

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

31. März 2015

Nr. 2015-187 R-150-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Kredit für das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2016 bis 2019

1. Ausgangslage

Der Kanton Uri besitzt heute ein Kantonsstrassennetz von 153 Kilometern Länge. Die Kantonsstrassen sind nach kantonalem Strassengesetz (StrG; RB 50.1111) "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 StrG).

Der Neuwert dieser Strassenanlagen gemäss dem aktuellen Stand der Technik wird auf gegen 1,5 Milliarden Franken geschätzt. Diese Schätzung zeigt, dass eine kontinuierliche, zeitlich- und kostenoptimierte Instandhaltung der Strassenanlagen aus volkswirtschaftlicher Sicht von grosser Bedeutung ist.

Nach Artikel 37 Absatz 1 StrG beschliesst der Regierungsrat ein Programm für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen. Das Programm bezeichnet alle Strassenunterhaltsvorhaben, die in der Programmperiode ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen und nennt deren mutmassliche Kosten (Art. 37 Abs. 2 StrG). Der Landrat beschliesst die mit dem Programm für den baulichen Unterhalt verbundenen Ausgaben (Art. 50 StrG).

Grundlage für den vorliegenden Kredit ist das Unterhaltsprogramm (UHP) 2016 bis 2019, das der Regierungsrat am 31. März 2015 beschlossen hat.

Der Landrat bewilligte 2012 erstmals einen derartigen Rahmenkredit, gestützt auf ein Unterhaltsprogramm. An der Landratssession vom 21. und 23. Mai 2012 beschloss er die mit

dem UHP 2012 bis 2015 verbundenen Ausgaben von 35,65 Millionen Franken als Rahmenkredit. Mit Inkrafttreten des Strassengesetzes per 1. Januar 2014 ist die zweistufige Konzeption mit Programmabschluss des Regierungsrats und dazugehörigem Ausgabenbeschluss des Landrats gesetzlich ausdrücklich verlangt (vgl. Art. 37 und 50 StrG). Aufgrund der bisherigen Erfahrungen hat diese Konzeption die Erwartungen erfüllt. Das Vorgehen via Programm ist transparent. Dank der Flexibilität innerhalb des Programms und dank dem Übertrag von nicht ausgeschöpftem Budget auf das Folgejahr können die zur Verfügung stehenden Mittel effizient eingesetzt werden. Über den Einsatz der finanziellen Mittel wird nach Ablauf der Periode ein Bericht erstellt. Im Verlauf des Programms erkannte Optimierungsmöglichkeiten sind im vorliegenden UHP 2016 bis 2019 eingeflossen.

2. Wie funktioniert das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen

Das UHP ist ein Programmabschluss, der gemäss aktueller Praxis eine Periode von vier Jahren abdeckt.

Der Regierungsrat erarbeitet alle vier Jahre ein UHP für die Instandhaltung des Strassennetzes und legt den Rahmenkredit dem Landrat vor.

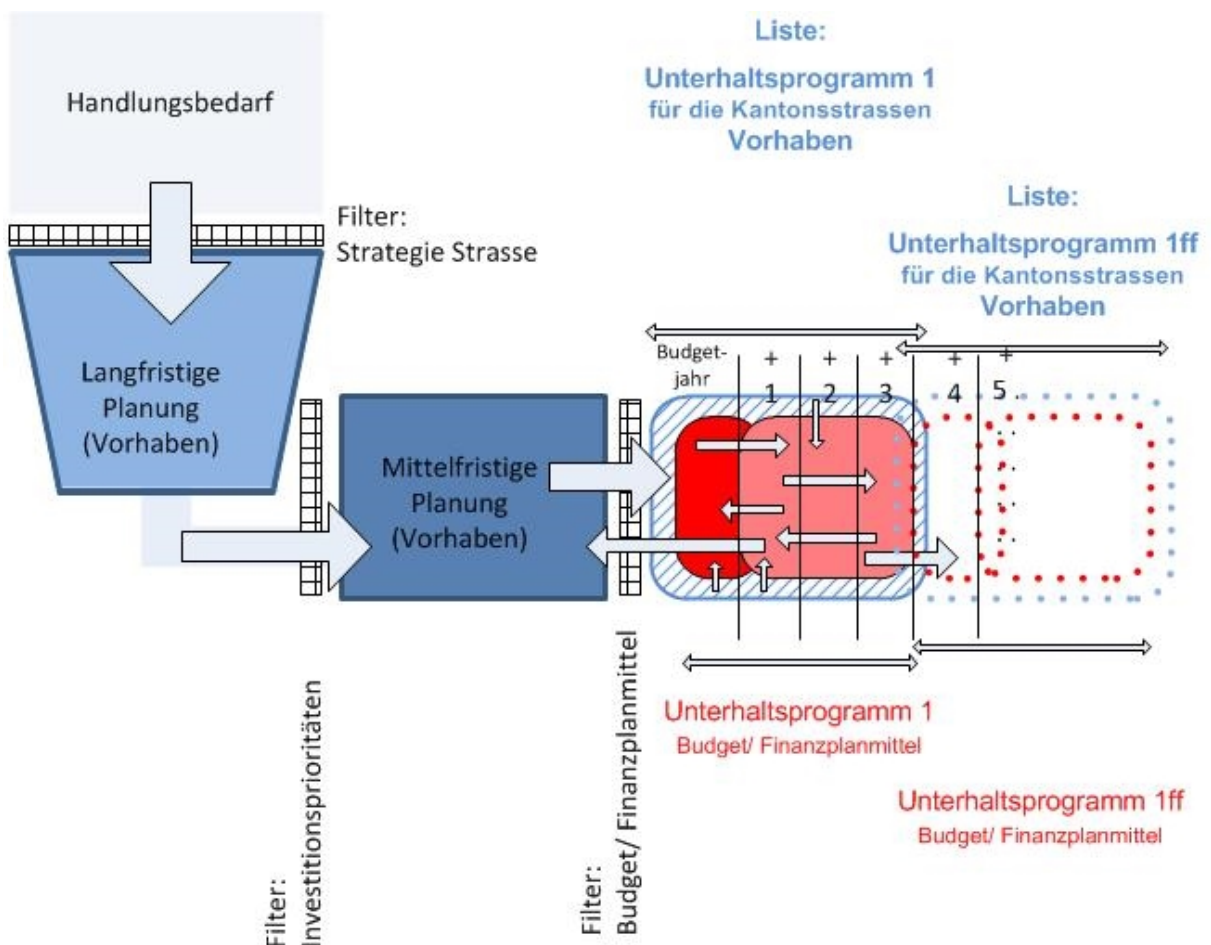


Abbildung 1: Entstehung und Ablauf des Unterhaltsprogramms für die Kantonsstrassen

Das Programm besteht aus einer Liste von Unterhaltsmassnahmen, die in den nächsten vier Jahren bearbeitet werden sollen. 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 aufgezeigten externen Einflüsse auf die einzelnen Vorhaben auszugleichen und die jeweils zur Verfügung stehenden Budgetkredite ausschöpfen zu können.

Der Landrat beschliesst für dieses UHP einen Rahmenkredit (Art. 50 StrG), der nach vier Jahren mit der Vorlage des nächsten Vier-Jahresprogramms erlischt. Noch nicht realisierte oder nur teilweise realisierte Vorhaben werden ins neue UHP integriert. Nach Abschluss des UHP unterbreitet der Regierungsrat einen Bericht über die abgelaufene Periode.

Sollten aus irgendwelchen Umständen erhebliche Änderungen an der Massnahmenliste notwendig werden, kann ein neues UHP auch zu einem vorgezogenen Zeitpunkt vorgelegt werden.

Der jährliche Budgetkredit (Zahlungskredit) für das Kantonsrechnungskonto 5111.5010.00 ist als Globalkredit zu betrachten. Der Betrag des jeweiligen Budgetkredits wird jährlich neu festgelegt. Je nach Entwicklung der Finanzlage, sowie unter Berücksichtigung neuer Ausgaben im Strassenbereich, kann die Summe der Budgetkredite in der Programmperiode von dem vom Landrat bewilligten Rahmenkredit abweichen (vergleiche auch Kapitel 7).

Sollte es trotz allen Bemühungen nicht gelingen, die zugeteilten Budgetkredite auszuschöpfen, ermächtigt der Landrat den Regierungsrat, den am Jahresende verbleibenden Restkredit dem Budget des Folgejahrs gutzuschreiben. Dies auch beim Übergang von einem UHP auf das nächste (also z. B. vom Budgetjahr 2015 auf das Budgetjahr 2016). Da die letzten drei Monate im Jahr normalerweise die umsatzstärksten sind, ist der verbleibende Restkredit erst bei Rechnungsabschluss in genügender Genauigkeit bekannt. Würden Budgetkreditüberschreitungen notwendig, ist (wie schon heute üblich) ein Nachtragskredit gemäss Artikel 50 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) anzufordern.

3. Wie entsteht die Aufgabenliste für das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen

Die noch nicht erledigten Aufgaben aus dem vorangehenden UHP werden in das neue UHP

übertragen und mit neuen Aufgaben ergänzt.

Die wichtigste Grundlage ist dabei der bauliche oder verkehrstechnische Zustand der Strassenanlagen. Die einzelnen Anlagen werden im Rahmen des Infrastrukturmanagements alle fünf Jahre inspiziert und beurteilt. Alle Mängel und Schäden werden erfasst und bilden zusammen die Grundlage für den Unterhaltsbedarf.

Eine weitere Grundlage bilden die Strategie Strasse und die dazugehörige Prioritätensetzung.

Neben der Schwere des Mangels oder Schadens an einer Anlage sind die Anforderungen des betroffenen Strassenabschnitts (Erschliessungsqualität), die Einflüsse geplanter Neu- und Ausbauten oder Vorhaben Dritter, die aktuellen Investitionsprioritäten sowie letztendlich die finanziellen Möglichkeiten, Kriterien für die Aufnahme einer Massnahme in das UHP.



Abbildung 2: Kreislauf baulicher Unterhalt der Kantonsstrassen

Als Instrument für diesen permanenten Evaluationsprozess "das Richtige zielgerecht zum richtigen Zeitpunkt zu tun" dient das Planungs- und Steuerungssystem Strasse (Regierungsratsbeschluss vom 19. Februar 2008)

4. Was beinhaltet das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen nicht

Das UHP beinhaltet weder Aus- und Neubauten des Strassennetzes, noch neue Schutzbauten usw. Für solche neuen Vorhaben braucht es Einzelvorlagen entsprechend den Finanzkompetenzen. Bei neuen Ausgaben von über 1 Million Franken ist eine Volksabstimmung notwendig. Das UHP beinhaltet nur Unterhalts-, Erneuerungs- oder Ersatzmassnahmen, also Massnahmen, deren Kosten mittelbar oder unmittelbar gebundene Ausgaben sind.

5. Abhängigkeiten mit der West-Ost-Verbindung (WOV)

Die WOV ist eine neue Strasse und wird deshalb nicht im UHP aufgeführt, sondern in einem separaten Strassenbauprogramm (Art. 27 StrG).

Während des Baus der WOV wird der Budgetbetrag für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen reduziert, damit die Kantonsrechnung keine zusätzliche Belastung erfährt.

Markierungen und Signalisationen auf dem bestehenden Kantonsstrassennetz im Rahmen der Flankierenden Massnahmen (200'000 Franken) sind aber Bestandteil des Unterhalts und gehören somit zum UHP. Etwa die Hälfte entfällt auf die Periode 2016 bis 2019, der Rest in die Zeit von 2020 bis 2023. Ein Ausblick auf das UHP 2020 bis 2023 wird im Rahmen des Geschäfts WOV gegeben.

Zwingend mit der WOV verknüpft sind lediglich die Knotensanierungen Schächen und Adlergarten. Beide Knoten müssten sowohl mit als auch ohne WOV saniert werden, aus der WOV ergeben sich aber zeitliche Zwänge. Die Knoten müssen vor Inbetriebnahme der WOV saniert sein und werden dementsprechend rechtzeitig angegangen. Im UHP 2016 bis 2019 sind die Grobkosten für eine Ausführung "mit WOV" geschätzt. Ohne WOV würde der Knoten Schächen zwar günstiger, der Knoten Adlergarten aber entsprechend teurer.

Der Budgetkredit für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen (5111.5010.00) und jener für die WOV (5111.5010.10) sind miteinander verknüpft. Sollten sich im Projektverlauf der WOV Verzögerungen ergeben, die Auswirkungen auf den Finanzplan haben, oder sollte der Kredit für das Strassenbauprogramm 2015 bis 2020 (WOV) nicht gesprochen werden, so kann der Landrat dem bei den Budgetkrediten Rechnung tragen. Ein veränderter Budgetkredit für die WOV würde also mit einer Anpassung des Budgetkredits für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen kompensiert.

6. Die Vorteile eines Unterhaltsprogramms/Rahmenkredits für die Kantonsstrassen

Die Instandhaltung des Strassennetzes ist eine permanente Aufgabe des Kantons Uri. Für den Zeitpunkt der Realisierung der einzelnen Massnahmen gibt es einen gewissen Handlungsspielraum. Über das gesamte Netz betrachtet, wird diese Handlungsfreiheit aber relativiert, es braucht den dauernden Einsatz von genügend Mitteln, um die Strassen möglichst kostengünstig "am Leben zu erhalten" und der Volkswirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Mit dem Instrument UHP wird die notwendige Kontinuität, aber auch die Transparenz wesentlich verbessert. Zudem gewährleistet der Rahmenkredit eine erhöhte Planungssicherheit. Mit der Genehmigung des Rahmenkredits werden die notwendigen finanzrechtlichen Grundlagen (z. B. Verpflichtungskredite) für alle im UHP enthaltenen Projekte geschaffen. Das führt zu einem optimalen Einsatz der vorhandenen Ressourcen. Dank der angestrebten Flexibilität können die vorhandenen finanziellen Mittel besser genutzt und die Projekte kostengünstiger umgesetzt werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht gewährleistet das UHP schliesslich eine gewisse Konstanz der staatlichen Investitionen.

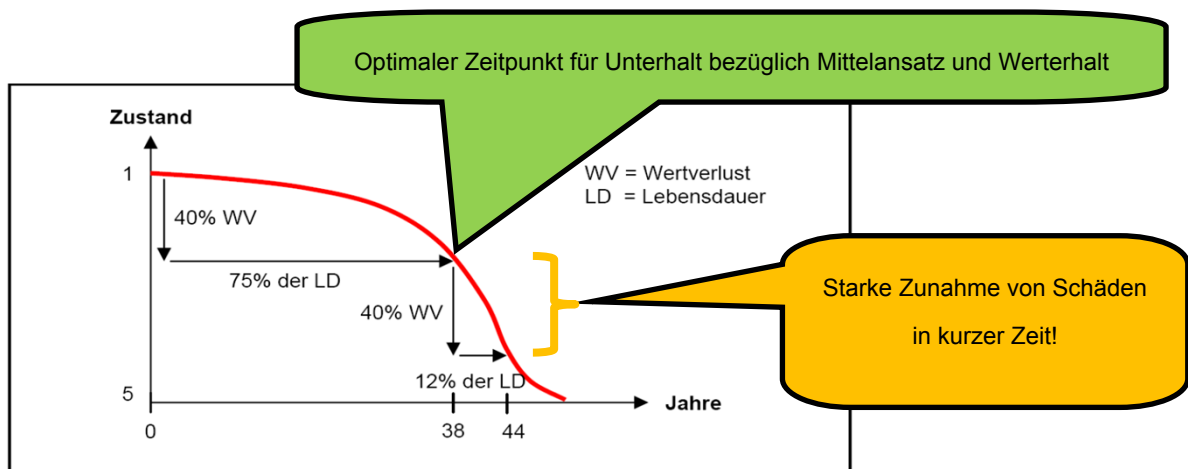


Abbildung 3: Schadensentwicklung

Zustand:

- 1 = sehr gut
- 2 = gut
- 3 = genügend
- 4 = schlecht
- 5 = ungenügend

Da der Rahmenkredit jeweils auf vier Jahre begrenzt ist, bleiben die finanzielle Übersicht und

die Transparenz bezüglich der ausgelösten Strassenunterhaltsarbeiten für alle Behörden gewährleistet und mit den jährlich oder im Voraus festgelegten Budgetkrediten wird die aktuell geltende Budgethoheit nicht tangiert.

7. Das Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2016 bis 2019

Das UHP 2016 bis 2019 umfasst die Vorhaben, die in dem vom Regierungsrat am 31. März 2015 beschlossenen Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen 2016 bis 2019 aufgeführt sind (Beilage 1). Die einzelnen Projekte wurden gemäss dem vorgängig beschriebenen Planungsprozess ausgewählt. Die Liste enthält auch die Weiterführung der nicht abgeschlossenen Projekte aus dem UHP 2012 bis 2015. Von den aufgezeigten Vorhaben werden nur Projekte im Gesamtumfang des bewilligten Rahmenkredits umgesetzt. Die Realisierung und Etappierung hängt von den Planungs- und eventuell externen Bewilligungsabläufen der einzelnen Projekte ab. Der Rahmenkredit für die einzugehenden Verpflichtungen für die Vier-Jahresperiode 2016 bis 2019 beträgt 22,6 Millionen Franken. Der Rahmenkredit erlischt am 31. Dezember 2019, unabhängig vom Arbeitsstand der einzelnen Projekte.

Der beantragte Rahmenkredit verteilt sich voraussichtlich wie folgt auf die Vier-Jahresperiode:

| Finanzplan 2016 | Finanzplan 2017 | Finanzplan 2018 | Langfristplanung 2019 | Summe |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|----------------|
| Fr. 7'800'000 | Fr. 8'000'000 | Fr. 4'000'000 | Fr. 2'800'000 | Fr. 22'600'000 |

(Stand: 1. Januar 2015)

Die Beträge entsprechen dem Finanzplan 2016 bis 2018 und der in der Langfristplanung für 2019 eingestellten Summe. Im Zeitraum 2016 bis 2019 sind für die WOV Ausgaben von 14'200'000 Franken vorgesehen. Wird der Budgetkredit baulicher Unterhalt Kantonsstrassen zulasten des Budgetkredits WOV erhöht, steigt damit auch die Summe des UHP (Rahmenkredit) um den gleichen Betrag an. Gleiches gilt auch für den Budgetübertrag von 2015 auf 2016.

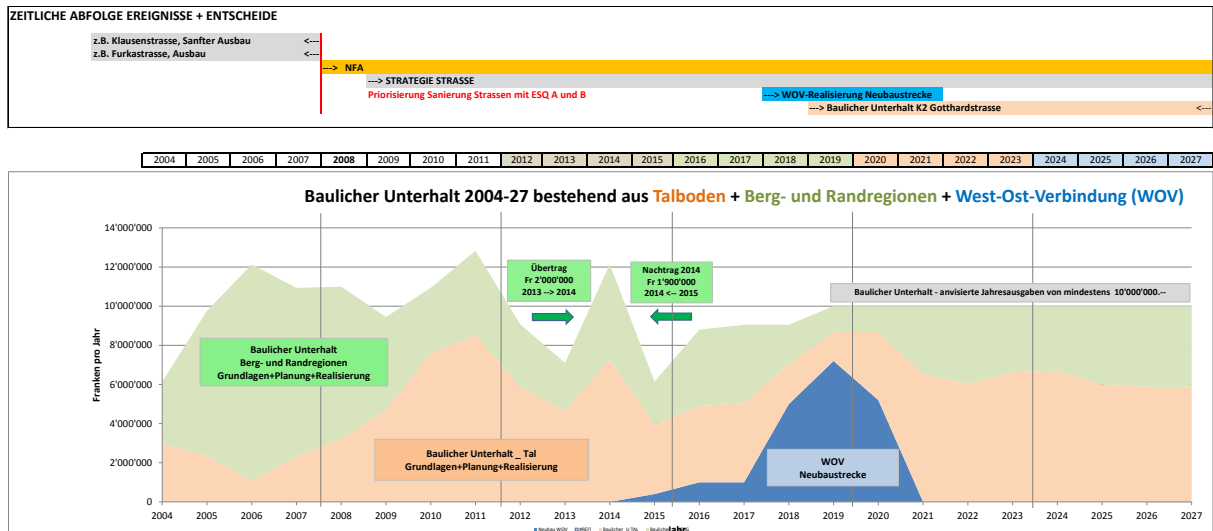


Abbildung 4: Verteilung der finanziellen Mittel zwischen UHP und WOV (vgl. Beilage 2)

Für den baulichen Unterhalt im Programm 2016 bis 2019 ist eine gleichmässige Verteilung der Mittel zwischen dem Talboden und den Bergregionen vorgesehen, dasselbe gilt für das UHP 2020 bis 2023. Ausser den flankierenden Massnahmen und den beiden Knotensanierungen Schächen und Adlergarten - die beide sowohl mit als auch ohne WOV saniert werden müssen - sind alle Massnahmen unabhängig von der WOV. Diese "Ohnehin"-Massnahmen und die übrigen Sanierungen auf der Gotthardstrasse werden ohne WOV wesentlich teurer als mit der WOV. Dies insbesondere, da die Gotthardstrasse mit WOV viel geringere Verkehrszahlen aufweist und Strasse und Knoten somit einfacher gestaltet und auf kleinere Belastungen ausgelegt werden können. Zudem müssten die Arbeiten ohne WOV unter grösserem Verkehr durchgeführt werden, was entsprechend grosse Kosten verursacht.

8. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der Rahmenkredit von 22,6 Millionen Franken für den Unterhalt der Kantonsstrassen 2016 bis 2019 gemäss UHP in der Beilage 1 wird beschlossen.
2. Der Regierungsrat wird ermächtigt, nicht ausgeschöpfte Budgetanteile eines Budgetjahrs innerhalb der Vier-Jahresperiode auf das nächste Budgetjahr zu übertragen.

3. Der Regierungsrat wird ermächtigt, Ende 2015 nicht ausgeschöpfte Budgetanteile auf das Budgetjahr 2016 zu übertragen. Der Verpflichtungskredit des Rahmenprogramms 2016 bis 2019 erhöht sich damit um den gleichen Betrag.
4. Über den Einsatz der finanziellen Mittel ist nach Ablauf der Periode ein Bericht zu erstellen.

Beilagen:

- Unterhaltsprogramm für die Kantonsstrassen; Massnahmenliste 2016 bis 2019 (Beilage 1)
- Verteilung der finanziellen Mittel zwischen UHP und WOV (Beilage 2)