

Sitzung vom 15. Dezember 1993

3842. Anfragen (Bauprogramm der Staatsstrassen 1994-1996)

Kantonsrat Theo Schaub, Zürich, hat am 1. November 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Ich bitte den Regierungsrat, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Die Bruttoinvestitionen im Staatsstrassenbau bzw. Erneuerungsunterhalt beliefen sich im Jahre 1992 noch auf 67 Millionen Franken. Bis zum Jahr 1996 sollen diese auf 15 Millionen Franken reduziert werden. Welches sind die sich daraus ergebenden volkswirtschaftlichen und arbeitsmarkt-/beschäftigungspolitischen Konsequenzen?
2. Unter Punkt 4 seines Berichts stellt der Regierungsrat fest, dass in den nächsten Jahren viele sanierungsbedürftige Verkehrsanlagen aus finanziellen Gründen im Unterhaltsprogramm unberücksichtigt bleiben müssen. Welche Folgekosten ergeben sich daraus, und wer hat die Verantwortung dafür zu übernehmen?
3. Ebenfalls unter Punkt 4 des Berichts hält der Regierungsrat fest, dass eine verursachergerechte Strassenfinanzierung vordringlich zu gewährleisten ist. Welche Massnahmen hat der Regierungsrat diesbezüglich eingeleitet?

Kantonsrat Martin Mossdorf, Bülach, hat ebenfalls am 1. November 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit dem Bericht des Regierungsrates und dem daraus ersichtlichen Problem in bezug auf die Strassenfinanzierung stelle ich folgende Fragen:

1. Anteil der Erhaltung

Der Regierungsrat hat die Erhaltung der bestehenden Substanz der obersten Priorität zugeordnet.

1. Welche Konten des Sachaufwandes werden der Strassenerhaltung zugerechnet?
2. In welchem Umfang kann der Personal- und Kapitalaufwand der Strassenerhaltung zugeordnet werden?
3. Nach welchen Kriterien werden bei kombinierten Objekten, z. B. Radweg- und Erneuerungsbaue, die Kosten aufgeteilt?
4. Wie hat sich in den letzten zehn Jahren der Anteil des Aufwandes für die Strassenerhaltung am Gesamtaufwand entwickelt?

2. Kriterien für Budget

Mit der Erarbeitung des jährlichen Budgets und des Bauprogramms setzt der Regierungsrat die Ziele um.

1. Auf welchen Grundlagen werden die einzelnen Budgetbeträge für die Strassenerhaltung festgelegt?
2. Auf welcher Basis wird die Aufteilung in Eigenleistungen (Personalaufwand, Infrastruktur, Kapitalaufwand) und Fremdleistungen (Sachaufwand) vorgenommen?
3. Wird eine Prioritätenliste der Objekte erstellt? Wenn ja, nach welchen Kriterien?
4. Nach welchen Kriterien wird die Grenze für die Aufnahme in das Budget bestimmt?

3. Finanzplanung

Die Grundlage für das Budget bildet die Finanzplanung.

1. Welchen durchschnittlichen Bedarf weist die langfristige Erhaltungsstrategie für die Staatsstrassen im Kanton Zürich aus?

2. Auf welcher Basis wird dieser bestimmt?
3. Wie sieht demgegenüber die Finanzplanung aus?

Ferner hat Kantonsrat Edi Kübler, Winterthur, am 1. November 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Unter «Allgemeines» hält der Regierungsrat fest, dass er konsequenterweise dem Kantonsrat in einem Sondernachtrag zum Voranschlag 1993 starke Kürzungen im Bau- und Unterhaltsbereich der Staatsstrassen beantragte und für die folgenden Jahre einschneidende Sanierungsmassnahmen in Aussicht stellte. Diese Massnahmen haben das Ziel, die Aufwandüberschüsse in der Rechnung des Strassenfonds - ohne Einlagen aus allgemeinen Staatsmitteln - mittelfristig (d. h. in 3-5 Jahren) zu beseitigen.

Nachdem sich der Staatsstrassenbau und der Erneuerungsunterhalt in der Zeit von 1992 bis 1996 von 67 Millionen Franken auf 15 Millionen Franken reduzieren sollen und die Steigerung im Nationalstrassenbau nur sehr unwesentlich zusätzlich für das Personal des kantonalen Tiefbauamtes beschäftigungswirksam ist, ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wieviel Personal muss er in Anpassung an dieses Budget selber abbauen?
2. Um wieviel reduziert er den Personal- und Sachaufwand der zentralen Dienste sowie für den Neu- und Unterhaltsbau der National- und Staatsstrassen?
3. Um wieviel reduziert er im Sachaufwand für Unterhalt, Reparaturen und Anschaffungen seiner Werkhöfe und seines Inventars?
4. Stimmt es, dass er zur Umgehung von Personalentlassungen in verschiedenen Fällen bei den Gemeinden und Privaten Bauleistungen, welche bis anhin von der Privatwirtschaft angeboten worden sind, selber anbietet? Wenn ja, mit welcher Begründung?
5. Falls der Kanton selber als Unternehmer auftritt, stellen sich folgende Fragen: Warum geht der Kanton so vor, und mit welcher Kostenkalkulation motiviert er die öffentlichen und privaten Auftraggeber, ihm diese Aufträge zuzuschlagen? Hält sich der Kanton dabei auch an seine eigene Submissionsverordnung?

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

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. Die Anfragen Theo Schaub, Zürich, Martin Mossdorf, Bülach, und Edi Kübler, Winterthur, werden wie folgt beantwortet:

1. Das Dreijahresprogramm für die Bauten und Erneuerungen der National- und Staatsstrassen richtet sich einerseits nach den im Strassengesetz verankerten Grundsätzen für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Strassen. In § 14 sind die Projektierungsgrundsätze enthalten, und gemäss § 25 ist der Staat verpflichtet, die Strassen nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass sie ihrem Zweck entsprechend sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können. Andererseits hat sich das Bau- und Unterhaltsprogramm nach den in den Finanzplänen des Bundes und des Kantons verfügbaren Mitteln auszurichten. Um die Rechnung des Strassenfonds mittelfristig auszugleichen, sind auch in den nächsten Jahren Kürzungen im Bau- und Unterhaltsbereich der Staatsstrassen unumgänglich. Lediglich für die Ergänzung und die Erhaltung der Nationalstrassen sind gemäss Programm des Bundes mehr Mittel vorgesehen.

Wie der Kostenentwicklung im Überblick auf der Seite 2 des Berichts über das Bauprogramm der Staatsstrassen für die Jahre 1994-1996 zu entnehmen ist, steht dem reduzierten Investitionsvolumen im Staatsstrassenbau und Erneuerungsunterhalt eine Erhöhung desjenigen im Nationalstrassenbau gegenüber. Das geplante Investitionsprogramm 1994 liegt deshalb mit insgesamt 170 Millionen Franken rund 14 Millionen Franken höher als 1992. Daraus resultiert 1994, trotz eines Beschäftigungsrückgangs im Staatsstrassenbau, sogar ein grösseres Auftragsvolumen an die Tiefbauunternehmungen. Dieser Trend setzt sich mit dem Beginn baulicher Vorarbeiten für die Westumfahrung von Zürich auch in den folgenden Jahren fort. Dies dürfte zur Folge haben, dass sich im Tiefbausektor vor allem strukturelle

Anpassungen zu grösseren Einheiten mit gesteigerten Kapazitäten im Untertagbau ergeben werden. Da von der Auftraggeberseite her aber kein Anlass besteht, die bisherige bewährte Auftragsstruktur und Vergebungspraxis im Tiefbau zu ändern, bleibt gewährleistet, dass auch eher kleinere, aber spezialisierte Unternehmungen nicht benachteiligt werden.

Die Neuordnung einer verursachergerechten Strassenfinanzierung ist in Prüfung. Eine entsprechende Vorlage wird zu gegebener Zeit dem Kantonsrat zuhanden der Stimmberechtigten vorgelegt werden. Inzwischen muss ein reduziertes Unterhaltsniveau auf dem Staatsstrassennetz hingenommen werden, um die noch immer fortschreitende Verschuldung des Strassenfonds wenigstens in vertretbaren Grenzen zu halten. Dadurch ergeben sich zwar Qualitäts- und Komforteinbussen, die aber bis zu einem gewissen Ausmass noch vertretbar sind. Folgekosten entstehen nur dann, wenn Minimalanforderungen für die Einhaltung eines bestimmten Qualitätsanspruchs unterschritten und spätere Mehrkosten für Standardverbesserungen erforderlich werden. Solche möglichen Folgekosten sind heute noch nicht abschätzbar, da sie auch davon abhängen, welcher Standard in Zukunft als massgeblich erachtet wird.

2. Gemäss § 45 der Verordnung über die Finanzverwaltung sind Ausgaben zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz gebundene Ausgaben. In der Investitionsrechnung werden die Erneuerungen und wertvermehrenden baulichen Massnahmen erfasst, in der Laufenden Rechnung die Positionen des baulichen Unterhalts. Nutzungsänderungen oder erhebliche Nutzungssteigerungen gelten als neue Ausgaben. Sie werden nach Umfang erhoben und innerhalb von Objekten betragsmässig getrennt ausgewiesen. Für jede Teilverpflichtung erfolgt eine Bewilligung nach den geltenden kreditrechtlichen Bestimmungen.

Die Ausgaben für die Strassenerhaltung werden hauptsächlich durch bauliche Fremdleistungen bestimmt. Die allgemeinen Verwaltungskosten und der eigene Personalaufwand für Oberbauleitungen sind hievon mit rund 5% kalkulierbar. Bezogen auf den Stand Ende 1992 kann der Erhaltung der Staatsstrassen gemäss Rechnung 1993 ein Kapitalaufwand von 9 Millionen Franken zugeordnet werden, davon rund 6 Millionen Franken (10%) Abschreibungen am Buchwert (Verwaltungsvermögen) des Erneuerungsunterhalts. Der durchschnittliche finanzielle Anteil der Staatsstrassenerhaltung am Gesamtaufwand des Staatsstrassenunterhalts der letzten zehn Jahre beträgt gut einen Drittel bzw. rund 28 Millionen Franken; 1987 wurde ein Maximalanteil von 40% und 1992 ein Minimalanteil von 30% ausgewiesen. Knapp zwei Drittel des Unterhaltsaufwandes ergeben sich demgegenüber aus dem Betrieb der Staatsstrassen, der in der letzten Dekade nominell von 40 auf gut 60 Millionen Franken pro Jahr angewachsen ist.

Um mittelfristig den Rechnungsausgleich im Strassenfonds zu erreichen, sind bei den Staatsstrassen, zusätzlich zum fast vollständigen Stopp neuer Bauvorhaben, auch Unterhaltskürzungen von rund 25% erforderlich. Deshalb wurde im Vergleich zum Rechnungsabschluss 1991 von rund 100 Millionen Franken der diesbezügliche Nettoaufwand für die Jahre 1993/94 auf je 75 Millionen Franken begrenzt. Mit Priorität bei der Brückenerhaltung und einem vorübergehenden Verzicht auf Fahrbahninstandsetzungen beträgt der Erhaltunganteil am Staatsstrassenunterhalt nur noch knapp ein Viertel oder rund 17 Millionen Franken pro Jahr. Die Sanierung der Objekte richtet sich nach ihrem baulichen Zustand und den sich daraus ergebenden Sicherheitsaspekten. Bei vorübergehenden finanziellen Engpässen oder bei Sachzwängen, etwa aufgrund gemeinsamer Vorhaben mit Bahnunternehmungen oder Nachbarkantonen, müssen zuweilen Objektsanierungen um ein bis zwei Jahre zurückgestellt werden. Die Einsparungen beim betrieblichen Unterhalt (Winterdienst, Reinigung und Grünpflege, Verkehrseinrichtungen und Beleuchtungen, Reparaturen) von rund 8 Millionen Franken werden zu drei Vierteln beim Sachaufwand und zu einem Viertel beim eigenen Personalaufwand erzielt.

Der zukünftige finanzielle Bedarf für die langfristige Erhaltung der Staatsstrassen im Kanton Zürich beträgt aufgrund langjähriger Erfahrungswerte rund 40 Millionen Franken jährlich. Dabei ist eine reale jährliche Zuwachsrate von mindestens 2% zu berücksichtigen. Dies bis zum vollständigen Ersatz aller über 50jährigen Oberbauten und bis zur Erneuerung aller Fahrbahnen, die den voraussichtlichen Verkehrslasten nicht zu genügen vermögen. Bei einer längerfristigen, durchschnittlichen Teuerung von 3% muss daher mit einer jährlichen

Kostensteigerung von nominal 5% gerechnet werden. Demgegenüber sind gemäss Finanzplan bis 1995 jährlich nur 17 Millionen Franken und ab 1996 Zuwachsraten von nominal 3,5 % enthalten.

3. Die derzeit notwendigen Sparmassnahmen im Strassenwesen führen zu einem gewissen Minderbedarf an Personal. Eine Verminderung des Bestandes ist bereits eingeleitet, indem austretendes Personal nur noch teilweise ersetzt wird. Direkt betroffen sind vor allem die Staatsstrassen-Unterhaltsdienste, obwohl der Kanton die personalintensivsten Arbeiten im Winterdienst sicherstellen muss, weil private Unternehmen solche Arbeiten zum Teil nur in Zeiten schlechter Konjunktur übernehmen. Indirekt werden durch den fast vollständigen Baustopp bei den Staatsstrassen jedoch auch die technisch-administrativen Dienste tangiert. Bedingt durch den personellen Mehrbedarf in den Abteilungen Nationalstrassenbau sowie Brückenbau und -unterhalt werden technisch-administrative Stellen zum Teil verlagert und geeignete Leute umplaziert. Gleichwohl ist bis Ende 1995 gegenüber dem Personalbestand 1992 ein Abbau von gegen 20 Stellen geplant. Der eigene Personal- und Sachaufwand für Bauten und Erneuerungen wurde gegenüber der Rechnung 1992 um 2,1 Millionen Franken, der jährliche Sachaufwand im Staatsstrassenunterhalt um 17,1 Millionen Franken reduziert.

In Nachachtung von § 34 des Strassengesetzes werden durch die eigenen Unterhaltsorgane keine Bauarbeiten in Konkurrenz zur Privatwirtschaft ausgeführt, um Personalentlastungen zu vermeiden. Hingegen versteht es sich von selber, dass durch den Verzicht auf Fahrbahninstandsetzungen vermehrt dringliche Reparaturarbeiten im Rahmen des betrieblichen Unterhalts anfallen. Solche werterhaltenden und der Verkehrssicherheit dienenden Arbeiten wurden schon immer, vor allem aus betriebswirtschaftlichen Gründen und zur Auslastung des Unterhaltspersonals im Sommerhalbjahr, durch die eigenen Unterhaltsdienste erledigt. Gewisse kleinere Reparaturarbeiten für Werkleitungseigentümer wurden schon bisher erledigt und nach einheitlichen Tarifen verrechnet. Weder im baulichen noch im betrieblichen Staatsstrassenunterhalt ist eine zusätzliche Konkurrenzierung durch den Staat zu befürchten, um so mehr, als der Staat auch hier seine Tätigkeit zugunsten der Privaten minimieren will.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 15. Dezember 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiler