



Kantonsratsbeschluss über das Strassenbauprogramm 2023–2030

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 13. September 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. August 2014 wurde das Strassenbauprogramm (BGS 751.12) 2014–2022 vom Kantonsrat verabschiedet und am 7. Juni 2016 vom Regierungsrat bis 2026 verlängert. Dieses war in den vergangenen acht Jahren wegweisend für den kantonalen Strassenbau. Ein neues Programm schafft einerseits die finanziellen Grundlagen und gibt andererseits auch die strategische Stossrichtung für den Strassenbau der nächsten Jahre vor. Gemäss § 12 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW, BGS 751.14) erstellt der Regierungsrat das Strassenbauprogramm für Neu- und Umbauten sowie für die Erneuerung von Strassen.

Das aktuelle Strassenbauprogramm läuft aufgrund der Erstreckung von 2022 auf 2026 zwar noch nicht aus, jedoch ist der Rahmenkredit für den Teil Spezialfinanzierung fast ausgeschöpft. Die dem Strassenbauprogramm gemäss § 2 Abs. 1 Bst. a zugeordneten Beschlüsse werden voraussichtlich im Frühjahr 2023 die beschlossene Summe von 151,0 Millionen Franken erreichen. Die Kredite sind Bruttobeträge. Leistungen des Bundes und Dritter sind nicht enthalten.

Wir unterbreiten Ihnen ein neues Strassenbauprogramm, um weitere Bauvorhaben realisieren zu können und die kantonalen Strassen-, Fussweg-, Radweg- und Businfrastruktur den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, entsprechend der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung weiterzuentwickeln 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. Unverändert gegenüber dem alten Strassenbauprogramm	5
V. Kompetenzen und Finanzierung	6
1. Kreditbewilligung	6
2. Finanzielle Auswirkungen	7
3. Zeitplan	8
VI. Antrag	8

I. In Kürze

Der Kanton Zug finanziert den Bau seiner Strassen, Radwege und die baulichen Anpassungen der Businfrastruktur vorwiegend aus Rahmenkrediten. Diese stehen mit einem Kantonsratsbeschluss, basierend auf einem Bauprogramm, zur Verfügung. Das aktuelle Strassenbauprogramm läuft 2026 aus, ein Teil der Rahmenkredite ist jedoch fast aufgebraucht. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat ein neues Strassenbauprogramm über acht Jahre, d. h. bis 2030 mit einem jeweils benötigten finanziellen Kreditrahmen.

Der Kanton Zug verfügt – gestützt auf das Gesetz über Strassen und Wege – über ein Strassenbauprogramm, welches 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 2014–2022, erstreckt bis 2026. Es enthält zwei 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 «Kantonsstrassen (Ausbauten inklusive lokale Korrekturen, Lärmschutz, Kunstbauten, technische Einrichtungen, allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten)» aufgrund der sehr regen Bautätigkeit im Kanton Zug fast aufgebraucht. Der zur Verfügung stehende Rahmenkredit ist ein Bruttokredit, der weder die Einnahmen noch die Unterschreitungen verschiedener, bereits abgerechneter Kredite berücksichtigt. Zudem wurde der Rahmenkredit ohne eine Anpassung der gesprochenen Summe erstreckt. Anstehende Projekte könnten nicht finanziert werden.
- 2) Zum andern soll das Strassenbauprogramm vereinfacht werden, indem die bisherige Aufteilung in Spezialfinanzierung und Verwaltungsrechnung nicht mehr in zwei gesonderten Teilen des Strassenbauprogramms mit konkreten Zahlen festgelegt wird. So kann vermieden werden, dass erneut ein neues Strassenbauprogramm erstellt werden muss, weil eine Teilsumme fast ausgeschöpft, die andere jedoch noch weit unter der Freigabesumme liegt.

Der Regierungsrat sieht daher vor, dem Parlament ein neues Strassenbauprogramm in der Höhe von 237,1 Millionen Franken vorzulegen. Die Anteile «Öffentlicher Verkehr» und «Radstrecken» werden gemäss GSW § 35 Abs. 3 und § 38 weiterhin der Verwaltungsrechnung belastet. Dies erfolgt über eine jährliche Umbuchung auf institutioneller Ebene.

Dieses neue Strassenbauprogramm erfordert einen referendumsfähigen Beschluss des Kantonsrats. Die einzelnen Kreditbeschlüsse werden dann jeweils nur noch mit einfachem Kantonsratsbeschluss oder mit Beschluss des Regierungsrats bzw. der Baudirektion freigegeben.

II. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 28. August 2014 hat der Kantonsrat das Strassenbauprogramm 2014–2022 verabschiedet. Am 7. Juni 2016 hat der Regierungsrat aufgrund des damaligen Sparprogramms das Strassenbauprogramm bis 2026 erstreckt, ohne die finanziellen Mittel aufzustocken. Nachdem sich in der Folge die finanziellen Aussichten des Kantons Zug wieder verbessert haben, wurden die Projekte erneut wie ursprünglich geplant vorangetrieben. Folgende Summen wurden als Rahmenkredite festgelegt (total 216 Mio. Franken):

- | | |
|---|--------------------|
| - 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 |

Der Teil «Kantonsstrassen» geht zulasten der Spezialfinanzierung, der Teil «Öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke» zulasten der Verwaltungsrechnung gemäss § 35 und § 38 GSW.

Es stehen für zu beschliessende Bauvorhaben (Stand August 2022) noch folgende Rahmenkredite zur Verfügung:

- | | |
|---|-------------------------------|
| - Kantonsstrassen (Ausbauten inklusive lokale Korrekturen, Lärmschutz, Kunstbauten, technische Einrichtungen, allgemeine Projektierungen und generelle Planungen von Neubauprojekten) | 7,4 % oder 11,1 Mio. Franken |
| - Öffentlicher Verkehr, Radstrecken und Sonderbauwerke | 66,9 % oder 43,5 Mio. Franken |

Der Regierungsrat wird zu gegebener Zeit in einer separaten Vorlage über das aktuelle Strassenbauprogramm abschliessend berichten und eine Schlussabrechnung unterbreiten.

III. Änderungen im neuen Strassenbauprogramm und deren Hintergründe

Mit dem neuen Strassenbauprogramm wird einerseits der Rahmen für die Umsetzung der Strassenbauprojekte von 2023 bis 2030 geschaffen. Daneben werden zwei weitere Ziele verfolgt:

Dynamisches Strategieinstrument für Politik und Gesellschaft

Das Strassenbauprogramm 2023–2030 wurde zu einem dynamischen Strategieinstrument weiterentwickelt. Neu werden die konkreten Projekte mit folgenden Angaben aufgezeigt:

- Räumliche Ausdehnung im Übersichtsplan;
- Geplante Realisierung;
- Allfälliger Bezug zum Agglomerationsprogramm;
- Approximative Projektgesamtkosten;
- Vorgesehene Lärmschutzmassnahmen;
- Vorgesehene Führung Velo;
- Vorgesehene Führung zu Fuss Gehende;
- Anzahl betroffene Bushaltestellen.

Damit werden zum frühen Projektzeitpunkt Informationen aufgezeigt, welche eine politische Diskussion und Mitwirkung zum Zeitpunkt der Bedürfnisabklärung ermöglichen. Das Strategieinstrument soll dabei nicht starr bleiben, sondern das Projektportfolio laufend aktualisiert werden. Absehbare Veränderungen ergeben sich insbesondere durch die Konkretisierung der Projekte von der Bedürfnisabklärung über das Vorprojekt bis zum Bauprojekt. Möglich sind aber auch zeitliche Verschiebungen der Projekte. Allenfalls kann es sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen als notwendig erweisen, auch neue Projekte in die Liste aufzunehmen oder andere in das nächste Strassenbauprogramm zu verschieben. Bedarfsgerecht, im Normalfall mit dem jährlichen Budgetprozess, wird der Kommission Tiefbau und Gewässer jeweils eine Aktualisierung des Projektportfolios zur Verfügung gestellt.

Reduktion des administrativen Aufwands

Das bisherige Strassenbauprogramm wurde in zwei Rahmenkredite unterteilt. Der Teil a) «Kantonsstrassen» hat wiederum sechs verschiedene Unterteilungen, bestehend aus «Erneuerungsprojekte», «Technische Einrichtungen», «Lärmschutz», «Kunstabauten», «Lokale Korrekturen» sowie «Allgemeine Projektierungen und generelle Planungen für Neubauprojekte». Der Teil b) besteht aus den drei Unterteilungen «Öffentlicher Verkehr», «Radstrecken» und «Sonderbauwerke».

Hintergrund für diese Aufteilung ist, dass gemäss § 35 Abs. 3 und § 38 GSW die Kosten für regionale Buslinien und Radstrecken der Verwaltungsrechnung und nicht der Spezialfinanzierung Strassenbau zu belasten sind. Die Spezialfinanzierung Strassenbau wird aus der Motorfahrzeugsteuer, der Mineralölsteuer und Bundesbeiträgen für Hauptstrassen gespiesen.

Die bisherige Aufteilung auf die beiden Rahmenkredite und deren Unterteilungen hat sich auf Projektstufe als äusserst aufwendig und nicht praktikabel herausgestellt. Für jedes Projekt sind diese Unterteilungen nicht nur beim Kreditantrag und dessen Abrechnung, sondern auch bei der jährlichen Budgetierung und den Abgrenzungen durchzuführen. Ein komplexer Kostenteiler ist bei den einzelnen Umbuchungen und Rechnungen anzuwenden. Die Umbuchungen erfolgen anhand effektiv angefallener Kosten. Der künstliche Kostenteiler basiert jedoch auf verschiedenen abgeschätzten Annahmen und stellt somit eine Scheingenauigkeit dar. Das Vorgehen führt trotz dieser abgeschätzten Annahmen zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand, sowohl beim Tiefbauamt als auch bei der Finanzdirektion. Ein Mehrwert ergibt sich daraus jedoch nicht.

Die Kostenverteilung zwischen Spezialfinanzierung Strassenbau und Verwaltungsrechnung wird in der gleichen Grössenordnung beibehalten. Damit werden Bauelemente an Kantonsstrassen für den «Öffentlichen Verkehr» und «Radstrecken» weiterhin zu einem Teil durch die Spezialfinanzierung getragen, weil diese Massnahmen auch für den motorisierten Individualverkehr Mehrwerte schaffen. Beispielsweise verbessern sich mit dem Bau von Velostreifen oder Busbuchten die Überholmöglichkeiten. Damit wird die nutzungsbezogene Belastung der Verwaltungsrechnung weitergeführt.

Technische Einrichtungen wie Pumpwerke, Betriebssicherheitsanlagen, Beleuchtung, Lichtsignalanlagen, IT-Anlagen für Führung oder Warnung des Verkehrs werden der Spezialfinanzierung belastet.

Die gemäss GSW erforderliche Aufteilung der Kosten zwischen der Spezialfinanzierung Strassenbau mit Kunstabauten und der Verwaltungsrechnung für die Bereiche «ÖV» und «Radstrecken» erfolgen neu auf institutioneller Ebene. Mit diesem Vorgehen genügt neu lediglich ein Rahmenkredit anstelle deren zwei. Neu soll das System der Fixbeträge (Mittelwerte), welches auch der Bund bei den Agglomerationsprogrammen anwendet, zum Einsatz kommen. Der Verwaltungsaufwand kann insgesamt um geschätzte 50 Stellenprozent reduziert werden.

Folgende Fixbeträge werden im Anhang 1 des Strassenbauprogramms beschlossen:

Ausgaben:

- Haltekante Bus: 74 400 Franken/Stück
- Radstreifen, Radweg, Rad-/Fussweg: 900 Franken/m
- Busspur: 2400 Franken/m
- Deckbelag: 21 Franken/m²

Einnahmen:

- Haltekante Bus: 29 760 Franken/Stück
- Radstreifen, Radweg, Rad-/Fussweg: 360 Franken/m
- Deckbelag: 9 Franken/m²

Die Baudirektion überprüft diese Ansätze in der Mitte des laufenden Strassenbauprogramms für die zweite Hälfte und erstattet dem Regierungsrat darüber Bericht.

Die Ausgaben und Einnahmen sind, unabhängig von den tatsächlich angefallenen effektiven Kosten und Beiträgen des Bundes und Dritter, mit den gemittelten Fixbeträgen umzubuchen. Die Umbuchung der Einnahmen erfolgt nur, sofern Beiträge für die jeweiligen Bauelemente verbucht oder mit einer Vereinbarung schriftlich zugesichert wurden.

Die Einnahmen sind unter Beachtung der derzeitigen Ansätze des Bundes beim Agglomerationsprogramm auf 40 % der anrechenbaren Kosten festgelegt. Die Beiträge des Bundes für lärmarme Beläge sind Fixbeträge je m².

Aufgrund wesentlicher Veränderungen der zugrunde liegenden Kostenansätze können die Fixbeträge vom Regierungsrat angepasst werden. Dies kann beispielsweise bei neuen politischen Forderungen notwendig werden, wenn sie einen wesentlichen Einfluss auf die Kostenverteilung haben.

IV. Unverändert gegenüber dem alten Strassenbauprogramm

Bruttoprinzip

In § 2 Ziff. 2 des auslaufenden Strassenbauprogramms 2014–2022 wurden die Kredite fälschlicherweise als Nettokredite bezeichnet. Nach dem Finanzhaushaltgesetz gilt jedoch das «Bruttoprinzip», weswegen bereits im Strassenbauprogramm 2014–2022 die Kredite brutto gesprochen und netto abgerechnet werden. Im beantragten Strassenbauprogramm 2023–2030 erfolgt die Richtigstellung, dass es sich um «Bruttokredite» handelt. Projektkredite werden weiterhin als Bruttokredite beantragt. Einnahmen werden beim Kreditantrag erwähnt, sofern sie bereits bekannt oder absehbar sind, jedoch nicht eingerechnet. Es handelt sich dabei um Beiträge Dritter, beispielsweise aus Agglomerationsprogrammen. Sämtliche effektiven Ausgaben und Einnahmen werden auf Stufe Projekt verbucht und abgerechnet.

Geltungsdauer des Strassenbauprogramms

Das bisherige Strassenbauprogramm wird, wenn es Mitte 2023 abgelöst wird, während neun Jahren gültig gewesen sein. Das neue Strassenbauprogramm ist ebenfalls für acht Jahre geplant und soll den Zeitraum bis 2030 abdecken.

Kriterien für die Aufnahme im Strassenbauprogramm

Welche Projekte im Strassenbauprogramm aufgenommen werden und 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);
- Ausbauten, z. B. für den Langsamverkehr (Radfahrende, zu Fuss Gehende);
- Sanierungen, welche umfangreiche zusätzliche Kunstbauten bedingen, z. B. in Rutschgebieten;

- Projekte, welche einen hohen Anteil im Bereich Neubau oder wesentliche Änderungen ausweisen;
- Strassensanierungen innerhalb bestehender Strassen und Trottoirs im Eigentum des Kantons.

Im Strassenbauprogramm nicht aufgenommen werden:

- Reine Unterhaltmassnahmen, wie Flicker und Rissanierungen.

Für diese Projekte wird jeweils ein Budgetkredit beantragt.

Für das Strassenbauprogramm werden alle dem Tiefbauamt aktuell bekannten Projekte angegeben. Grundlagen bilden hierfür die Einträge im kantonalen Richtplan, die Agglomerationsprogramme, die Erhaltungsplanung sowie Lärmsanierungen. Alle Projekte sind in einem Plan mit dazugehöriger Liste aufgeführt (siehe Beilagen). Die Kostengenauigkeit ist abhängig vom Stand der Projekte.

Erfahrungsgemäss ändern oder verzögern oft äussere Einflüsse wie Rechtsmittelverfahren, Koordination von verschiedenen Bauvorhaben oder Schwierigkeiten beim Landerwerb die Projekte und wirken sich somit auf das Strassenbauprogramm aus. Auch Vorgaben, z. B. durch Bundesprogramme (wie das Agglomerationsprogramm) können zeitliche Verschiebungen nach sich ziehen.

V. Kompetenzen und Finanzierung

1. Kreditbewilligung

Die Finanzkompetenzen sollen 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 Bau- summe von über 1,0 Mio. Franken wurde die Freigabe durch einfachen Kantonsratsbeschluss 1988 eingeführt. Die Regelung, dass der Regierungsrat Kredite bis 1,5 Mio. Franken freigeben kann, besteht seit dem 1. März 2004. Der Handlungsspielraum wurde durch die Bauteuerung (2004 bis 2022 über 25 %), den markant gestiegenen Landerwerbspreisen sowie höheren Projektstandards (beispielsweise Einbau lärmarmen Deckbeläge) stetig reduziert. Auch die Verschärfung im Bereich Umweltschutz- und Sicherheitsmassnahmen (z. B. neue Grenzwerte bei der Entsorgung teerhaltiger Beläge) führen zu höheren Kosten. Ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen Zürich, Luzern, Aargau und Schwyz zeigt, dass im Kanton Zug im Strassenbauprogramm die geringsten Finanzkompetenzen gelten. Zeitgemässe Finanzkompetenzen sind jedoch notwendig, um den administrativen Aufwand gering zu halten und die Infrastrukturen im Gleichschritt mit der dynamischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ausbauen zu können.

Eine Anpassung der Finanzkompetenzen für Kreditfreigaben und Vergaben bei Projekten des Strassenbauprogramms 2023–2030 auf 3,0 Millionen Franken (inkl. MWST) ist in Anbetracht der Vielzahl an geplanten Projekten für deren zeitgerechte Realisierung notwendig. Bei Annahme der Vorlage wären der § 7 Abs. 11 der Delegationsverordnung (DeIV, BGS 153.3), welcher die Kreditfreigabe und Zeichnungsberechtigung für Verträge regelt sowie § 40 Abs. 1 Bst. f der Submissionsverordnung (SubV, BGS 721.53), welcher die Zuschlagskompetenzen bei Bauvorhaben des Strassenbauprogramms regelt, entsprechend anzupassen.

Ab 3,0 Millionen Franken erfolgt die Kreditfreigabe der im Strassenbauprogramm enthaltenen Projekte durch einfachen Kantonsratsbeschluss.

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. Nachzulesen ist dies in einem Strassenbaugesetz vom 21. September 1933, dem nachfolgenden Strassenbaugesetz vom 12. September 1968 bis hin zum jüngsten Kantonsratsbeschluss über das Strassenbauprogramm 2014–2022.

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.

Der Rahmenkredit hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung.

Die Finanzierung der aus heutiger Sicht notwendigen Projekte kann mit dem Strassenbauprogramm gesichert werden und deckt alles ab, wofür gemäss § 7 GSW der Kanton zuständig ist.

Finanzierung, Entwicklung der Spezialfinanzierung Strassenbau

Per Ende 2021 betrug das Guthaben der Spezialfinanzierung Strassenbau 209,0 Mio. Franken. Die Finanzierung des Strassenbauprogramms 2023–2030 ist gesichert, insbesondere auch durch die jährlichen Einnahmen z. B. der Motorfahrzeugsteuer. Auch nach dessen Ablauf liegt der Betrag der Spezialfinanzierung im positiven Bereich.

Vergleich der Kredite des bisherigen zum neuen Strassenbauprogramm:

	2004–2014	2014–2022	2023–2030
Kantonsstrassen (Mio. Franken)	187,0	151,0	
Öffentlicher Verkehr/Radstrecken (Mio. Franken)	47,0	65,0	237,1
Total (Mio. Franken)	234,0	216,0	237,1
Programmdauer in Jahren	10,25	ca. 8,9	8
Ø Ausgaben/Jahr (Mio. Franken)	22,8	24,3	29,6
		+6,6 %	+21,8 %

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

3. Zeitplan

29. September 2022	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
November 2022	Kommissionssitzung(en)
Januar 2023	Kommissionsbericht
Februar 2023	Beratung Staatswirtschaftskommission
Februar 2023	Bericht Staatswirtschaftskommission
März 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
April 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
Mai 2023	Publikation Amtsblatt
Juli 2023	Ablauf Referendumsfrist
Juli 2023	Inkrafttreten

VI. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 3479.2 - 17083 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 13. September 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilagen:

- Beilage 1: Projektliste (Inhalt mit Informationsgehalt)
- Beilage 2: Übersichtsplan (Inhalt mit Informationsgehalt)