbindung Treib-Brunnen.

Die Grundversorgung im öffentlichen Regionalverkehr erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen, welche die Siedlungsstruktur, die Siedlungsgrösse und die minimalen wirtschaftlichen Anforderungen einbeziehen. Sie sind im Verkehrsplan tabellarisch für alle Siedlungen im Kanton Uri zusammengestellt.

Das Netzschema «Öffentlicher Verkehr» legt das Liniennetz des öffentlichen Regionalverkehrs im Kanton Uri fest und definiert die Verknüpfungspunkte mit dem Fernverkehr.

Zwischen Erstfeld und Göschenen erfolgt der Regionalverkehr mindestens mit einer stündlichen Busverbindung (Bahnersatz) zur Erschliessung der Siedlungsgebiete.

Die Verkehrsplankarte «Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr» zeigt alle bestehenden, festgesetzten und geplanten Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr. Insbesondere werden alle Strassenabschnitte bezeichnet, auf denen regionale Buslinien verkehren.

2.4 Strassenverkehr und Ruhender Verkehr (motorisierter Individualverkehr)

Im Verkehrsplan werden die Inhalte für das kantonale Strassennetz verbindlich festgelegt. Daneben wird die Haltung des Kantons zu den Nationalstrassen festgelegt. Diese sind für den Kanton von besonderer Bedeutung, weil der Raum Ursern sowie die Gemeinden Seelisberg und Sisikon nur über eine Nationalstrasse mit dem übrigen Kantonsgebiet verbunden sind. Darüber hinaus spielt der Einbezug der Nationalstrasse im Talboden eine entscheidende Rolle für die Entlastung des Siedlungsgebiets.

Das Kantonsstrassennetz umfasst das Basisnetz und das Ergänzungsnetz. Das Basisnetz umfasst die wichtigen Verbindungen und dient dem Durchleiten des Verkehrs. Die Erschliessung der Gemeinden und Talschaften erfolgt mit dem Ergänzungsnetz. Dieses stellt auch die Anbindung an das Basisnetz sicher.

Das Kantonsstrassennetz wird vom Landrat festgelegt. Die im Verkehrsplan abgebildete Karte «Kantonsstrassennetz und Parkierung» bildet das bestehende Strassennetz gemäss den Beschlüssen des Landrats ab. Die geplanten Anpassungen des Kantonsstrassennetzes im Urner Talboden nach der Inbetriebnahme der West-Ost-Verbindungsstrasse (WOV) und die geplante Abtretung der Gotthardstrasse in Andermatt werden erst mit den späteren, separaten Beschlüssen des Landrats verbindlich.

Im Verkehrsplan wird der Ruhende Verkehr, d. h. die Parkierung von motorisierten Fahrzeugen, soweit behandelt, wie es für die direkte Verkehrsorganisation und den Verkehrsfluss im Strassennetz relevant ist. Dies ist insbesondere für den Tourismusraum Ursern der Fall. Die Fragen des Parkplatzbedarfs für die einzelnen Nutzungen werden hingegen im Richtplan, im Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 40.1111) sowie in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen geregelt.

2.5 Langsamverkehr

Als Langsamverkehr werden der Veloverkehr und der Fussverkehr verstanden.

Der Verkehrsplan legt das kantonale Veloroutennetz fest. Dieses umfasst die Verbindungen von kantonalen Bedeutung, d. h. solche, welche die Erschliessung der Ziele und Quellen von kantonaler/regionaler Wichtigkeit sichern und zwar für den Pendler-/Ausbildungs-/Versorgungsverkehr und den Freizeitverkehr.

Die kommunalen Velorouten sind nicht Gegenstand des Verkehrsplans. Weiter sind die Mountainbikerouten und deren Infrastruktur nicht Bestandteil des Verkehrsplans, weil deren Planung keine Aufgabe gemäss StrG bildet.

Im Verkehrsplan werden die Massnahmen für den Veloverkehr auf strategischer Ebene formuliert. Die Konkretisierung erfolgt mit dem im StrG festgelegten Instrumenten.

Innerhalb von Siedlungsgebieten sind die Fusswegnetze in der Regel sehr dicht. Sie setzen sich aus den strassenbegleitenden Gehwegen (Trottoirs) entlang von Kantons- und Gemeindestrassen sowie

aus strassenunabhängigen Wegen zusammen. Die Gehwege entlang von Kantonsstrassen werden nicht in einem kantonalen Netzplan dargestellt.

Die Massnahmen für den Fussverkehr umfassen die Ergänzung und Anpassung von Trottoirs entlang von kantonalen Strassen und die Behebung von Sicherheitsdefiziten. Sie werden im Einzelfall gemäss den im Verkehrsplan enthaltenen Grundsätzen geprüft.

3. Prozess der Erarbeitung des Verkehrsplans

Gemäss Artikel 8 StrG erarbeitet der Regierungsrat den kantonalen Verkehrsplan. Die Baudirektion hat den Verkehrsplan zusammen mit der Volkswirtschaftsdirektion im Auftrag des Regierungsrats und unter Einbezug der Justizdirektion erarbeitet.

Zunächst erfolgte die Erarbeitung bzw. Überarbeitung der regionalen Gesamtverkehrskonzepte (rGVK). Da der Verkehrsplan das gesamte Kantonsgebiet umfassen muss, wurde das rGVK Unteres Reusstal aus dem Jahr 2011 um das Schächental und das Isenthal sowie die nördlichen Seegemeinden zum rGVK Urner Unterland erweitert. Für die bisher nicht behandelten Gemeinden Silenen, Gurnellen und Wassen wurde ein neues rGVK Mitte erarbeitet. Für Ursern inklusive Göschenen wurde das rGVK Ursern aus dem Jahr 2008 überarbeitet.

Mit Beschluss vom 26. Juni 2018 (RRB Nr. 2018-35 R-150-13) hat der Regierungsrat die Syntheseberichte rGVK Urner Unterland, rGVK Mitte und rGVK Ursern genehmigt. Die Baudirektion wurde beauftragt, die Syntheseberichte und die Berichte über die Auswertung der Vernehmlassung im Internet zu publizieren und die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über die Genehmigung durch den Regierungsrat sowie das weitere Vorgehen für den Verkehrsplan in Kenntnis zu setzen.

Der Verkehrsplan wurde unmittelbar nach der Genehmigung der rGVKs erstellt und mit dem Entwurf der Richtplananpassung abgestimmt.

3.1 Öffentliche Mitwirkung

Im Artikel 8 StrG ist festgelegt, dass der Bevölkerung, den Gemeinden und den Korporationen die Möglichkeit zu geben ist, bei der Erarbeitung des Verkehrsplans in geeigneter Weise mitzuwirken. Mit Beschluss vom 18. September 2018 (RRB Nr. 2018-505 R-150-13) hat der Regierungsrat die Baudirektion Uri beauftragt, die Mitwirkung in Form eines online-Fragebogens durchzuführen.

Die Mitwirkung der Bevölkerung für den kantonalen Verkehrsplan wurde erstmals im Kanton Uri mit einem online-Fragebogen durchgeführt. Damit wurde eine Befragung zu den Schwerpunkten des Verkehrsplans in einer leicht auswertbaren Form ermöglicht. Der Fragebogen konnte zusätzlich beim Empfang der Baudirektion in Papierform bezogen werden.

Die Gemeinden, die Verkehrsverbände, die politischen Parteien und weitere Organisationen wurden bereits mit einer Vernehmlassung an der Erarbeitung der rGVK beteiligt (im Herbst 2017 für die rGVK Unterland und Mitte, im Frühling 2018 für das rGVK Ursern). Ein direkter Einbezug bei der Erarbeitung des Verkehrsplans erübrigte sich deshalb.

Im Rahmen der Mitwirkung zum Verkehrsplan gingen über 280 Eingaben ein. Die Ergebnisse der öffentlichen Mitwirkung wurden im Bericht über die Auswertung der Mitwirkung zusammengefasst und der Umgang mit den Eingaben dokumentiert (siehe Beilage Bericht über die Auswertung der Mitwirkung). Die Hinweise aus der Mitwirkung flossen soweit möglich in die Überarbeitung des Verkehrsplans ein. Gleichzeitig wurden die rGVKs auf den Stand des Verkehrsplans aktualisiert.

4. Abstimmung mit dem Richtplan

Der kantonale Verkehrsplan ist auf den kantonalen Richtplan abgestimmt, der das übergeordnete Planungsinstrument für sämtliche raumwirksamen Infrastrukturen darstellt. Im Verkehrsplan werden die Aussagen des Kapitels 5 «Mobilität» konkretisiert.

Die Inhalte des Verkehrsplans und der Richtplananpassung (2018) wurden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe überprüft, um den Abgleich der Formulierung sicherzustellen und Widersprüche auszuschliessen.

5. Genehmigung durch den Landrat

Der kantonale Verkehrsplan wird verbindlich sobald der Landrat ihn zusammen mit dem Richtplan genehmigt hat.

Der Verkehrsplan ist als Ganzes zu behandeln und zu genehmigen. Änderungen des Verkehrsplans in einzelnen Abschnitten sind daher durch den Landrat nicht möglich. Der Beschluss des Landrats über die Genehmigung des Verkehrsplans unterliegt nicht dem Referendum, weil Referenden - soweit hier von Bedeutung - nur gegen Rechtserlasse sowie Beschlüsse zulässig sind und auch das Strassengesetz kein Referendum vorsieht. Der Verkehrsplan hat keine unmittelbaren Ausgaben für den Kanton und die Gemeinden zur Folge. Entsprechende Ausgaben sind in einem für die betreffende Ausgabenhöhe vorgesehenen Erlass durch die zuständigen Behörden zu beschliessen und bedürfen einer Grundlage im Voranschlag.

6. Antrag

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

1. Der Verkehrsplan wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Beilagen

- Verkehrsplan - Text (Beilage 1)
- Verkehrsplankarten (Beilage 2)

- Synthesebericht rGVK Urner Unterland (Beilage 3)
- Synthesebericht rGVK Mitte (Beilage 4)
- Synthesebericht rGVK Ursern (Beilage 5)
- Bericht über die Auswertung der Mitwirkung (kein Bestandteil der Genehmigung) (Beilage 6)