

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 31. Mai 2017
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 660335
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Investitionsrahmenkredit Strasse 2018–2021

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Zusammenfassung.....	2
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Finanzierung von Kantonsstrassenprojekten.....	3
3.1	Das Schichtenmodell.....	3
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	4
3.3	Bestandteile des Investitionsrahmenkredits Strasse	6
3.4	Abstimmung mit der gesamtkantonalen Investitionsplanung	6
4	Der Strassennetzplan als Grundlage für die Investitionsplanung.....	7
4.1	Das Zusammenspiel von Strassennetzplan und IRK Strasse	7
4.2	Investitionsgrundsätze	7
5	Investitionen ins Kantonsstrassennetz.....	8
5.1	Investitionsrahmenkredit 2014–2017	8
5.2	Gesamte Investitionen ins Kantonsstrassennetz 2018–2021	9
5.3	Beantragte Mittel im Investitionsrahmenkredit 2018–2021	10
5.4	Art der Ausgabe.....	12
5.5	Kreditart / Konto / Rechnungsjahr	12
5.6	Für die Verwendung zuständiges Organ	12
5.7	Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	13
5.8	Auswirkungen auf die Gemeinden	13
5.9	Folgekosten	13
6	Personelle Auswirkungen	13
7	Antrag.....	14



1 Einleitung und Zusammenfassung

Gestützt auf Artikel 52 Absatz 3 Strassengesetz hat der Grosse Rat im September 2013 erstmals einen Investitionsrahmenkredit Strasse (IRK) erlassen. Der aktuelle IRK Strasse 2014–2017 läuft Ende Jahr aus und soll durch den vorliegende Rahmenkredit, für die Jahre 2018–2021, abgelöst werden. Gleichzeitig werden dem Grossen Rat Nachführungen beim Strassennetzplan 2014–2029 (SNP; Aktualisierung der Anhänge 1–3) zur Kenntnis gebracht.

Der IRK basiert auf dem SNP, der Langfristplanung für die Kantonsstrassen. Dieser berücksichtigt die massgeblichen kantonalen Grundlagen und Planungen wie die Gesamtmobilitätsstrategie, die Wirtschaftsstrategie 2015, den kantonalen Richtplan und die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK). Der IRK legt die mittelfristigen Massnahmen mit neuen Ausgaben (Investitionen) für die Kantonsstrassen fest. Als Investitionen im Sinne des Strassengesetzes gelten Projekte, die der Herstellung eines hinreichenden Verkehrssicherheitsniveaus und einer angemessenen Erschliessungsqualität (Ausbau / Neubau) dienen. Über diese Investitionen ins Kantonsstrassennetz entscheidet der Grosse Rat. Demgegenüber bewilligt der Regierungsrat den Rahmenkredit für den baulichen Unterhalt, über den Ausgaben für Reparaturen, Instandsetzungen und auch vollständige Wiederherstellungen ganzer Teile einer Strasse, wie Brücken, Fahrbahndecken und Leiteinrichtungen, finanziert werden.

Die Investitionen in die Kantonsstrassen unterliegen einer strengen Priorisierung und gegenseitigen Abstimmung der Projekte gemäss der Wirkungsziele nach dem Strassengesetz. Die Priorität richtet sich grundsätzlich nach der Dringlichkeit der Massnahme und dem jeweiligen Handlungsspielraum, der im Schichtenmodell zum Ausdruck gebracht wird (vgl. dazu Ziffer 3.1). Innerhalb einer Schicht werden die Projekte namentlich auf Grund des Handlungsbedarfs, der Dringlichkeit und der Kostenwirksamkeit priorisiert.

Mit dem IRK 2018–2021 bewilligt der Grosse Rat einen Kostenrahmen von **brutto rund 187 Millionen Franken** für die finanziellen Verpflichtungen, die der Kanton für Investitionen ins Kantonsstrassennetz während der Laufzeit des Rahmenkredits eingehen kann. Über die Ablösung der Mittel pro Vorhaben entscheiden der Regierungsrat oder die zuständige Stelle der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion. Sie berücksichtigen die pauschalen und die projektbezogenen Beiträge von Bund und Dritten. Vorbehalten bleibt die Genehmigung der jeweiligen Jahresvoranschläge durch den Grossen Rat. Der beantragte IRK 2018–2021 ist rund 80 Millionen Franken tiefer als der erste IRK Strasse 2014–2017. Aufgrund der Erfahrungen mit dem IRK 2014–2017 und der geplanten Massnahmen in den kommenden vier Jahren soll der beantragte IRK 2018–2021 ausreichen, um die verfügbaren Mittel gezielt einzusetzen. Neben dem weiterhin hohen Substanzerhaltungsbedarf, der mittels Rahmenkrediten für den baulichen Unterhalt finanziert wird, werden die vorgesehenen grossen Vorhaben: Umfahrung Wilderswil, Ausbau Bolligenstrasse Nord beim Anschluss Wankdorf sowie Verkehrssanierungen Burgdorf–Oberburg–Hasle und Aarwangen–Langenthal Nord, mit separaten Objektkrediten bewilligt. Die beiden letztgenannten Projekte können nur mit substanziellen Beiträgen des Bundes und dem kantonalen Investitionsspitzenfonds finanziert werden.

Der IRK Strasse ist in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Rates.

2 Rechtsgrundlagen

- Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG, BSG 732.11), namentlich Art. 52–55
- Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV, BSG 732.111.1)
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV, BSG 621.1), Artikel 136 ff.
- Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion vom 18. Oktober 2007 (Organisationsverordnung BVE; OrV BVE; BSG 152.221.191), Art. 12
- Direktionsverordnung über die Delegation von Befugnissen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion vom 18. April 2007 (DelDV BVE; BSG 152.221.191.1), Art. 4

3 Finanzierung von Kantonsstrassenprojekten

3.1 Das Schichtenmodell

Das Schichtenmodell unterteilt alle Strassenprojekte in sechs Kategorien:

Schicht 1 umfasst die Projekte im Bau. Für sie besteht kein Handlungsspielraum. Sie sollen gemäss beschlossenen Terminplan fertig gestellt werden.

Ein bescheidener Handlungsspielraum besteht für die Projekte, die der Substanzerhaltung oder der Lärmsanierung (Schichten 2 oder 3) dienen: Sie sind inhaltlich weitgehend vorgegeben, können aber in zeitlicher Hinsicht bis zu einem gewissen Grad, unter Gewährleistung der Betriebssicherheit und Wirtschaftlichkeit und unter Beachtung der gesetzlich vorgegebenen Frist für die Lärmsanierung (Ende 2018), verschoben werden.

Beschränkter Spielraum besteht bei den Massnahmen zur Behebung von Verkehrssicherheitsdefiziten (Schicht 4). Dabei geht es um die dringende Sanierung bekannter Unfallschwerpunkte (häufig bei Strassenkreuzungen), die Entschärfung gefährlicher Strassenabschnitte und die Behebung von Sicherheitsdefiziten bei Strassenquerungen zugunsten des Fuss- und des Veloverkehrs. Mit dem Gesetzespaket "ViaSicura" des Bundes sind die Kantone verpflichtet, der Verkehrssicherheit hohe Aufmerksamkeit zu schenken. Auch die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes löst Investitionen in der Schicht 4 aus.

An Projekte für die erhöhte Verkehrssicherheit, die verbesserte Verträglichkeit des Verkehrs und die hinreichende Erschliessungsqualität, die in Agglomerationen liegen, leistet der Bund Beiträge. Sie werden deshalb in einer separaten Schicht zusammengefasst (Schicht 5).

Ausbauten der Kapazität (Schicht 6) durch die Verbreiterung von Strassen oder durch den Neubau von Strassenabschnitten (Umfahrungen) sind selten. Sie kommen nur dann in Frage, wenn die hinreichende Verkehrsqualität nicht durch andere Massnahmen, namentlich ein geeignetes Verkehrsmanagement, sichergestellt werden kann. Bei Projekten der Schicht 6 besteht der grösste Handlungsspielraum.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Projekte auf Kantonsstrassen werden über verschiedene Kreditgefässe finanziert:

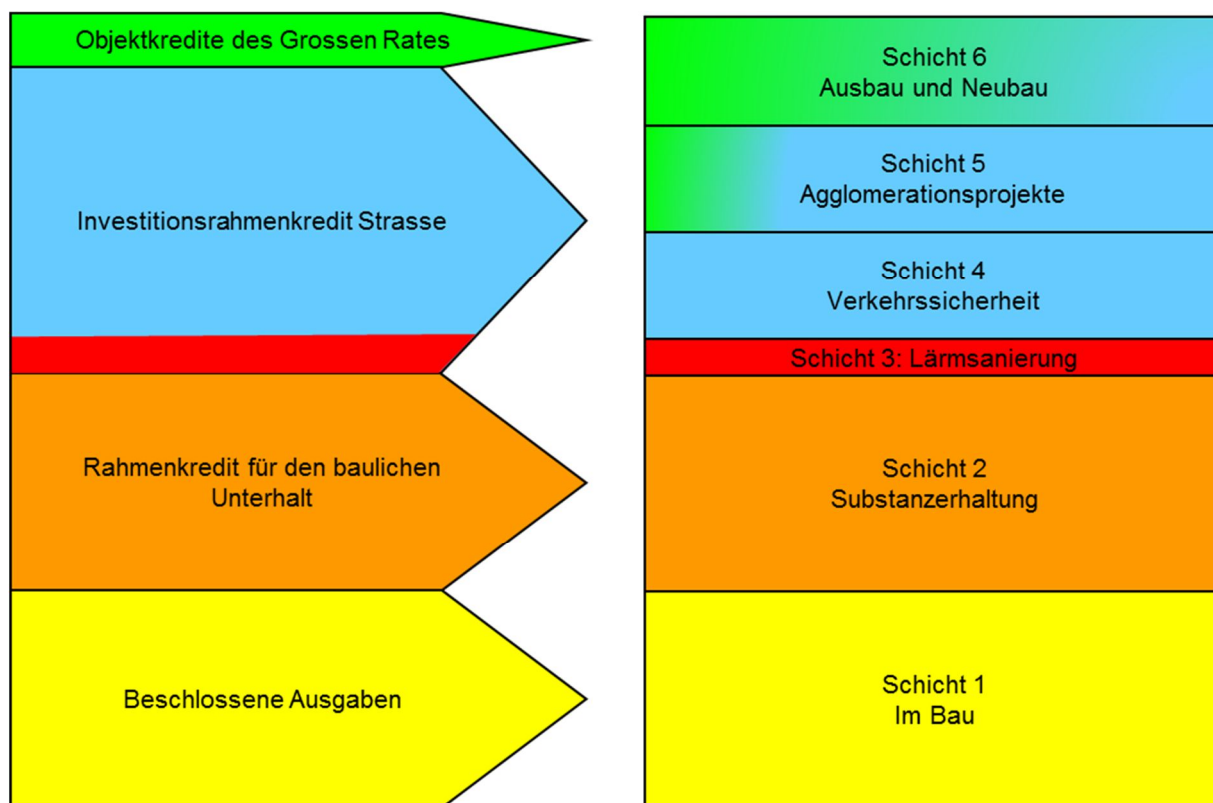


Abbildung 1: Finanzierungsgefässe und deren Verwendung

Die beschlossenen Ausgaben (in der Grafik gelb eingefärbt) umfassen die Projekte, die derzeit im Bau sind (Schicht 1). Die Summe der beschlossenen Ausgaben resp. der Kosten von Projekten im Bau ändert sich laufend, in Abhängigkeit von der Bewilligung neuer Ausführungsbeschlüsse, der Baufortschritte und der Abrechnung vollendeter Projekte. Anfang März 2017 belief sich die Gesamtsumme der Projekte im Bau auf rund 47 Millionen Franken.

Substanzerhaltungsmassnahmen (Schicht 2, in der Grafik orange eingefärbt) werden über den Rahmenkredit für den baulichen Unterhalt finanziert. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die der Regierungsrat für Instandsetzungen oder auch für die vollständige Wiederherstellung ganzer Teile einer Strasse bewilligt. Beispiele hierfür sind die Substanzerhaltung von Brücken, Stützmauern, Fahrbahndecken, Entwässerungsanlagen, Leiteinrichtungen oder Strassenbeleuchtungen (Art. 56 SG). Der Regierungsrat bewilligt in der Regel alle zwei Jahre einen neuen Rahmenkredit für den baulichen Unterhalt. Der laufende Rahmenkredit 2016–2017 beläuft sich auf 126,5 Millionen Franken. Der Umfang der jeweils zulasten dieser Rahmenkredite beschlossenen Ausgaben richtet sich nach dem Zustand der Anlagenteile, nach der Bau-reife der Projekte und den verfügbaren Mitteln. Mit den Investitionen der letzten Jahre konnten die Zustandswerte im Wesentlichen gehalten werden und auf rund 80 % der Kantonsstrassen ist das Zustandsniveau heute mittel bis gut. Mit einer Reduktion der Investitionsmittel müsste die Beobachtung des Strassenzustands weiter intensiviert werden, um keine Bugwelle an Instandhaltungen auf kommende Generationen zu überwälzen.

Diese Gefahr besteht namentlich bei der Hälfte aller Brücken, da diese nach 1980 gebaut wurden und spätestens im nächsten Jahrzehnt instand gesetzt werden müssen.

Lärmsanierungsmassnahmen (Schicht 3, in der Grafik rot eingefärbt) werden noch bis Ende 2018 über den Rahmenkredit für Lärmschutzmassnahmen an Kantonsstrassen finanziert. Danach ist kein weiterer Rahmenkredit vorgesehen, da die Lärmsanierung gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben bis 2018 abgeschlossen oder die entsprechenden Projekte zumindest verpflichtet sein sollten. Infolge der Verkehrszunahme werden indessen zusätzliche Lärmsanierungsmassnahmen notwendig sein. Diese werden ab 2019 über den IRK finanziert. Die Ausgaben dienen der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zum Lärmschutz entlang der Kantonsstrassen. Seit 1994 hat der Regierungsrat sechs Rahmenkredite bewilligt, den letzten am 18. November 2015, in einer Höhe von 40 Millionen Franken und mit einer Laufzeit von 2016 bis 2018. Die Ausschöpfung des Rahmenkredits richtet sich nach der Baureife der Projekte und nach den verfügbaren finanziellen Mitteln.

Investitionen werden einzeln mit einem Objektkredit (in der Grafik grün eingefärbt) oder gesamthaft mit einem Rahmenkredit (in der Grafik blau eingefärbt) durch den Grossen Rat bewilligt. Als Investitionen gelten neue Ausgaben für die Kantonsstrassen sowie die für diese Vorhaben nötigen Projektierungskosten. Es handelt sich um Projekte zur Behebung von Verkehrssicherheitsdefiziten (Schicht 4), um Massnahmen in Agglomerationsprogrammen (Schicht 5) oder um Massnahmen zur Gewährleistung einer ausreichenden Erschliessungsqualität auf den übrigen Kantonsstrassen (Ausbau und Neubau, Schicht 6).

Einzelvorhaben mit Nettokosten von mehr als zwei Millionen Franken, die eine wesentliche Kapazitätssteigerung für den motorisierten Individualverkehr bewirken oder einen Neubau darstellen, müssen mittels Objektkrediten (in der Grafik grün eingefärbt) des Grossen Rates einzeln bewilligt werden. Darunter fallen einige grosse Vorhaben der Schichten 5 und 6.

Während der Laufzeit des vorliegenden IRK ist vorgesehen, dem Grossen Rat einen Objektkreditantrag für die Umfahrung Wilderswil vorzulegen. Zudem ist geplant, dem Grossen Rat in der Zeit bis 2021 Objektkreditanträge für den Ausbau der Bolligenstrasse Nord im Bereich des Autobahnanschlusses Wankdorf sowie für die Verkehrssanierungen Burgdorf–Oberburg–Hasle und je nach Referendumsausgang Aarwangen–Langenthal Nord zu unterbreiten.

Alle übrigen neuen Ausgaben für Massnahmen auf Kantonsstrassen bewilligt der Grosse Rat mit den Investitionsrahmenkrediten Strasse. Deren Laufzeiten betragen jeweils vier Jahre.

Bei Projekten, die über den IRK oder andere Rahmenkredite finanziert werden, sind zwischen der Kreditgenehmigung und der Projektierung resp. Realisierung der Massnahmen Veränderungen der Ausgangslage möglich. Dies kann zu Änderungen der Terminplanung (z. B. bei Einsprachen und Beschwerden), zu Projektänderungen oder zu einem veränderten Mengengerüst mit entsprechenden Kostenfolgen führen. Strassenbauprojekte können deshalb jeweils erst dann abschliessend priorisiert werden, wenn die entsprechenden Strassenpläne und Ausgabenbewilligungen vorliegen.

Die genannten Abhängigkeiten führen dazu, dass zum Teil Projekte, die aktuell in zweiter oder dritter Priorität vorgesehen sind, später allenfalls vorgezogen und bei Baureife realisiert werden. Angesichts der rollenden Planung kann dem vorliegenden IRK keine abschliessende Projektliste beigelegt werden. Die Liste in der Beilage zum Vortrag zeigt vielmehr die Priorisierung der nötigen Investitionen aus heutiger Sicht auf.

3.3 Bestandteile des Investitionsrahmenkredits Strasse

Der IRK Strasse umfasst:

- alle Investitionen (= neue Ausgaben) mit Nettokosten bis 2 Millionen Franken;
- alle Investitionen mit Nettokosten über 2 Mio. Franken, die keine wesentliche Kapazitätssteigerung für den motorisierten Individualverkehr bewirken oder die keinen Neubau darstellen, soweit für diese im Strassennetzplan eine Massnahme vorgesehen ist.
- alle Planungen und Projektierungen für Investitionen, die während der Laufzeit des vorliegenden IRK noch nicht zur Ausführung gelangen werden.

Bereits bewilligte Kredite sowie Ausführungskredite für Projekte, die nach 2021 bewilligt werden sollen, sind nicht Bestandteil des IRK 2018–2021. Die nachfolgende Übersicht zeigt schematisch, welche Projekte im vorliegenden IRK enthalten sind (rot umrandet). Es sind die Projekte, für die in den Jahren 2018–2021 die Projektierung und / oder der Bau in Angriff genommen werden sollen (Projekte 3–5). Für Projektierungen und Baumassnahmen, die im Jahr 2017 bereits laufen (Projekte 1 und 2), liegen Ausgabenbewilligungen vor. Sie sind deshalb nicht im vorliegenden IRK enthalten.



Abbildung 2: Übersicht über den Umfang des Investitionsrahmenkredits

Ebenso wenig zum IRK Strasse gehören die Projektierungen und Baumassnahmen, die erst ab 2022 beschlossen werden sollen. Wo die Projektierung vor Ende 2021, die Ausführung aber danach geplant ist (Projekt 5), werden im vorliegenden IRK nur Kosten für die voraussichtliche Projektierung berücksichtigt.

3.4 Abstimmung mit der gesamtkantonalen Investitionsplanung

Sämtliche im IRK enthaltenen Projekte sind mit der gesamtkantonalen Investitionsplanung abgestimmt. Es wird demnach nicht zugunsten der Strassenprojekte auf andere, in der Planung eingestellte Projekte verzichtet werden müssen. Die gesamtkantonale Investitionsplanung wird dem Grossen Rat jeweils in der Novembersession, im Rahmen der Debatte zum Voranschlag sowie zur Aufgaben- und Finanzplanung, unterbreitet.

4 Der Strassennetzplan als Grundlage für die Investitionsplanung

4.1 Das Zusammenspiel von Strassennetzplan und IRK Strasse

Der Strassennetzplan (SNP) wird alle acht Jahre neu erstellt, jeweils mit einem Fokus auf die kommenden 16 Jahre. Den ersten SNP 2014–2029 hat der Regierungsrat im Jahr 2013 erlassen und dem Grossen Rat zur Kenntnis unterbreitet. Gestützt auf den zwischenzeitlich erfolgten Fortschritt des Projektportfolios werden dem Grossen Rat gleichzeitig mit dem vorliegenden IRK die aktualisierten Anhänge 1–3 zum SNP unterbreitet. Die Anhänge umfassen insbesondere die aktuellen Listen sämtlicher Projekte mit Gesamtkosten von mehr als zwei Millionen Franken (Anhang 2) und der Eigentumsänderungen (Anhang 3) sowie das Kantonsstrassennetz inkl. strategischer Veränderungen.

Der Investitionsrahmenkredit Strasse ergänzt den Strassennetzplan, indem er die mittelfristige Finanzierung aller Investitionen auf den Kantonsstrassen und kantonalen Radwegen sicherstellt, soweit die Investitionen nicht über Objektkredite zu bewilligen sind. Massnahmen von mehr als zwei Millionen Franken für den Neubau, Ausbau oder Rückbau von Kantonsstrassen können gemäss Strassengesetz nur über den IRK bewilligt werden, wenn für den Strassenabschnitt im Strassennetzplan eine Massnahme vorgesehen ist.

4.2 Investitionsgrundsätze

Das bestehende Kantonsstrassennetz verbindet die Gemeinden, Regionen und Agglomerationen untereinander und stellt den Anschluss sowohl ans Nationalstrassennetz als auch an die Gemeindestrassen sicher. Die Kantonsstrassen müssen demnach verschiedensten Ansprüchen genügen und einer Vielzahl von Bedürfnissen entsprechen. Der zur Behebung aller festgestellten Schwachstellen erforderliche Finanzbedarf übersteigt jedoch die verfügbaren finanziellen Mittel. Deshalb ist eine Priorisierung notwendig. Dabei kommen folgende Grundsätze zur Anwendung¹:

- Fertigstellen von Projekten im Bau (Schicht 1): Bewilligte und im Bau befindliche Projekte sind gemäss den Bauprogrammen abzuschliessen. Eine Beschleunigung des Baufortschritts verursacht ebenso Zusatzkosten wie eine Verzögerung, ein Abbruch oder ein Unterbruch von Projekten.
- Erhalten der Betriebsbereitschaft (Schichten 2 und 3): Die für die Bevölkerung und die Wirtschaft wichtigen Funktionen kann das Kantonsstrassennetz nur in einem betriebsbereiten und betriebssicheren Zustand erfüllen. Alle Bestandteile der Strassen wie Fahrbahnen, Brücken, Stützmauern, Tunnel, Entwässerungsanlagen, Schutzvorrichtungen aber auch ihre Ausrüstung (Absturzsicherungen, Beleuchtung, Signalisation und Markierung etc.) sind einem Alterungsprozess unterworfen und weisen im Verlauf der Zeit zunehmende Schäden auf. Dabei sinkt die Tragsicherheit von Strassenfundamenten und Kunstbauten oft so stark, dass das Risiko eines Versagens bzw. eines Einsturzes rasch zunimmt. Um die gesetzlich vorgeschriebene Verkehrssicherheit jederzeit gewährleisten zu können, müssen die Kantonsstrassen und ihre Bestandteile daher zwingend in zeitlichen Abständen, die der Bauweise und dem Alter, dem Verkehrsaufkommen sowie den geologischen und klimatischen Verhältnissen angepasst sind, erneuert oder ersetzt werden. Im Zuge der Substanzerhaltung werden die Strassen soweit möglich und verhältnismässig auch den neuen Normen und gesetzlichen Vorschriften entsprechend ausgestaltet.

¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen zum Schichtenmodell in Ziffer 3.1 hiavor und im SNP

Erfolgt die Substanzerhaltung nicht zeitgerecht, ist neben Sicherheitseinbussen mit insgesamt wesentlich höheren Kosten zur späteren Instandstellung zu rechnen.

Bleibt die Substanzerhaltung ganz aus, werden aus Sicherheitsgründen Verkehrsanordnungen wie Gewichtsbeschränkungen, Strassensperrungen o. ä. unumgänglich. Zudem kann der Kanton als Werkeigentümer haftbar gemacht werden.

- Behebung von Verkehrssicherheitsdefiziten (Schichten 4 und 5): Die im Verkehrsalltag beobachteten Verkehrsabläufe und die Unfalldatenbank zeigen vielerorts einen Handlungsbedarf auf. In jedem Einzelfall wird der Handlungsbedarf mit einer standardisierten Schwachstellenanalyse verifiziert. Es geht dabei häufig um die Eliminierung von Gefahrenstellen infolge der Verkehrszunahme, um die Verkehrsberuhigung, um die Neugestaltung von Knoten oder um die Umgestaltung des Strassenraums, um die Verträglichkeit mit geänderten Nutzungen im Siedlungsgebiet (Zentrumsnutzungen) zu erhöhen.
- Ausbau und Umgestaltung (Schichten 5 und 6): Primär gilt der Grundsatz der kantonalen Mobilitätsstrategie, wonach bei Kapazitätsengpässen auf bestehenden Strassen zuerst mit organisatorischen Massnahmen (verkehrsmengenabhängige Dosierungen, Leitsysteme u. ä.) interveniert werden soll. Trotzdem ist in Einzelfällen ein Aus- oder Neubau von Strassen unumgänglich. Aus- und Neubauten erfordern vergleichsweise hohe Investitionsausgaben, obwohl sie häufig nur zu den Hauptverkehrszeiten (Morgen- und Abendspitzenstunden in den Agglomerationen, Spitzenwochenenden bei Tourismusdestinationen) einen hohen Nutzen erzeugen.

Innerhalb einer Schicht werden die Prioritäten namentlich auf Grund des Handlungsbedarfs, der Dringlichkeit und der Kostenwirksamkeit festgelegt. Sie basieren bei der Substanzerhaltung auf der Zustandsbewertung der Strassen und Kunstbauten, bei den übrigen Schichten auf den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten sowie auf den Schwachstellenanalysen und den Korridorstudien über einzelne Strassenzüge.

Der IRK Strasse umfasst vor allem Massnahmen der Schichten 4 und 5, in geringem Umfang auch der Schicht 6. Die Bestimmung der jeweils angemessenen Massnahmen folgt strikte dem Standardprozess für Kantonsstrassen. Dabei gilt, dass in vergleichbaren Situationen gleichwertige Lösungen realisiert werden und dass bei jedem Projekt möglichst viele Defizite mit einem möglichst geringen Kostenaufwand behoben werden müssen. Die verfügbaren finanziellen Mittel werden so gezielt dort eingesetzt, wo sie im Verhältnis zu den Kosten den grössten Nutzen bringen (Gebot des wirtschaftlichen und haushälterischen Mitteleinsatzes).

5 Investitionen ins Kantonsstrassennetz

5.1 Investitionsrahmenkredit 2014–2017

Das Instrument des Rahmenkredits für kleinere und mittlere Investitionen ins Kantonsstrassennetz hat sich bewährt. Eine Vielzahl von Einzelmassnahmen konnte zeitgerecht realisiert oder in Angriff genommen werden. Das Instrument entlastet den Grossen Rat von politisch unkritischen Strassenbaugeschäften, was sich auch positiv auf den Verwaltungsaufwand auswirkt.

Dem Grossen Rat werden nur noch die Kreditanträge zu den grossen und komplexen Strassenbauvorhaben unterbreitet, wie beispielsweise die Projektierungskredite für die Verkehrssanierungen Burgdorf–Oberburg–Hasle und Aarwangen–Langenthal Nord.

Der erste IRK für die Jahre 2014–2017 belief sich auf 267'491'700.- Franken. Bis im Februar 2017 wurde der IRK zu rund 120 Millionen Franken ausgeschöpft. Im 2017 sind weitere Verpflichtungen von rund 75 Millionen Franken vorgesehen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass der erste IRK zu knapp drei Vierteln genutzt wird.

In den vier Jahren 2014–2017 hielt sich die Investitionstätigkeit ins Kantonsstrassennetz weitgehend auf dem vorgesehenen Niveau. Sie erfolgte indessen in geringerem Ausmass, als ursprünglich geplant, über das neue Instrument des IRK. Substanzielle Investitionen wurden über andere Kredite finanziert, vor allem über den Rahmenkredit für den baulichen Unterhalt 2012–2013 (rund 45 Millionen Franken über dem Schnitt von ca. 130 Millionen für zwei Jahre). Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich bei einigen ursprünglich im IRK vorgesehenen Massnahmen im Projektverlauf ein grösserer Substanzerhaltungsanteil ergab, so dass die Massnahmen letztendlich über den Rahmenkredit für den baulichen Unterhalt zu finanzieren waren.

Beim hiermit beantragten IRK Strasse 2018–2021 werden die Erfahrungen mit dem ersten IRK berücksichtigt. Die beantragte Kreditsumme ist deutlich tiefer als beim IRK 2014–2017. Es besteht allerdings weiterhin ein Bedarfsüberhang für Strassenausbauten und -umgestaltungen. Wegen nicht vorhersehbarer Faktoren, wie Verzögerungen im Projektablauf, ist erneut davon auszugehen, dass die Liste der grösseren Investitionen nicht in allen Teilen wird umgesetzt werden können.

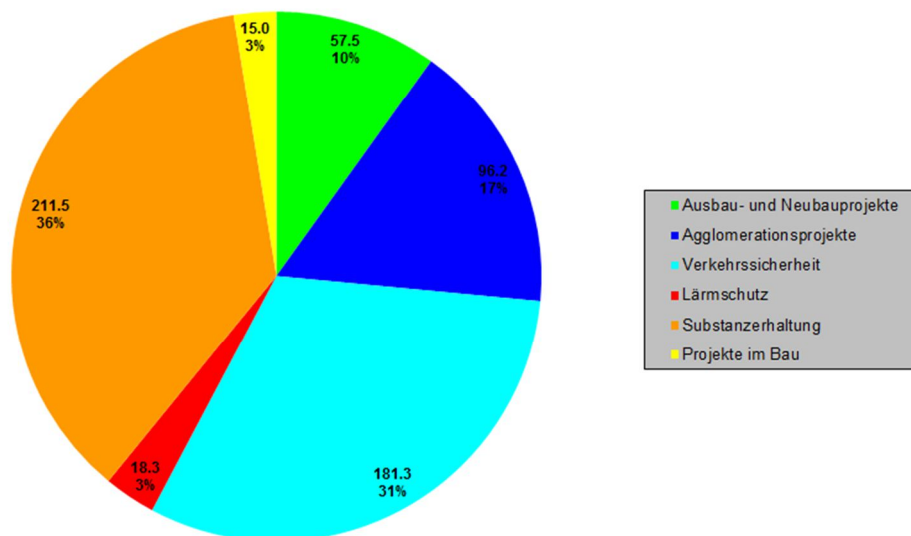
In den kommenden vier Jahren werden einige grosse Projekte als Objektkredite dem Grossen Rat einzeln zur Genehmigung unterbreitet werden. Vorgesehen sind insbesondere Objektkredite für die Umfahrung Wilderswil, die Korrektur der Bolligenstrasse Nord beim Autobahnanschluss Wankdorf sowie die Verkehrssanierungen Burgdorf–Oberburg–Hasle und Aarwangen–Langenthal Nord (Bau ab 2022).

5.2 Gesamte Investitionen ins Kantonsstrassennetz 2018–2021

Für die Jahre 2018–2021 sind insgesamt Investitionen von rund 586 Millionen Franken ins Kantonsstrassennetz vorgesehen. Die Sachplanung liegt damit über der Summe der aktuellen Finanzplanung. Der Sachplanungsüberhang ist zweckmässig und trägt dem Umstand Rechnung, dass sich Strassenbauprojekte im Laufe ihrer Entwicklung sowohl bezüglich Mengengerüst als auch Realisierungszeitpunkt (z.B. Verzögerungen durch Einsprachen und allenfalls Beschwerden) massgeblich verändern können. Er hat sich in den letzten Jahren bewährt und erlaubt, die im Voranschlag eingestellten Investitionsmittel flexibler für die Kantonsstrassen zu nutzen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die geplanten Investitionen ins Kantonsstrassennetz in den Jahren 2018–2021, aufgeteilt nach Schichten.

Geplante Investitionen ins Kantonsstrassennetz 2018 - 2021, in Mio. CHF



Die Gesamtsumme von rund 586 Millionen Franken für die geplanten Investitionen ins Kantonsstrassennetz in den Jahren 2018–2021 ist nahezu identisch mit derjenigen vor vier Jahren, für die Periode 2014–2017.

5.3 Beantragte Mittel im Investitionsrahmenkredit 2018–2021

5.3.1 Rahmenbedingungen und Annahmen

Der vorliegende IRK umfasst die Verpflichtungen für neue Ausgaben in den Jahren 2018–2021 (vgl. auch Ziff. 3.3). Die Verpflichtungen werden Ausgaben auslösen, die teilweise erst nach 2021 getätigt werden.

Nicht im IRK enthalten sind die Einzelvorhaben, die mittels Objektkrediten des Grossen Rates zu bewilligen sein werden. Ebenso wenig enthalten sind die neuen Ausgaben für Projekte, für die bis Ende 2017 bereits eine Ausgabenbewilligung für die Realisierung vorliegt (Finanzierung über den IRK Strasse 2014–2017).

Die Höhe des Investitionsrahmenkredits Strasse orientiert sich an der aktuellen Finanzplanung, unter Berücksichtigung eines angemessenen Sachplanungsüberhangs (vgl. Ziffer 5.2 vorn).

Zu berücksichtigen sind im Weiteren die Globalbeiträge des Bundes an den Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen, die Bestandteil des Nationalstrassenergänzungsnetzes sind. Die Höhe der Globalbeiträge ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet. Sie dürfte mit der geplanten Inkraftsetzung des Netzbeschlusses der Nationalstrassen auf den 1. Januar 2020 und der allfälligen Erweiterung des Ergänzungsnetzes des Bundes angepasst werden. Während der Laufzeit des vorliegenden IRK Strasse wird mit folgenden Globalbeiträgen gerechnet:

Je CHF 19 Mio. in den Jahren 2018 und 2019 sowie je CHF 16 Mio. in den Jahren 2020 und 2021 (total CHF 70 Mio.).

Nicht im Voraus genau bekannt sind zudem weitere objektgebundene Beiträge des Bundes (v.a. Beiträge an Projekte in Agglomerationen), allfällige Gemeindebeiträge (für Zusatzbestellungen über dem Kantonsstrassenstandard) oder Beiträge weiterer Dritter.

5.3.2 Verpflichtungssumme IRK Strasse 2018–2021

Der IRK Strasse 2018–2021 umfasst eine Verpflichtungssumme von brutto CHF 187,455 Mio., die in den vier Jahren ab 2018 für neue Ausgaben für die Kantonsstrassen bewilligt werden soll. Davon werden die Globalbeiträge des Bundes für Kantonsstrassen, die Bestandteil des Ergänzungsnetzes des Bundes sind, die Beiträge des Bundes an die Agglomerationsprojekte sowie allfällige Gemeindebeiträge und Beiträge Dritter abzuziehen sein. Weil die Beiträge allerdings noch nicht mit Sicherheit feststehen, ist ein Bruttobetrag zu bewilligen.

Folgende Beiträge werden pauschal erwartet:

Verpflichtungssumme brutto	CHF	187'455'000
voraussichtliche Bundesbeiträge ²	CHF	70'000'000
weitere voraussichtliche Beiträge von Bund, Gemeinden und Dritten	CHF	19'024'000
voraussichtliche Nettoinvestitionen	CHF	98'431'000

5.3.3 Liste der grösseren Investitionsvorhaben

Im Anhang findet sich die Liste der voraussichtlichen grösseren Investitionen in die Kantonsstrassen während der Jahre 2018–2021. Sie zeigt den Planungs- und Projektierungsstand Mitte Februar 2017. Kleinere Projekte mit voraussichtlichen Kosten von weniger als CHF 500'000.– sind ebenso wenig in der Liste enthalten wie die Grossprojekte, die der Grosse Rates über Objektkredite einzeln bewilligen wird.

Die Liste konkretisiert die geplante Mittelverwendung, indem sie die heutige Priorisierung der Projekte aufzeigt. Sie ist weder abschliessend noch verbindlich. Es ist möglich, dass vereinzelt statt aufgelisteter Vorhaben noch nicht aufgeführte Massnahmen über den vorliegenden IRK finanziert werden.

5.3.4 Voraussichtliche jährliche Zahlungen (brutto)

Bei den voraussichtlichen jährlichen Zahlungen (Umfang siehe Beschluss) ist berücksichtigt, dass in den Jahren bis im Jahr 2023 noch Projekte fertig gestellt werden, die bereits vor 2018 bewilligt wurden.

5.3.5 Aufteilung nach Schichten und Oberingenieurkreisen

Die mit dem IRK Strasse beantragten Mittel sollen wie folgt eingesetzt werden (alle Angaben in Tausend Franken):

² Globalbeiträge an den Ausbau und die Erhaltung des Nationalstrassenergänzungsnetzes

	OIK I	OIK II	OIK III	OIK IV	TBA
Schicht 4 Verkehrssicherheit	26'492	28'334	20'232	38'989	114'047
Schicht 5 Agglo-Projekte	7'206	40'071	3'700	12'435	63'412
Schicht 6 Neu- und Ausbau	5'538	0	4'458	0	9'996
Total	39'236	68'405	28'390	51'424	187'455

Die Aufteilung nach Schichten und damit nach den Hauptzwecken der einzelnen Projekte zeigt eine differenzierte Verwendung der beantragten Mittel für Investitionen in die Kantonsstrassen in den ländlichen Räumen (Schichten 4 und 6) und den Agglomerationen (Schichten 4 und 5).

Zu den vergleichsweise geringeren Investitionen in den Oberingenieurkreisen I und III sind grosse, über Objektkredite zu finanzierende Einzelbauvorhaben hinzuzuzählen, wie die Umfahrung Wilderswil sowie die Nationalstrassenprojekte A5 Umfahrung Biel (Netzfertigstellung).

5.4 Art der Ausgabe

Es handelt sich um neue einmalige Ausgaben gemäss Art. 46 und Art. 48 Abs. 1 FLG. Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit diesem Beschluss bewilligt.

5.5 Kreditart / Konto / Rechnungsjahr

Produktgruppe: Infrastrukturen Nr. 09.09.9100

Verpflichtungskredit gemäss Art. 50 FLG in Form eines Rahmenkredits gemäss Art. 53 FLG. Zahlungen werden gestützt auf Ausführungsbeschlüsse gemäss Ziffer 5 des Beschlusses geleistet. Die voraussichtlichen Zahlungen und die Einnahmen aus Beiträgen von Bund und Gemeinden sind in der Finanzplanung in folgenden Konten eingestellt:

1579 501000	Bau von Kantonsstrassen
1579 611000	Rückerstattung von Gemeinden für Strassenbau
1579 630000	Investitionsbeiträge des Bundes für Strassenbau

5.6 Für die Verwendung zuständiges Organ

Gemäss Artikel 54 des Strassengesetzes ist der Regierungsrat für die Verwendung des Investitionsrahmenkredits Strasse zuständig. Er bewilligt die Ablösung des Rahmenkredits mit Ausführungsbeschlüssen gemäss den genehmigten Voranschlägen. Innerhalb der Befugnisse gemäss Art. 152 und 153 FLV sowie Art. 4 DelDV BVE können die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie das Tiefbauamt Ausführungsbeschlüsse bewilligen.

Entsprechend der bisherigen Regelung soll die BVE zudem auch in Zukunft ermächtigt werden, für die im Investitionsrahmenkredit Strasse aufgenommenen Vorhaben die Projektierungskosten bis zu einer Million Franken (inkl. Strassenplanverfahren und vorsorglichem Landerwerb) zu bewilligen. Für Projektierungen mit Kosten von über CHF 1 Mio. unterbreitet die BVE dem Regierungsrat entsprechende Kreditanträge. Diese Regelung wurde bereits mit den früheren Strassenbauprogrammen eingeführt und hat sich seither sehr gut bewährt.

Sie verkürzt und vereinfacht die Abläufe in der Verwaltung und ist aus verwaltungsökonomischen Gründen beizubehalten.

5.7 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Mit dem Investitionsrahmenkredit wird ein Bruttoinvestitionsvolumen von rund CHF 187 Mio. ausgelöst. Die direkte Wertschöpfung erfolgt zum grössten Teil in den betroffenen Regionen, soweit die regionalen Strassenbauunternehmen konkurrenzfähige Angebote unterbreiten.

Der Nutzen eines hinreichend ausgebauten Kantonsstrassennetzes für die Wirtschaft und die gesamte Bevölkerung ist gross. Gesellschaft und Wirtschaft sind in sehr hohem Masse darauf ausgerichtet, sich zwischen Arbeits-, Einkaufs-, Wohn- und Freizeitort frei zu bewegen. Gleiches gilt für Konsum- und Investitionsgüter. Ohne gut funktionierende Kantonsstrassen, die das Rückgrat für die kantonale und regionale Erschliessung bilden, sind die heute üblichen Gesellschafts- und Wirtschaftsformen nicht denkbar.

5.8 Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Bedeutung des Kantonsstrassennetzes als Rückgrat für viele Verkehrsbeziehungen entsprechend, arbeitet der Kanton bei der Planung, der Projektierung, dem Bau und dem Betrieb seiner Strassen partnerschaftlich mit den Gemeinden zusammen. Die Zusammenarbeit erlaubt Kanton und Gemeinden, ihre Massnahmen auf dem gesamten Strassennetz gegenseitig abzustimmen und somit insgesamt zu optimieren.

An der Finanzierung der Kantonsstrassen beteiligen sich die Gemeinden nur im Masse von Zusatzbestellungen, die über den Standard des Kantons hinausgehen. Häufig beschliessen die Gemeinden im Zuge der Massnahmen des Kantons auch Anpassungen an ihrem Gemeindestrassennetz. Die diesbezüglichen Kosten tragen sie selbst.

5.9 Folgekosten

Der Wiederbeschaffungswert der Anlagen, die mit dem vorliegenden Investitionsrahmenkredit realisiert werden, liegt in der Grössenordnung der neuen Verpflichtungen. Bei einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von rund 70 Jahren resultieren aus dem Investitionsrahmenkredit Strasse Folgekosten in der Grössenordnung von rund CHF 2,8 Mio. pro Jahr. Diese entstehen grösstenteils im baulichen Unterhalt. Weil Netzerweiterungen nicht Bestandteil des IRK Strasse sind, ergeben sich keine spürbaren Folgekosten im betrieblichen Unterhalt.

6 Personelle Auswirkungen

Das vorliegend ausgewiesene Investitionsvolumen und die sich im Bau befindlichen Projekte sowie die Einzelbauvorhaben stellen das Tiefbauamt vor grosse personelle Herausforderungen. Es ist geplant, den IRK Strasse 2018–2021 mit dem bestehenden Stellenetat des Tiefbauamts zu bewältigen

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Liste der voraussichtlichen grösseren Investitionen ins Kantonsstrassennetz