



Kantonsratsbeschluss über das Strassenbauprogramm 2014–2022

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 22. Oktober 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat am 18. Dezember 2003 das Strassenbauprogramm 2004–2011 verabschiedet. Er hat mit Beschluss vom 30. September 2010 das Programm bis 2014 verlängert sowie die finanziellen Mittel entsprechend angepasst (BGS 751.12, § 2 Abs. 1). Dies war somit in den vergangenen zehn Jahren wegweisend für den zugerischen Strassenbau. Ein neues Programm schafft einerseits die finanziellen Grundlagen und gibt andererseits auch die strategische Stossrichtung für den Strassenbau der nächsten Jahre vor. Die Vorlage beruht auf § 12 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW, BGS 751.14). Das Programm über die nächsten neun Jahre entspricht einer mittleren Planungssicht und erscheint angemessen.

In den Anträgen des Regierungsrates vom 2. September 2003 (Vorlage Nr. 1160.1 - 11265) und vom 2. Februar 2010 (Vorlage Nr. 1901.1 - 13321) waren die einzelnen Kredite mit Projekten begründet, welche unmittelbar bevorstanden oder aller Voraussicht nach in den Programmjahren zur Realisierung gelangen sollten. Die Projektvorschläge zu den einzelnen Krediten dienten als Bemessungsgrundlage, waren jedoch weder zwingend noch abschliessend.

Weil einerseits das aktuelle Strassenbauprogramm 2014 ausläuft und andererseits die Rahmenkredite zumindest teilweise fast aufgebraucht sind, unterbreiten wir Ihnen ein neues Strassenbauprogramm, um weitere Bauvorhaben realisieren zu können und das zugerische Strassen-, Radweg- und Busnetz entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen bzw. auf einem guten Stand zu halten.

Die Vorlage ist wie folgt gegliedert:	Seite
I. In Kürze	2
II. Ausgangslage	2
III. Änderungen im neuen Strassenbauprogramm und deren Hintergründe	3
IV. Rahmenkredite	6
1. Rahmenkredit für Kantonsstrassen	6
2. Rahmenkredit für öffentlichen Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke	8
V. Kompetenzen und Finanzierung	9
1. Kreditbewilligung	9
2. Finanzielle Auswirkungen	10
3. Zeitplan	12
VI. Antrag	12

I. In Kürze

Der Kanton Zug finanziert den Bau seiner Strassen, Radwege und die baulichen Anpassungen des Busnetzes vorwiegend aus Rahmenkrediten. Diese stehen mit einem Kantonsratsbeschluss, basierend auf einem Bauprogramm, zur Verfügung. Das aktuelle Strassenbauprogramm läuft 2014 aus und ein Teil der Rahmenkredite ist fast aufgebraucht. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat ein neues Strassenbauprogramm über neun Jahre, d.h. bis 2022 mit einem jeweils benötigten finanziellen Kreditrahmen.

Im Kanton Zug gibt es gestützt auf das Gesetz über Strassen und Wege ein Strassenbauprogramm, das der Regierungsrat für Neu- und Umbauten aufstellt. Darin sind die mutmasslichen Projekte mit ihren geschätzten Planungs- und Baukosten aufgeführt. Das aktuelle Strassenbauprogramm hat eine Laufzeit von 2004–2014. Es enthält mehrere Rahmenkredite zur Finanzierung der Neu- und Ausbauten von Strassen und Wegen. Ein neues Strassenbauprogramm drängt sich aus zwei Gründen auf:

- 1) Zum einen ist der Rahmenkredit für "allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten" aufgrund der sehr regen Bautätigkeit im Kanton Zug und den damit verbundenen Planungen fast aufgebraucht. Die zur Verfügung stehenden Rahmenkredite für den Bau von Kantonsstrassen und Radstrecken sind so stark beansprucht, dass anstehende grössere Projekte wie der Ausbau der Ägeristrasse im Abschnitt Lorzentobelbrücke bis Schmittli nicht finanziert werden könnten.
- 2) Zum andern läuft das Strassenbauprogramm im Jahr 2014 aus.

Der Regierungsrat sieht daher vor, dem Parlament ein neues Strassenbauprogramm vorzulegen. Dieses Programm ist wie folgt gegliedert:

- | | |
|---|--------------------|
| - Kantonsstrassen (Ausbauten inklusive lokale Korrekturen, Lärmschutz, Kunstbauten, technische Einrichtungen, allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten) | 151.0 Mio. Franken |
| - Öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke | 65.0 Mio. Franken |

Dieses neue Strassenbauprogramm erfordert einen referendumsfähigen Beschluss des Kantonsrates. Die einzelnen Kreditbeschlüsse werden dann jeweils nur noch mit einfachem Kantonsratsbeschluss, mittels Budgetkredit des Kantonsrats oder mit Beschluss des Regierungsrats bzw. des Baudirektors freigegeben.

II. Ausgangslage

Mit Beschluss am 18. Dezember 2003 hat der Kantonsrat das Strassenbauprogramm 2004–2011 verabschiedet. Er hat am 30. September 2010 dieses Programm bis 2014 verlängert und die finanziellen Mittel aufgestockt. Damit wurden insgesamt folgende Summen als Rahmenkredite festgelegt (total 248 Mio. Franken):

- für Nationalstrassen (netto)	14.0 Mio. Franken
- für Kantonsstrassen (Ausbauten inklusive lokale Korrekturen, Massnahmen für den Lärm- und Gewässerschutz und Kunstbautenerneuerungen)	158.0 Mio. Franken
- für allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten	29.0 Mio. Franken
- für Anlagen für die regionalen Buslinien und für Radstrecken	47.0 Mio. Franken

Mit Ausnahme des Rahmenkredites für "Anlagen für die regionalen Buslinien und für Radstrecken", welcher zu Lasten der Verwaltungsrechnung finanziert wird, erfolgt die Finanzierung der übrigen Kredite zu Lasten der Spezialfinanzierung gemäss § 35 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14).

Es stehen für Projekte (Stand Juli 2013) inkl. voraussichtlich bis Anfang 2014 zu beschliessende Bauvorhaben, noch folgende Rahmenkredite zur Verfügung:

- für Nationalstrassen (netto)	1.0 Mio. Franken
- für Kantonsstrassen (Ausbauten inklusive lokale Korrekturen, Massnahmen für den Lärm- und Gewässerschutz und Kunstbautenerneuerungen)	52.1 Mio. Franken
- für allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten	0.4 Mio. Franken
- für Anlagen für die regionalen Buslinien und für Radstrecken	9.1 Mio. Franken

Der Regierungsrat wird zu gegebener Zeit in einer separaten Vorlage über das aktuelle Strassenbauprogramm abschliessend berichten und eine Schlussabrechnung unterbreiten. Dies wird aber erst möglich sein, wenn die freigegebenen Objektkredite verbaut und abgerechnet sind, voraussichtlich im Jahre 2021. Dieser lange Zeitraum ist bedingt durch die Sanierung der Neuheimerstrasse im Abschnitt Kreisel Lättich bis Baarburgrank, welche voraussichtlich erst 2019 erfolgen wird.

Gemäss § 12 GSW erstellt der Regierungsrat das Strassenbauprogramm für Neu- und Umbauten sowie für die Erneuerung von Strassen. In den folgenden Kapiteln werden wir darauf eingehen.

III. Änderungen im neuen Strassenbauprogramm und deren Hintergründe

Nationalstrassen

Im Strassenbauprogramm 2004–2014 ist ein Rahmenkredit für Aus- und Umbauten des Nationalstrassennetzes enthalten. Am 1. Januar 2008 trat auf Bundesebene die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Dies hatte zur Folge, dass der Bund die Nationalstrassenbauten zu 100 % finanziert, soweit es sich nicht um eine Fertigstellung des bereits beschlossenen Nationalstrassenabschnittes handelt. Dies betraf den Kanton Zug lediglich für die Fertigstellung der A4 zwischen der Verzweigung Blegi und der Kantonsgrenze Zürich. Dieser Autobahnabschnitt ist seit 13. November 2009 in Betrieb. Daraus ergibt sich nun, dass sich der Kanton Zug nicht mehr an den Kosten der Nationalstrassen zu beteiligen hat. Eine Weiterführung dieses Rahmenkredites wird hinfällig.

Gewässerschutzmassnahmen

Lärm- und Gewässerschutzmassnahmen laufen in Verfahren für Um- und Neubauten von Strassen mit, denn als strassenbedingte Anlagen für einen gesetzeskonformen Umweltschutz sind sie grundsätzlich zum Strassenraum zu rechnen. Das Verursacherprinzip des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) lässt keinen anderen Schluss zu. Gewässerschutzmassnahmen entlang von Kantonsstrassen wurden zu Lasten des vorangegangenen Strassenbauprogramms entweder im Rahmen von Ausbauprojekten oder als eigenständiges Projekt realisiert, so dass im neuen Programm - nebst den Massnahmen, die im Zusammenhang mit Strassenneubauten/-umbauten sowieso Projektbestandteile sind - nur noch wenige und kleinere Schutzmassnahmen anstehen. Um den administrativen Aufwand zu verkleinern, wird auf eine Ausscheidung dieser speziellen Position im Rahmenkredit verzichtet. Allfällige Massnahmen werden, wie bis anhin auch schon, der Spezialfinanzierung Strassenbau belastet und im Rahmenkredit "Kantonsstrassen" unter "Lokale Korrekturen" verbucht.

Öffentlicher Verkehr

Der bisherige Teilrahmenkredit "Anlagen für die regionalen Buslinien" soll in "öffentlicher Verkehr" umbenannt werden. Bei verschiedenen Projekten z.B. Nordzufahrt Zug, Tangente Zug/Baar oder auch bei der Rad-/Fusswegunterführung im Brüggli sind Abstimmungen mit der SBB und auch bauliche Vorleistungen notwendig. Die daraus entstehenden Kosten sollen unter diesem Titel verbucht werden können.

Im kantonalen Richtplan sind zu Gunsten des schienengebunden öffentlichen Verkehrs Raumfreihaltungen festgesetzt. Diese Raumfreihaltungen können bei Strassen- und Radwegbauten zu erheblichen Mehrkosten führen, insbesondere wenn bauliche Vorleistungen für einen späteren Bahnausbau vorzusehen sind. Namentlich bei der Tangente Zug/Baar sind bei der bestehenden SBB-Unterführung Südstrasse zusätzliche Foundationen (Bohrpfähle) für einen späteren Bahnausbau (3. und 4. Gleis) im Umfang von zirka 0.3 Mio. Franken notwendig. Die Finanzierung solcher Vorleistungen kann weder durch die SBB noch vom Kanton Zug (öffentlicher Verkehr) ohne Bahnausbau-Kreditbeschluss erfolgen. Sollten diese baulichen Vorleistungen nicht getätigt werden, können diese im Nachhinein zwar meistens noch umgesetzt werden, haben aber erhebliche Mehraufwendungen zur Folge. In diesem Fall wäre sogar mit erheblichen Verkehrsbehinderungen auf der Südstrasse zu rechnen. Diese baulichen Leistungen würden im Normalfall mit dem Bahnausbau erfolgen, wobei sich in der Regel auch der Kanton Zug als Besteller daran beteiligen müsste. Es drängt sich deshalb auf, dass solche Arbeiten nicht durch die Spezialfinanzierung Strassenbau zu finanzieren sind, sondern dass für solche baulichen Vorinvestitionen entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, welche vom Nutzer über die Verwaltungsrechnung finanziert werden sollen. Solche Vorinvestitionen sollen zurückhaltend getätigt und nur dort umgesetzt werden, wo sie sinnvoll sowie finanziell vertretbar sind und der weitergehende Ausbau absehbar ist.

Struktur der Rahmenkredite

Die bisherigen beiden Rahmenkredite für "Kantonsstrassen" und für "allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten" werden wie bis anhin auch inskünftig der Spezialfinanzierung Strassenbau belastet. Es hat sich gezeigt, dass diese Aufteilung auf zwei Rahmenkredite, welche beide aus der gleichen Quelle finanziert werden, zu unflexibel ist. Das Gleiche gilt auch für die sogenannten Teilrahmenkredite. Im aktuellen Strassenbauprogramm mussten in Kenntnis und mit Genehmigung der Staatswirtschaftskommission und des Regierungsrates dreimal Umbuchungen von einem Teilrahmenkredit auf einen anderen vorgenommen werden. Dabei haben sich die vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredite jedoch nicht verändert.

Um diesem administrativen Aufwand zu entgehen und inskünftig flexibler auf die sich laufend veränderten politischen und gesellschaftlichen Bedürfnisse reagieren zu können, ist auf Teilrahmenkredite zu verzichten. Neu sind nur noch zwei Rahmenkredite entsprechend der Finanzierung (Spezialfinanzierung Strassenbau und Verwaltungsrechnung) vorzusehen. Einerseits ein Rahmenkredit "Kantonsstrassen", welcher für sämtliche Um- und Ausbauten am Kantonsstrassennetz inklusive lokale Korrekturen, Lärmschutz, Kunstbauten, technische Einrichtungen, allgemeine Projektierungen und für generelle Planungen von Neubauprojekten Verwendung findet und andererseits ein Rahmenkredit für den "öffentlichen Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke". Letzterer wird der Verwaltungsrechnung belastet. Im Kapitel V wird darauf näher eingegangen.

Geltungsdauer des Strassenbauprogramms

Das bisherige Strassenbauprogramm wird, wenn es Ende des 1. Quartals 2014 ausläuft, während 10 ¼ Jahren gültig gewesen sein (siehe auch Kap. II, Ausgangslage). Es stellt sich die Frage, ob ein Strassenbauprogramm wiederum für einen Zeitrahmen zu beschliessen ist, der eine oder mehrere Legislaturperioden übersteigt? Die vierjährige Periodizität der Legislatur hätte den Vorteil der Überschaubarkeit und der Kompatibilität mit anderen Programmen, beispielsweise den Programmvereinbarungen, wie sie heute auf Bundesebene üblich sind. In der Meilensteinplanung ist ebenso die Rede von Legislaturzielen (Regierungsratsbeschluss vom 14. September 2010). Diese Umstände sprechen an sich für eine Geltungsdauer, die eine Legislatur umfasst. Sachgerecht wäre das allerdings nicht, weil Strassenneu- und -ausbauten erfahrungsgemäss längere Zeiträume erfordern. Angemessen sind zwei Legislaturperioden, d.h. acht Jahre. Eine noch längere Zeitperiode erhöht lediglich die Unsicherheit und ist unberechenbarer. Somit soll das neue Strassenbauprogramm während rund neun Jahren die Periode von 2014 bis 2022 abdecken.

Kriterien für die Aufnahme im Strassenbauprogramm

Welche Projekte im Strassenbauprogramm aufgenommen werden, welche nicht, hängt von den verschiedenen, nachfolgend aufgeführten Kriterien ab:

Im Strassenbauprogramm aufgenommen werden:

- Erneuerungen von Strassen, d.h. wenn umfassendere Massnahmen nötig sind (z.B. inkl. neuer Foundationsschicht);
- Kleinere Ausbauten, z.B. für den Langsamverkehr (Radfahrende, zu Fuss Gehende) oder wenn das Normalprofil für Vorsortierung/Dynamische Querungen/Fussgänger-Schutzinseln aufgeweitet werden muss;
- Sanierungen, welche umfangreiche zusätzliche Kunstbauten bedingen, z.B. in Rutschgebieten;
- Projekte, welche einen hohen Anteil im Bereich Neubau oder wesentliche Änderungen ausweisen.

Im Strassenbauprogramm nicht aufgenommen werden:

- Reine Strassensanierungen innerhalb bestehender Strassen und Trottoirs im Eigentum des Kantons;
- Werterhaltende Massnahmen.

Für diese Projekte wird jeweils ein Budgetkredit beantragt.

Für das Strassenbauprogramm sind alle dem Tiefbauamt aktuell bekannten, vorgesehenen oder auf Grund von Vorgaben des Richtplans ableitbaren Projekte in einer Liste aufgeführt (siehe Beilage). Die Kostengenaugigkeit ist abhängig vom Stand der Projekte. Zum Teil wurden sie für die Erarbeitung des Strassenbauprogramms grob geschätzt.

Für den Kreditantrag wurde berücksichtigt, dass auf Grund der Erfahrungen in der Vergangenheit kaum alle Projekte im Zeitraum 2014 bis 2022 ausgeführt werden können, weshalb dieser reduziert wurde. Zu beachten ist zudem, dass oft verschiedene Projektarten, wie lokale Korrekturen, Radstrecken und öffentlicher Verkehr zusammen ein Projekt ausmachen.

IV. Rahmenkredite

Die in der Beilage vorgeschlagenen Projekte, ausgenommen die Neubauprojekte gemäss dem kantonalen Richtplan, beschränken sich auf kleine bis mittlere Bauvorhaben. Erfahrungsgemäss ändern oder verzögern oft äussere Einflüsse, namentlich Rechtsmittelverfahren oder Schwierigkeiten beim Landerwerb die Projekte und haben einen Einfluss auf das Strassenbauprogramm. Die Rahmenkredite tragen diesem Umstand Rechnung. Die Kredithöhe reicht deshalb nicht für alle im Programm aufgeführten Projekte aus.

Der Bund stellt den Agglomerationen zur Unterstützung von Infrastrukturprojekten Geld zur Verfügung. Der Kanton Zug profitiert ebenfalls davon. Insbesondere unterstützt der Bund im Kanton Zug im Rahmen der ersten Generation des Agglo-Programms den öffentlichen Verkehr, die Radwegbauten und Teile der Umfahrung Cham–Hünenberg. Das Gesuch um Beiträge aus dem Programm der zweiten Generation läuft zurzeit. Ob und wie viel der Kanton Zug daraus profitieren wird, ist noch unklar und soll im 2014 definitiv beschlossen werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der administrative Aufwand erheblich und zeitraubend ist. Da die Agglomerationsbeiträge in verschiedene Massnahmenpakete aufgeteilt sind, können in der Regel im Zeitpunkt der Kreditsprechung die effektiven Agglomerationsbeiträge lediglich abgeschätzt werden. Dies unterstreicht die Bedeutung der Bruttokreditsprechung pro Projekt. Dadurch werden relativ hohe Beträge aus dem Rahmenkredit gebunden, welche der effektiven Nettobelastung eines Projektes nicht entsprechen. Um diesem Umstand gerecht zu werden, sind die Rahmenkredite, wie bereits im laufenden Strassenbauprogramm auch schon, als Nettokredite zu betrachten.

1. Rahmenkredit für Kantonsstrassen

Als Kantonsstrassen gelten die im Anhang 1 zum GSW erwähnten Strassenabschnitte. Mit diesem Kredit werden Programme ausgeführt, welche Erneuerungen ganzer Kantonsstrassenabschnitte, Einzelmassnahmen für lokale Korrekturen, Massnahmen für den Lärmschutz nach eidgenössischem Recht, Erneuerungen von Kunstbauten, technische Einrichtungen, allgemeine Projektierungen und generelle Planungen für Neubauprojekte umfassen.

Erneuerungsprojekte

Für die voraussichtlich in den kommenden rund neun Jahren zu beschliessenden Erneuerungsprojekte ergibt sich ein Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 36.0 Mio. Franken (siehe Beilage).

Lokale Korrekturen

Einzelmassnahmen für lokale Korrekturen lassen sich nur schwer für neun Jahre im Detail festlegen. Um jedoch laufend auf aktuelle Bedürfnisse reagieren zu können und aus Erfahrungen sollen im Rahmenkredit 4.0 Mio. Franken pro Jahr für bauliche Massnahmen und 0.25 Mio. Franken pro Jahr für die Erneuerung und den Neubau von Verkehrsregelungsanlagen vorgesehen werden. Die sich in Bearbeitung befindenden oder sich innerhalb der nächsten Jahre abzuzeichnenden Projekte sind ebenfalls aus der Beilage ersichtlich (Liste nicht abschliessend). Damit ergibt sich ein Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 34.0 Mio. Franken.

Lärmschutz

Massnahmen für den Lärmschutz entlang von Kantonsstrassen nach eidgenössischem Recht, vor allem Lärmsanierungsmassnahmen an dicht bewohnten Kantonsstrassen gemäss dem Lärmkataster des Kantons Zug, sind dort vorzusehen, wo die Belastung am grössten und eine wirksame Entlastung durch Strassenneubauten gemäss kantonalem Richtplan nicht in erster Priorität vorgesehen ist. Lärmsanierungen müssen nach geltendem Recht bis 2018 abgeschlossen sein. Einige Kantonsstrassen wurden bereits saniert. Bei den verbleibenden Strassenabschnitten laufen die Arbeiten vornehmlich mit einem separaten Lärmsanierungsprojekt oder zusammen mit einer anstehenden Strassensanierung resp. einem Strassenneubauprojekt. Die Übersicht der anstehenden Lärmsanierungsprojekte ergibt sich aus der Beilage. Dafür ist einen Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 8.0 Mio. Franken vorgesehen.

Kunstabauten

Kleinere Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten an Kunstbauten werden in der Regel - wenn diese nicht im Rahmen eines Strassenbauprojektes erfolgten - über die Unterhaltskonti der laufenden Rechnung finanziert. Effektive Investitionen oder auch grössere Unterhaltsarbeiten an Kunstbauten werden dem Rahmenkredit "Kantonsstrassen" der Spezialfinanzierung belastet. Im vorliegenden Strassenbauprogramm werden voraussichtlich die Kunstbauten gemäss Beilage zu Lasten der Investitionsrechnung anfallen (Liste nicht abschliessend). Für die Investitionen ist ein Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 40.0 Mio. Franken reserviert.

Technische Einrichtungen

Technische Einrichtungen zur Steuerung und Überwachung des Verkehrs sowie der Nebenanlagen wie Pumpwerken nehmen immer mehr an Bedeutung zu. Dies widerspiegelt sich auch in den aufgeführten Projekten. Das Aufrechterhalten des Verkehrsflusses, die Gewährleistung der zur Verfügung stehenden Infrastrukturanlagen und die Erhöhung der Verkehrssicherheit sind die Aufgaben dieser technischen Einrichtungen. Damit der Verkehrsfluss optimiert und gesteuert sowie die Verkehrsinfrastrukturen effektiver geplant werden können, sind an zirka 30 Standorten Dauermessstellen vorgesehen. Diese sollen grösstenteils mit anstehenden Strassensanierungen erstellt werden, um so den finanziellen Aufwand zu minimieren. Dies ergibt einen Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 12.0 Mio. Franken.

Allgemeine Projektierungen und generelle Planungen für Neubauprojekte

In diesen Bereich fallen in der Regel Aufwendungen für Projekte vor einem rechtskräftigen Kreditbeschluss (Projekte siehe Beilage). Oftmals handelt es sich dabei um Aufträge, welche finanziell von eher geringerem Ausmass sind und keinem Kredit eines konkreten Bauvorhabens zugeordnet werden können.

In den vergangenen fünf Verrechnungsjahren (2008 - 2012) sind im Durchschnitt jeweils 2.3 Mio. Franken benötigt worden. Um der weiterhin hohen Bautätigkeit im Kanton Zug Rechnung zu tragen und die notwendige Flexibilität zu gewährleisten, werden pro Jahr 2.5 Mio. Franken berücksichtigt. Bei Neubauprojekten handelt es sich um Infrastrukturen für den Gesamtverkehr im Sinne des kantonalen Richtplans, welcher der Kantonsrat am 28. Januar 2004 verabschiedet hat. Für die Realisierung der Strassenneubauten legte er darin Prioritäten fest. Gemäss § 14 GSW beschliesst der Kantonsrat einzeln über Generelle Projekte für grössere Neu- und Ausbauprojekte im Kantonsstrassennetz. Gegenstand eines Generellen Projektes sind Linienführung, Normalprofile, Anschlüsse sowie eine Kostenschätzung. In der Regel übersteigen ihre Kosten für die Planung und oftmals sogar schon für die Generellen Projekte die Betragsgrenze. Aus diesem Grund begehrt der Regierungsrat bisweilen separate Objektkredite, die eine Unterstellung unter das fakultative Referendum nötig machen. Trotzdem macht es Sinn, wenn die generelle Planung für die vom Kantonsrat mit dem Richtplan festgesetzten neu-

en Kantonsstrassen gesamthaft in einem Rahmenkredit abgesichert ist. Ein solcher Rahmenkredit hat im Strassenbauprogramm Platz, weil dieses auch Planungskosten für den Neubau von Strassen umfassen kann (§ 12 GSW). Die Kreditfreigabe soll hier Sache des Regierungsrates sein, weil der Kantonsrat mit dem Richtplan das Ergebnis erster Abklärungen bereits gutgeheissen hat und weil ein generelles Projekt vom Aufwand her betrachtet noch nicht einem Bauprojekt entspricht. Gemäss § 14 Abs. 1 GSW ist es schliesslich die Aufgabe des Kantonsrats, das Ergebnis der generellen Planung zu prüfen und das Projekt zu genehmigen. In der Folge wird der Kantonsrat über die weiteren Kredite für Planung, Bau und Landerwerb beschliessen müssen. Diese Vorlagen sind nicht Teil des Strassenbauprogramms und unterstehen deshalb dem fakultativen Referendum.

Für die Neubauprojekte Tangente Zug/Baar, Umfahrung Cham–Hünenberg und Verbindung Grindel–Bibersee sind die entsprechenden Objektkredite für Planung, Bau und Landerwerb gesprochen. Letzteres befindet sich bereits im Bau. Das Generelle Projekt für den Stadttunnel Zug mit ZentrumPlus ist abgeschlossen und das entsprechende Objektkreditbegehren liegt vor. Für die Ostumfahrung Rotkreuz gibt es Studien und die Raumsicherung ist erfolgt. Bei der Umfahrung Unterägeri läuft die richtplanmässige Festsetzung der Linienführung. Danach erfolgt die Raumsicherung und die generelle Planung, wofür 3.0 Mio. Franken vorgesehen sind. Weitere Arbeiten zeichnen sich in den folgenden neun Jahren nicht ab. Es sind keine Arbeiten für die Verlängerung General-Guisan-Strasse mit Halbanschluss Steinhausen vorgesehen, dies aufgrund des Lorzenebenekonzepts. Damit ergibt sich ein leicht reduzierter Anteil am Rahmenkredit "Kantonsstrassen" von 21.0 Mio. Franken.

Zusammenfassung der Kredittranchen

- Erneuerungsprojekte	36.0 Mio. Franken
- Lokale Korrekturen	34.0 Mio. Franken
- Lärmschutz	8.0 Mio. Franken
- Kunstbauten	40.0 Mio. Franken
- Technische Einrichtungen	12.0 Mio. Franken
- Allgemeine Projektierungen und generelle Planungen für Neubauprojekte	21.0 Mio. Franken
Gesamter Rahmenkredit "Kantonsstrassen"	151.0 Mio. Franken

2. Rahmenkredit für den öffentlichen Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke

Öffentlicher Verkehr

Gemäss bestehender Praxis ist der Nutzen (und damit die Kostenbeteiligung) von Bushaltestellen (Busbuchten), Lichtsignalanlagen und Busspuren wie folgt aufgeschlüsselt:

- Busbuchten dienen zu 25 % dem öffentlichen, zu 75 % dem privaten Verkehr.
- Signalanlagen dienen zu 50 % dem öffentlichen, zu 50 % dem privaten Verkehr.
- Busspuren dienen zu 75 % dem öffentlichen, zu 25 % dem privaten Verkehr.

Folgerichtig sind auch die Kosten für diese Anlagen zu Lasten des "öffentlichen Verkehrs" und zu Lasten des "Strassenbaus mit Spezialfinanzierung" aufzuteilen. Die Anteile zu Lasten "Strassenbau mit Spezialfinanzierung" sind im Rahmenkredit "Kantonsstrassen" enthalten, ebenso sind die Anteile des Individualverkehrs gemäss obiger Aufteilung berücksichtigt. Deshalb ergibt sich ein Anteil am Rahmenkredit "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerken" (siehe Beilage) von 20.0 Mio. Franken.

Radstrecken

Vor allem die Radstrecken in den Talgemeinden konnten in den letzten Jahren zum grössten Teil erstellt werden. Ergänzungen, Anpassungen oder auch Ausbauten werden laufend umgesetzt. Auch ins Berggebiet konnten erste Strecken erstellt werden. In Verbindung mit grösseren Strassensanierungen, welche zurzeit in Bearbeitung stehen, werden nun auch weitere Radstrecken ins Berggebiet ausgebaut (z.B. Kantonsstrasse P im Abschnitt Sihlbrugg bis Edlibach, Gemeinden Neuheim/Menzingen, Kantonsstrasse L im Abschnitt Margel bis Talacher, Gemeinde Baar oder auch die beiden Abschnitte auf der Kantonsstrasse 381 im Abschnitt Lorzentobelbrücke bis Schmittli und von Oberägeri bis Morgarten, in den Gemeinden Baar/Menzingen/Unterägeri/Oberägeri). Aufgrund der Topografie und der geologischen Verhältnisse handelt es sich dabei um finanziell aufwendige Bauwerke. Die Übersicht der anstehenden Radwegprojekte ist in der Beilage ersichtlich. Es ergibt sich ein Anteil am Rahmenkredit "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerken" von 37.0 Mio. Franken.

Sonderbauwerke

Gemäss Anhang 1 des Gesetzes über Strassen und Wege ist der Kanton Zug für die Holzbrücke in Sins, die Mühlauerbrücke und die Steinbogenbrücke im Lorzentobel zuständig. Diese Brücken sind nicht Bestandteil einer Kantonsstrasse und somit der Verwaltungsrechnung zu belasten. Wie in der Beilage ersichtlich, steht in den nächsten Jahren die Sanierung der Steinbogenbrücke im Lorzentobel an. Wie in den vergangenen Jahren bereits praktiziert, werden Ersatz und umfassende Ausbauten der Strassenbeleuchtung ebenfalls der Verwaltungsrechnung belastet. Dies rechtfertigt sich, da Strassenbeleuchtungen hauptsächlich innerorts erstellt werden, um die Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr und, was nicht unterschätzt werden darf, die soziale Sicherheit zu gewährleisten. Es ergibt sich ein Anteil am Rahmenkredit "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerken" von 8.0 Mio. Franken.

Zusammenfassung der Kredittranchen

- Öffentlicher Verkehr	20.0 Mio. Franken
- Radstrecken	37.0 Mio. Franken
- Sonderbauwerke	8.0 Mio. Franken
Gesamter Rahmenkredit "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke"	65.0 Mio. Franken

V. Kompetenzen und Finanzierung

1. Kreditbewilligung

Bei der Kreditfreigabe sollen die Kompetenzen den heutigen Bedürfnissen und Verhältnissen unter Berücksichtigung einer effizienten Aufgabenerfüllung angepasst werden. Bis 1973 war grundsätzlich der Regierungsrat zuständig für die Kreditfreigabe. Ab 1973 erfolgte für grössere Kantonsstrassenprojekte die Kreditfreigabe innerhalb der Rahmenkredite durch einfachen Kantonsratsbeschluss. Für sogenannte "lokale Korrekturen" mit einer Bausumme von über 1.0 Mio. Franken wurde die Freigabe durch einfachen Kantonsratsbeschluss 1988 eingeführt, seit 1. März 2004 sind es 1.5 Mio. Franken. Die Kreditfreigabe unterhalb dieser Bausumme erfolgte weiterhin durch den Regierungsrat. Unabhängig von der Baukostenteuerung (rund 45 % von 1989 bis 2002) haben sich die Voraussetzungen für die Realisierung von Kantonsstrassenprojekten in den vergangenen 15 Jahren stark verändert. Auch kleinere Umbauten und Erneuerungen sind in der Regel mit diversen Umweltschutz- und Sicherheitsmassnahmen verbunden (z.B. Entsorgung teerhaltiger Beläge; neue Entwässerungskonzepte gemäss der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201); neue, spezifische

Schutzzonenreglemente; Pflicht zur gleichzeitigen Lärmsanierung). Es ist daher gerechtfertigt, eine massvolle Anpassung der Kompetenz vorzunehmen und für Projekte aus den Rahmenkreditgruppen "Kantonsstrassen" und "öffentlicher Verkehr" und "Sonderbauwerke" die Kreditfreigabe durch einfachen Kantonsratsbeschluss ab einer Projektsumme von 2.0 Mio. Franken festzulegen. Der Betrag ist auch deshalb vertretbar, weil für Projekte jeweils die Bruttokredite beantragt werden.

Wie bisher sollen die Kredite für "Radstrecken", sofern sie unabhängig von Kantonsstrassenanteilen sind, durch den Regierungsrat freigegeben werden (siehe § 7 Bst. d der Delegationsverordnung vom 23. November 1999, BGS 153.3, mit Delegation dieser Kreditfreigabe an die Baudirektion unter Vorbehalt von Vorprojekten, die mutmassliche Baukosten ab Fr. 500'000.-- auslösen). Im Weiteren soll der Regierungsrat ebenfalls die Kredite für "allgemeine Projektierungen" und "generelle Planungen für Neubauprojekte" gemäss kantonalem Richtplan freigeben können. Während dies für Erstere aus verwaltungsorganisatorischen Gründen nachvollziehbar ist, geht es bei Neubauprojekten um die Umsetzung des kantonalen Richtplans. Die bisherige ausdrückliche Befugnis zur Delegation an die Baudirektion entfällt, weil § 6 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) sie schon vorsieht. Diese Zuständigkeitsordnung hat sich ebenfalls bewährt. Sie ist grundsätzlich weiterzuführen.

Bisher wurden die jährlichen Tranchen für die allgemeinen Projektierungen als Budgetkredit (§ 31 Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006; FHG; BGS 611.1) mit dem jeweiligen Budgetbeschluss des Kantonsrates freigegeben. Dies hat sich bewährt.

2. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton Zug hat seit bald einhundert Jahren seine Strassen immer wieder im Rahmen von grossen Programmen und mit Finanzierungen zulasten von Separatrechnungen aus- und neu gebaut. Abzulesen ist dies in einem Strassenbaugesetz vom 21. September 1933, dem nachfolgenden Strassenbaugesetz vom 12. September 1968 bis hin zum jüngsten Kantonsratsbeschluss über das Strassenbauprogramm 2004–2011 mit Änderung vom 30. September 2010, die das aktuelle Strassenbauprogramm bis 2014 erstreckt hat.

Gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) vom 22. Juni 1979 beschloss der damals zuständige Regierungsrat einen kantonalen Richtplan erstmals am 1. September 1987. Aktuell gilt der Richtplan vom 28. Januar 2004, beschlossen vom Kantonsrat. Im Bericht zum Richtplantext ist die Rede vom Strassenbauprogramm, das der Regierungsrat für Neu- und Umbauten sowie für die Erneuerung von Strassen erstelle und wofür er die Planungs- und Baukosten bezeichne. Raumplanung und Strassenplanung - darin eingeschlossen Um- und Ausbau von Strassen und Wegen - koordinierte der kantonale Richtplan im Sinne des Raumplanungsgesetzes. Finanzielle Gesichtspunkte aber blieben der Strassenbaugesetzgebung vorbehalten, die mit § 35 f. GSW die "Sonderrechnung des Kantons" für das Strassenbauprogramm nach § 12 GSW regelte und damit eine Spezialfinanzierung im Sinne des heutigen § 8 FHG vorwegnahm. Die Spezialfinanzierung wird gemäss § 35 Abs. 1 GSW aus dem Nettoertrag aus Steuern und Gebühren des Motorfahrzeug- und Mofaverkehrs, aus dem Kantonsanteil aus den Treibstoffzöllen und -zollzuschlägen, welcher für den Strassenbau bestimmt ist, und aus anderen Anteilen zweckgebundener Abgaben sowie Beiträgen Dritter wegen gesteigertem Gemeingebrauch, Sondernutzung usw. geäufnet. Gemäss § 35 Abs. 2 GSW können jedoch bei ausserordentlichen Bauinvestitionen auch Beiträge aus der Verwaltungsrechnung der Spezialfinanzierung zugewiesen werden. Radwegprojekte, der öffentliche

Verkehr und die Sonderbauwerke werden entsprechend den §§ 35 und 38 GSW der Konto-gruppe "Tiefbauamt", Investitionsrechnung, zu Lasten der Verwaltungsrechnung belastet.

Das Strassenbauprogramm und seine Finanzierung haben sich über die Jahre hinweg bewährt. Auch wenn einzelne Vorhaben zu intensiven politischen Diskussionen führten, waren die vom Kantonsrat gefassten Beschlüsse in der Regel solide, so dass sie auch Referenden standhielten.

Die Rahmenkredite "Kantonsstrassen" und "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke" haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Staatsbuchhaltung.

Die Finanzierung der aus heutiger Sicht nötigen Projekte kann mit den jeweiligen Rahmenkrediten "Kantonsstrassen" und "öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke" gesichert werden und decken alles ab, wofür gemäss § 7 GSW der Kanton zuständig ist.

Finanzierung, Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenbau

Per Ende 2012 betrug das Guthaben der Spezialfinanzierung Strassenbau 197.4 Mio. Franken. Daraus werden neben den üblichen Strassenbauprojekten auch die beiden Grossprojekte Tangente Zug/Baar und Umfahrung Cham–Hünenberg finanziert. Mit der Realisierung dieser beiden Projekte fällt das Guthaben zwischen 2019 und 2020 in den negativen Bereich und dürfte sich dann bis ca. 2026/27 wieder erholen.

Wird das Projekt Stadttunnel Zug mit ZentrumPlus gemäss dem Vorschlag des Regierungsrates finanziert (50 % allgemeine Staatsrechnung und 50 % Spezialfinanzierung Strassenbau), würde sich ca. 2030 ein Fehlbetrag von gegen 400 Mio. Franken ergeben. Dieser könnte bis ca. 2047 wieder ausgeglichen werden. Bei allen anderen Varianten mit einer stärkeren Belastung der Spezialfinanzierung würde die Rückkehr in die positiven Saldi noch mindestens 10 oder sogar 30 Jahre länger dauern.

Vergleich der Kredite des bisherigen zum neuen Strassenbauprogramm:

	2004–2014	2014–2022	in %
Kantonsstrassen (Mio. Franken)	187.0*)	151.0	- 19.3
Öffentlicher Verkehr/Radstrecken (Mio. Franken)	47.0	65.0	+ 38.3
Total (Mio. Franken)	234.0	216.0	- 7.7
Programmdauer in Jahren	10.25	ca. 8.5	
Ø Ausgaben/Jahr (Mio. Franken)	22.8	25.4	
Bauteuerung (9 Jahre) in %	+ 18.0		
Ø Ausgaben/Jahr (teuerungsbedingt) (Mio. Franken)	26.9		

*) inkl. Projektierung und generelle Planungen

Die neu leicht tieferen Ausgaben pro Jahr ermöglichen weiterhin ein qualitativ gutes Infrastrukturnetz zu erneuern, lokal anzupassen und, wo zwingend, auszubauen.

Die langfristige Finanzierbarkeit der Investitionen wird periodisch anhand der jeweils aktuellen Finanzierungsprognose überprüft.

3. Zeitplan

28. November 2013	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Jan./Febr. 2014	Kommissionssitzung(en)
Februar 2014	Kommissionsbericht
März 2014	Beratung Staatswirtschaftskommission
März 2014	Bericht Staatswirtschaftskommission
10. April 2014	Kantonsrat, 1. Lesung
1. Mai 2014	Kantonsrat, 2. Lesung
Mai 2014	Publikation Amtsblatt
Juni 2014	Ablauf Referendumsfrist
Juli 2014	Inkrafttreten

VI. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 2310.2 - 14482 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 22. Oktober 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Projektliste (Inhalt mit Informationsgehalt)