

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. Dezember 2008

2053. Strassen (Bericht Ausbaustandard für Staatsstrassen)

Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1664/2004 beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion im Rahmen des Projekts «Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06» (MH 06), ein Projekt zur Senkung der Standards im Tiefbau auszuarbeiten. Mit RRB Nr. 1929/2004 wurde festgestellt, dass das zu überprüfende Investitionsvolumen rund 50 Mio. Franken pro Jahr beträgt. Mit der Senkung der Standards erwartete der Regierungsrat eine Einsparung von 10%. Er verlangte, dass ein Richtlinienkatalog mit den herabgesetzten Standards erstellt wird, in dem aufgezeigt werden soll, welche Standards für bestimmte Anlagen gesenkt werden können und mit welchen Einsparungen dabei einzeln und gesamthaft zu rechnen ist. Gleichzeitig sind die Konsequenzen für den Tiefbau, insbesondere für die Verkehrsteilnehmenden sowie in Bezug auf die Substanzerhaltung der Tiefbauten, unter Gewichtung von Risiken aufzuzeigen. Mit RRB Nr. 45/2006 wurde der Zwischenbericht zur Kenntnis genommen und eine Fristerstreckung gewährt.

Bericht

Seit Dezember 2006 wertete eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion die verschiedenen Untersuchungen und Berichte aus und analysierte, wie die Senkung von Baustandards konkret umgesetzt werden kann. Das Ergebnis ist im «Bericht Ausbaustandard für Staatsstrassen im Kanton Zürich» (im Folgenden «Bericht» genannt) zusammengefasst. Für die mit der Anwendung betrauten Stellen wurde ein «Leitfaden für die Projektierung / Ausbaustandard für Staatsstrassen im Kanton Zürich» (im Folgenden «Leitfaden» genannt) erstellt. Sechs Strassenbauvorhaben wurden im Hinblick auf kostensteigernde Faktoren untersucht, die sich aus Anforderungen ergeben, wie sie von Behörden, insbesondere Gemeinden und Fachstellen, sowie von Privaten gestellt werden. Interviews mit Politikerinnen und Politikern, Gemeindevertretungen und Fachleuten aus dem Jahr 2005 zeigen, dass bei der Beurteilung von Infrastrukturanlagen im Hinblick auf Ästhetik und Gestaltung grosse Übereinstimmung besteht. In einem weiteren Teil befasst sich der Bericht mit den technischen Grundsätzen, nach denen die im Richtlinienkatalog zusammengestellten Strassenbauelemente standardisiert werden. Schliesslich zeigt der Bericht auf, mit welchen Kosteneinsparungen zu rechnen ist.

Der Richtlinienkatalog, der als Leitfaden die Normalien des Kantons Zürich ergänzt, legt die Standards von folgenden Strassenbauelementen fest: Strassenbreiten, Belagsaufbau, Fundationsaufbau, Randabschlüsse, Fahrbahnübergänge, Bushaltestellen, Kreisel, Kreuzungen und Einmündungen sowie Rad- und Gehwege. Abweichungen von diesen Standards sollen in begründeten Einzelfällen möglich sein.

Die baulichen Standards beruhen im Wesentlichen auf den Normen der Schweizerischen Normen-Vereinigung (SNV), des Schweizerischen Ingenieur- und Architekturvereins (SIA), des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) und den kantonalen Normalien. Da die konkrete Ausgestaltung einzelner Elemente im Ermessen der Projektverantwortlichen liegt, ist das Erscheinungsbild der Staatsstrassen sehr vielfältig. Ausserdem tragen Begehren und Einwendungen, die im Laufe eines Projekts gestellt bzw. erhoben werden, zur Vielfalt bei. Dasselbe gilt für den Umstand, dass den Wünschen von Gemeinden bisher sehr weit entgegengekommen wurde, dies unter beschränkter Kostenfolge für die Gemeinden. Der Bericht gelangt zum Schluss, dass sich mit der Vereinheitlichung der Bauweise Kosten einsparen lassen. Zudem sollen Gestaltungswünsche von Gemeinden inskünftig einschränkender behandelt und die Zusatzkosten (Bau- und Folgekosten) vollumfänglich abgewälzt werden.

Die Untersuchung der Normen hat ergeben, dass genügend Spielraum für Einsparungen vorhanden ist, ohne dass höhere Folgekosten beim baulichen und betrieblichen Unterhalt zu erwarten sind. So wurden die Standards für Geometrie und Materialisierung im Leitfaden im unteren Bereich des Ermessensspielraums angesetzt, ohne dass dadurch die Lebenszyklen der Strassen beeinträchtigt werden.

Beim Bau von neuen Strassen lassen sich durch eine bestmögliche Linienführung bezüglich Lage und Niveau Kosten einsparen. Strassen sind so zu planen, dass Aushubmaterial in einem anderen Abschnitt des Neubaus für Aufschüttungen verwendet werden kann. Ist der so angestrebte Massenausgleich nicht möglich, ist dafür zu sorgen, dass Aufschüttungsmöglichkeiten mit geringen Transportdistanzen gefunden werden.

Strassenbauprojekte sollen grundsätzlich nur noch zwingend nötige Elemente enthalten. Insbesondere bei der Gestaltung von Randabschlüssen, Fahrbahnübergängen, Eingangstoren, Bushaltestellen, Kreuzungen und Kreiseln sowie bei der Beleuchtung soll auf Elemente verzichtet werden, deren Kosten sich als unverhältnismässig erweisen. Die Entscheidkriterien werden im Leitfaden konkretisiert.

Staatsstrassen sind ausserorts hoch einzubauen und wo immer möglich über die Schulter zu entwässern.

Wo möglich und zulässig sind wiederverwertbare Materialien zu verwenden.

Da Strassenbauten innerorts wesentlich anspruchsvoller und aufwendiger sind als ausserorts, werden vor umfangreicheren Sanierungen Gestaltungs- und Sanierungskonzepte für die ganze Ortsdurchfahrt unter Einbezug der Gemeinden und der Werke erstellt. Dadurch können Synergien von Instandsetzungs- und Gestaltungsvorhaben genutzt werden.

Nicht alle gesparten Baukosten lassen das Bauwerk Strasse im Lebenszyklus günstiger werden. Die Kosten der baulichen Ausführung müssen immer in der Gesamtheit mit ihren Folgekosten betrachtet werden. Bei einer konsequenten Umsetzung der im Bericht erläuterten Massnahmen können die Strassenbaukosten voraussichtlich um rund 8% gesenkt werden.

Ergebnisse der Vernehmlassung

Anfang November 2007 wurden die betroffenen kantonalen Amtsstellen sowie der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) eingeladen, sich sowohl zum Bericht als auch zum Leitfaden zu äussern. Die Ergebnisse sind in der «Liste der Einwendungen» zusammengefasst worden. Zahlreiche Einwendungen fanden Eingang in den Bericht und den Leitfaden.

Einige zentrale Festlegungen des Berichts, zu denen teilweise kontroverse Stellungnahmen eingingen, werden nachfolgend dargelegt:

Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, dass Fachstellen ihre Begehren inskünftig mit einer Kostenberechnung ergänzen, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis besser beurteilen zu können. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich gegen diese Forderung aus.

Die Verantwortung für die Kostenberechnung soll daher wie bis anhin bei der Projektleitung liegen. Die Antragsteller sind bei der Errechnung der Kosten jedoch mit einzubeziehen (Bericht S. 5 und 34).

Unter Berufung auf das Polizeiorganisationsgesetz forderte die Kantonspolizei (Kapo) eine umfassende Zuständigkeit zur polizeilichen Beurteilung der Verkehrssicherheit von Strassenbauvorhaben für sich. Es stellte sich indes die Frage, welche Bedeutung diesen Stellungnahmen beizumessen ist. Im Bereich von Signalisationen und Markierungen besteht eine abschliessende Zuständigkeit der Kapo, sodass ihren Stellungnahmen in diesem Bereich Weisungscharakter zukommt. Darüber hinausgehende Stellungnahmen sind von den Projektverantwortlichen als fachliche Empfehlungen zu behandeln. Soweit die Kapo darin konkrete bauliche Massnahmen fordert, ist zu prüfen, ob die damit angestrebte Wirkung nicht auch mit anderen, günstigeren Mitteln oder mit einem schrittweisen Vorgehen erreicht werden kann (Bericht S. 6 und 37).

Eine stärkere Gewichtung haben fachliche Empfehlungen der Kapo in Bezug auf Sanierungen von Unfallschwerpunkten. Werden in diesem Fall andere Massnahmen vorgesehen, als die Kapo in ihrer Stellungnahme vorschlägt, sind diese im Rahmen der Festsetzung durch den Projektverantwortlichen zu begründen.

Die Vernehmlassungsadressaten begrüssen die Absicht, das bisher aufwendige und zeitraubende Verfahren der Begehrensäusserungen durch die kantonalen Ämter, Regionalplanungsgruppen und Gemeinden zu straffen und die beteiligten Stellen in einem frühen Stadium einzubeziehen. Ein solches Verfahren zeichnet sich aus durch eine gleichzeitig veranlasste Vernehmlassung bei den betroffenen Amtsstellen, den Regionalplanungsgruppen und den Gemeinden sowie durch die anschliessende Überarbeitung des Projekts. Der darauf folgende runde Tisch, an dem alle Beteiligten ihre Interessen und Begehren offenlegen, soll ermitteln, ob Kompromisslösungen gefunden werden können. Kommt kein Kompromiss zustande, ist die Sache möglichst schnell einem Entscheid durch die zuständige Stelle zuzuführen.

Die Wegleitung «Gewässerschutz bei der Entwässerung von Verkehrswegen», 2002 herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (heute Bundesamt für Umwelt [BAFU]), macht Vorgaben, wie die Entwässerung von Strassen in Abhängigkeit vom Schwerverkehrsanteil zu erfolgen hat. Eine Kostenschätzung hat ergeben, dass für die konsequente Umsetzung dieser Richtlinie auf Staatsstrassen im Kanton Zürich mit Kosten bis 600 Mio. Franken zu rechnen ist. Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) erarbeitet derzeit eine Priorisierung der zu treffenden Massnahmen. Um eine finanziell tragbare Lösung zu finden, scheint es angebracht, zur Priorisierung der Massnahmen mögliche Schäden in Abhängigkeit zu ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit zu setzen. Das weitere Vorgehen zum Vollzug der BAFU-Wegleitung wird nach Vorliegen der erwähnten Prioritätenreihung zu bestimmen sein (Bericht S. 6 und 37).

Der Wortlaut im Bericht lautet: «Bis eine tragfähige Lösung des Problems vorliegt, wird die Wegleitung des BAFU ab sofort umgesetzt, wenn der Strassenbau im Bereich einer Schutzzone liegt, die Strasse neu erstellt wird oder wenn im Lebenszyklus die Entwässerung neu konzipiert und neu gebaut werden muss.»

Aufgrund der Stellungnahmen erweist es sich als nötig, dass der Kanton auf seinen Strassen konsequenter als bisher über die Zulässigkeit und den Standard von Eingangstoren und Beleuchtungsanlagen entscheidet. Wo solche Massnahmen von einer Gemeinde verlangt werden, sind die Kosten (Investitionskosten sowie Folgekosten) vollumfänglich von ihr zu tragen.

Weiteres Vorgehen

Die neuen Standards sind für alle künftigen Projekte im Staatsstrassenbau im Kanton Zürich für verbindlich zu erklären (Leitfaden).

Gleichzeitig sind die Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr, federführend) und die Baudirektion (Tiefbauamt) für die Umsetzung bzw. Veranlassung der nachstehend angeführten Massnahmen verantwortlich:

- a) Die geltenden gesetzlichen Grundlagen sind auf ihre Vereinbarkeit mit den Richtlinien zu überprüfen.
- b) Die massgeblichen Regelungen und Gesetze sind so zugänglich zu machen, dass sich die Projektierenden leichter einen Überblick darüber verschaffen können.
- c) Die einschlägigen Normalien, Wegleitungen und Richtlinien, die den Staatsstrassenbau betreffen, sind mit den neuen Standards in Übereinstimmung zu bringen. Zudem soll der Leitfaden bei Bedarf periodisch überarbeitet und den neuen Erkenntnissen der Baukunde und der Verkehrssicherheit angepasst werden.
- d) Die in den Strassenbau involvierten Stellen sind über die neuen Standards zu informieren. Für die Projektleiterinnen und -leiter ist eine Schulung durchzuführen, an der die einheitlichen Standards in den verschiedenen Bereichen vorgestellt werden.
- e) Die neuen Standards sind den Gemeinden in geeigneter Weise mitzuteilen.
- f) Sämtliche Projekte werden vor der Festsetzung durch eine entsprechende Fachperson auf Einhaltung der Standards geprüft.

Spätestens nach fünf Jahren ist dem Regierungsrat Bericht über die Auswirkungen der beschlossenen Massnahmen zu erstatten. Für Kunstbauten und elektromechanische Anlagen werden analoge Untersuchungen zur Senkung der Standards eingeleitet.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t

I. Der «Leitfaden für die Projektierung» wird genehmigt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion (federführend) und die Baudirektion werden beauftragt, die neuen Standards im Sinne der Erwägungen umzusetzen.

III. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi