

3960

KR-Nr. 202/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 202/1998
betreffend Privatisierung des Unterhaltes kantonalen
Strassennetze sowie der Nationalstrassen**

(vom 27. März 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. September 1999 folgendes von Kantonsrat Dr. Ruedi Jeker, Regensdorf, am 8. Juni 1998 eingereichte und von den Kantonsräten Reto Cavegn, Oberengstringen, und Martin Mossdorf, Bülach, übernommene Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Die Regierung wird eingeladen, den Unterhalt des in ihre Kompetenz fallenden Strassennetzes schrittweise zu privatisieren. Dazu gehören insbesondere die laufenden Reinigungs- und kleineren Reparaturarbeiten sowie der Winterdienst.

Die Frist zur Beantwortung des Vorstosses wurde vom Kantonsrat am 25. Februar 2002 bis zum 27. März 2002 erstreckt.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Gesetzlicher Auftrag, Grundsätzliches zur «Privatisierung»

§ 25 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1) regelt die Grundsätze des Unterhalts und Betriebs der Strassen. Danach sind 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. Dabei umfasst der Strassenunterhalt insbesondere die Instandhaltung, die Ausbesserung von Schäden, die Staubbekämpfung, die Reinigung, den Winterdienst und die Öffnung nach ausserordentlichen Naturereignissen. Die Unterhaltungspflicht liegt gemäss § 26 Abs. 1 StrG beim baupflichtigen Gemeinwesen.

Das Postulat fordert, dass im Rahmen des Unterhalts insbesondere die laufenden Reinigungs- und kleineren Reparaturarbeiten sowie der Winterdienst schrittweise zu «privatisieren» seien, wobei sich der Staat, gemäss der Postulatsbegründung, wie in anderen Gebieten auf Steuerung, Organisation und Kontrollen beschränken solle. Das geltende Recht sieht in § 34 StrG schon heute unter dem Randtitel «Aufträge an Private» vor, dass unter anderem der Unterhalt, soweit es die fachgerechte Betreuung und Überwachung dieser Aufgabe durch das Gemeinwesen sowie das Interesse an einem dauernden und verkehrssicheren Betrieb der Strassen zulassen, nach Möglichkeit Privaten übertragen wird. Diese Bestimmung macht klar, dass es sich bei den vom Tiefbauamt an Private vergebenen Arbeiten nicht um eine eigentliche Privatisierung, sondern nur um eine Privatisierung der Aufgabenerledigung (funktionelle Privatisierung) handelt, bei welcher der Staat Aufgaben nicht durch seine eigenen Organe erfüllen lässt, sondern damit Private betraut, um die Verwaltung zu entlasten, oder weil die Privaten in besonderen Fällen geeigneter erscheinen als Verwaltungsorgane. Er bleibt aber für die Art der Aufgabenerfüllung verantwortlich und muss insbesondere sicherstellen, dass die Privaten die öffentlichen Interessen wahren. Die Aufträge an Private umfassen dabei nur klar umschriebene Leistungen, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und unter der Anleitung und Kontrolle des Staates auszuführen sind.

2. Umfang und Art der Unterhaltsaufgaben

Das kantonale Tiefbauamt hat den Unterhalt für folgende Anlagen samt technischer Ausrüstung sicherzustellen:

- Nationalstrassen 174 km
- Staatsstrassen 1400 km
- Radwege 1370 km
- Wanderwege 2890 km
- Reitwege 190 km
- Regionale Parkplätze 129 Anlagen

Dabei fallen insbesondere folgende Arbeiten an:

- Grünpflege,
- Winterdienst (Salzen, Pflügen),
- Reinigung (Strassen, Entwässerungssystem, Tunnel),
- technischer Dienst (Beleuchtung, Tunnelbelüftung, Steuerungsanlagen usw.),

- Unfalldienst,
- Kleinreparaturen,
- baulicher Unterhalt,
- verschiedene Dienstleistungen (Leistungen für Neubau, insbesondere Signalisationen, für andere Kantone und generell Dritte),
- ausserordentlicher Dienst (Sturmschäden, Elementarschäden, Aufwendungen für öffentliche Anlässe usw.).

3. Randbedingungen

Diese Arbeiten sind fachgerecht zu erfüllen, wobei neben dem Strassengesetz zahlreiche Rechts- und Fachnormen einzuhalten sind:

- Dazu gehört Art. 58 OR betreffend die Werkeigentümerhaftung, der festlegt, dass der Eigentümer eines Werkes (dazu gehören alle oben aufgezählten Anlagen) für Schäden haftet, die dieses infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder mangelhaftem Unterhalt verursacht. Der Kanton hat daher den Zustand seines weit verzweigten und teils sehr intensiv genutzten Strassennetzes stets auf einem bestimmten Minimalstandard zu halten, wenn er sich nicht dem Vorwurf der Sorgfaltspflichtverletzung aussetzen und nicht Gefahr laufen will, für die Drittschäden infolge von Strassen- oder Unterhaltsmängeln belangt zu werden.
- Insbesondere beim baulichen Unterhalt hat der Kanton auch die privatrechtlichen Immissionsschutzbestimmungen von Art. 684 ZGB zu berücksichtigen, wonach er sich bei der Ausübung seines Eigentums jeder übermässigen Einwirkung auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten hat.
- Weiter hat der Kanton als Strasseneigentümer auch die Schutzbestimmungen der Bundesgesetzgebung zum Schutz des ökologischen Gleichgewichts einzuhalten wie des Umweltschutzgesetzes, des Gewässerschutzgesetzes, der Störfallverordnung, der Stoffverordnung sowie des Bundesgesetzes über die Fischerei.
- Zu beachten sind aber auch das kantonale Wasserwirtschaftsgesetz sowie die Signalisationsverordnungen des Bundes und des Kantons.
- Weitere Vorgaben beim Strassenunterhalt sind die Richtlinien des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) für Nationalstrassen, Normen des VSS/SIA sowie die Betriebsvorgaben von Lieferanten für Betriebsanlagen und Anlageteile.

Die zuverlässige Einhaltung dieser Randbedingungen erfordert eine wirksame Kontrolle und Aufsicht. Zu beachten ist insbesondere auch, dass die meisten Arbeiten unter Verkehr ausgeführt werden müssen, was zum Teil aufwendige Signalisations- und Sicherungsmassnahmen erfordert.

4. Für die Auftrags Erfüllung eingesetzte Mittel

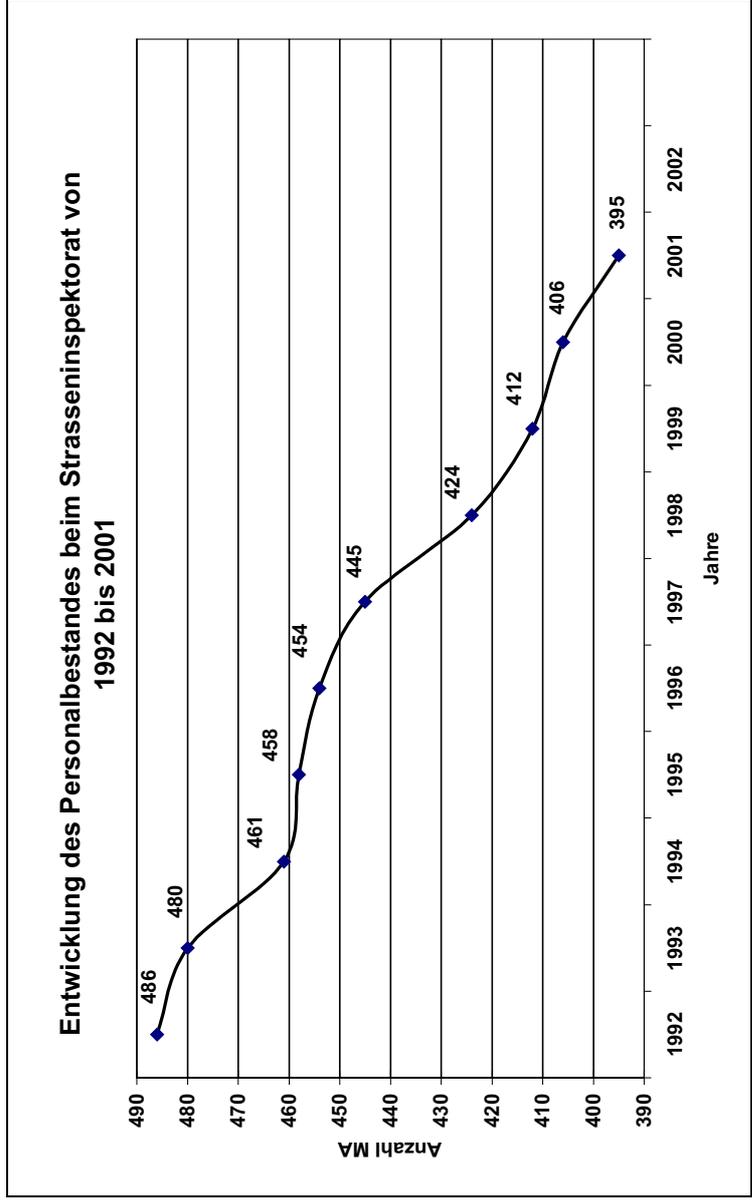
4.1 Infrastruktur

Die Unterhaltsarbeiten sind auf zwölf Staatsstrassenwerkhöfe und vier Nationalstrassenwerkhöfe abgestützt.

Diese Werkhofinfrastruktur wird zurzeit gemäss dem Werkhofkonzept der Baudirektion vom 1. Juni 1999 optimiert. Wie bei der Behandlung des Postulates betreffend Werkhöfe (KR-Nr. 127/2000) aufzuzeigen sein wird, bestehen bereits heute in verschiedenen Werkhöfen direktions- und ämterübergreifende Zusammenarbeitsformen, welche die Ausschöpfung vorhandener Synergien erlauben. Eine Zusammenarbeit findet zur Routenoptimierung aber auch über die Kantonsgrenzen hinweg statt, indem vor allem mit den Nachbarkantonen Schwyz, Thurgau und St. Gallen Vereinbarungen über den Abtausch oder die Übernahme des Unterhalts von bestimmten Strecken gegen Entschädigung abgeschlossen wurden.

4.2 Personalbestand

Der Personalbestand des für den Strassenunterhalt zuständigen Strasseninspektorats ist seit 1992 bis heute von fast 490 Mitarbeitern auf unter 400 Mitarbeiter oder um rund 19% gesunken. Seit der Überweisung des Postulats wurde der Personalbestand um rund 4,1% abgebaut.



5. Unterhaltskosten aufgeteilt in Eigenleistungen und Fremdkosten für das Jahr 2001

Bereits heute grösstenteils ausgelagert werden Arbeiten, die mittels eines klaren Leistungsauftrages vergeben werden können, insbesondere der bauliche Unterhalt, technische Dienstleistungen sowie bedeutende Teile des Winterdienstes. Dabei stimmen die Anteile der Auslagerungen auf Nationalstrassen und Staatsstrassen nicht immer überein, weil die Bedingungen und Bedürfnisse, insbesondere bezüglich Verkehrsbelastung und Gefährdung, teilweise unterschiedlich sind. Bei den heute noch zu einem grossen Teil verbleibenden Eigenleistungen handelt es sich hauptsächlich um den Winterdienst mit Spezialgeräten, die in der Privatwirtschaft nicht zur Verfügung stehen, sowie um Salzeinsätze auf den Autobahnen infolge extrem kurzer Aufgebotszeit, sodann um Signalisationsarbeiten, dringende Reparaturarbeiten, Unterhaltsarbeiten am Entwässerungssystem der Autobahnen sowie um verschiedene Überwachungsaufgaben. Die verhältnismässig hohen Eigenleistungen bei der Grünpflege und bei der Reinigung sind hauptsächlich auf die Signalisations- und Sicherungsmassnahmen zurückzuführen; so sind für das Mähen des Mittelstreifens von Autobahnen zwei Sicherungsfahrzeuge erforderlich. Das Mähen selber und die Strassenreinigung werden auf Autobahnen und Autostrassen jedoch praktisch vollständig privat vergeben. Die Grünpflege auf Staatsstrassen ist heute noch mit sehr viel Handarbeit verbunden, die bisher kaum wirtschaftlich vergeben werden konnte. Mit der jetzt stattfindenden Entwicklung neuer Spezialmaschinen für solche Arbeiten können künftig immer mehr maschinell verrichtbare Pflege- und Mäharbeiten privat vergeben werden.

5.1 Nationalstrassen

Art	Total Fr.	Eigen- leistung %	Fremd- kosten %
Grünpflege	3 838 091	57,2	42,8
Winterdienst	2 167 214	45,4	54,6
Reinigung	6 233 353	72,5	27,5
Technischer Dienst	3 471 378	23,5	76,5
Unfalldienst	2 419 843	45,9	54,1
Reparaturen	301 008	68,2	31,8
Baulicher Unterhalt	66 400 000	2	98
Diverse Dienstleistungen	2 043 128	75,9	24,1
Ausserordentlicher Dienst	12 094	98	2
Total	86 886 109	14,7	85,3
Total ohne baulichen Unterhalt	20 486 109	55,6	44,4

5.2 Staatsstrassen

Art	Total Fr.	Eigen- leistung %	Fremd- kosten %
Grünpflege	9 545 784	80	20
Winterdienst	8 454 057	38,3	61,7
Reinigung	8 792 425	69,8	30,2
Technischer Dienst	11 458 076	31,6	68,4
Unfalldienst	3 165 430	34,7	65,3
Reparaturen	15 986 069	47,8	52,2
Baulicher Unterhalt	25 484 619	4,3	95,7
Diverse Dienstleistungen	3 731 915	57,2	42,8
Ausserordentlicher Dienst	572 275	59,4	40,6
Total	87 190 650	37,4	62,6
Total ohne baulichen Unterhalt	61 706 031	51,6	48,4

6. Kriterien bei der Übertragung von Unterhaltsarbeiten an Private

Eine Übertragung ist nicht zweckmässig bei folgenden Aufgaben:

- *Bereitschaftsdienst:* Auf Grund der gesetzlichen Vorgaben (Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft, Werkeigentümerhaftung) sowie der Sicherheitsvorgaben aus Normen und Richtlinien wird beim Winterdienst, bei Elementarschäden, Witterungseinflüssen (Stürme, Blitzschlag) sowie bei Unfällen eine kurze Reaktionszeit rund um die Uhr gefordert. Dieser Bereitschaftsdienst verlangt dezentrale Einsatzorte (Werkhöfe über das ganze Kantonsgebiet verteilt). Wie bei der Feuerwehr müssen auch im Strassenunterhaltsdienst Personal und Geräte kurzfristig eingesetzt werden können. Dies lässt sich am besten gewährleisten mit staatlichem Personal, das die nötige Ausbildung, Erfahrung und Ortskenntnisse aufweist, in eine straffe Organisations- und Pikettplanung eingebunden ist und in der Regel nur einem geringen Wechsel unterliegt.
- *Signalisationsarbeiten:* Sämtliche Arbeiten im Strassenraum erfordern wegen der erheblichen Gefahren für Verkehrsteilnehmer und Unterhaltspersonal eine aufwendige Signalisation und Absicherung. Solche Signalisations- und Sicherungsarbeiten, die auf Autobahnen und Autostrassen gemäss der Signalisationsverordnung ohnehin staatlichen Organen vorbehalten sind, können und dürfen nicht unter Zeitdruck vorgenommen und müssen während der verkehrsarmen Zeiten und zum Teil auch ausschliesslich in der Nacht ausgeführt werden. Hier ist eine grosse Erfahrung und Konzentration gefordert. Diese Arbeiten auszulagern, wäre ein grosses Sicherheitsrisiko. Zudem könnten diese Arbeiten nur im Aufwand vergeben werden. Eine Kontrolle dieses Aufwandes wäre jedoch kaum möglich, ohne dass nicht auch staatliche Organe bei den Arbeiten anwesend wären, was die allfälligen Einsparungen durch eine Vergebung wieder zunichte machen würde.
- *Winterdienst:* Hier muss mit Auftaumitteln (Salz) umweltschonend umgegangen werden, was einen verantwortungsvollen Salzeinsatz durch erfahrene Mitarbeiter voraussetzt. Bei einem weiter gehenden Outsourcing muss ein umweltschonender Umgang durch Auflagen sichergestellt werden.
- *Kleineren Reparaturarbeiten:* Solche Arbeiten sind für die Privatwirtschaft oft nicht wirtschaftlich und können deshalb kaum innert nützlicher Frist vergeben werden. Durch Verzögerungen können sich der Schaden und die Kosten jedoch rasch vergrössern. Ausserdem lassen sich solche Schäden durch das staatseigene Personal, das die zu reparierenden Stellen ohne besondere Einweisung findet und auch Erfahrung mit dem Arbeiten unter Verkehr hat, weit effizien-

ter beheben. Das eigene Reparaturpersonal kann sodann die notwendigen und fachgerechten Signalisations- und Sicherungsmassnahmen selber vornehmen. Zudem entfällt im administrativen Bereich das Kontroll- und Rechnungswesen im Verkehr mit den Privaten, wobei es in der Regel nur um geringe Auftragssummen geht.

Es sind aber auch folgende Aspekte zu beachten:

- Um die Fähigkeiten zur Wahrung der öffentlichen Interessen (Gewährleistung einer kontinuierlichen, qualitativ zweckmässigen Substanzerhaltung, hoher Verkehrssicherheit, eines kurzfristigen Einsatzes bei Notfällen, Sicherung des Know-how) zu erhalten und um Wettbewerbsverzerrungen infolge privater Monopolbildung zu vermeiden (z. B. Belagsaufbereitung), wird ein Teil der Unterhaltsarbeiten mit betriebseigenem Personal ausgeführt. Unverzichtbar ist dabei ein minimaler Mitarbeiter- und Gerätebestand mit einer guten ganzjährigen Auslastung. Belastungsspitzen und Spezialarbeiten, für die der Staat nicht ausgerüstet ist, werden konsequent durch Firmen aus der Privatwirtschaft abgedeckt.
- Gewährleistung eines attraktiven Arbeitsplatzes beim Tiefbauamt
Mit zunehmendem Verkehr steigen auch die Gefahren am Arbeitsplatz Strasse. Es ist daher sehr wichtig, konzentrierte und motivierte Mitarbeiter zu haben. Outsourcing beschränkt sich auf wirtschaftlich interessante Arbeiten. Dabei besteht die Gefahr, dass für das eigene Personal keine optimale Auslastung und interessante, sinnvolle Arbeit mehr gewährleistet werden kann. Dies hat zur Folge, dass es bereits heute schwierig ist, geeignetes Personal zu finden. Ein weiterer wesentlicher Abbau der auch für das eigene Personal interessanten Arbeit würde die Rekrutierungsschwierigkeiten noch verschärfen, was sich indirekt negativ auf die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer auswirken könnte.
- Entwicklungen auf Bundesebene
Im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich (NFA) erarbeitet zurzeit eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des ASTRA Vorschläge für eine optimale Organisationsstruktur für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen. Dabei werden Lösungen in Richtung Privatisierung, Outsourcing und Eigenleistungen mittels kantonsübergreifender öffentlicher Betriebsgesellschaften untersucht. Bis heute liegen noch keine konkreten Vorschläge vor. Solche sind in etwa ein bis zwei Jahren zu erwarten. Jedenfalls wird der Bund in absehbarer Zeit eine Lösung für den baulichen und betrieblichen Unterhalt von Nationalstrassen präsentieren. Im Hinblick auf diese Aktivitäten ist es nicht sinnvoll, die heutige kantonale Praxis für den Unterhalt von Nationalstrassen völlig neu zu organisieren.

Ebenfalls unter Federführung des ASTRA ist das Projekt «Benchmarking» (Leistungs- und Kostenvergleiche) in Bearbeitung, in welchem verschiedene Tätigkeiten wie Winterdienst, Grünpflege, Reinigung, Technischer Dienst usw. unter den Gesichtspunkten des Arbeitsprozesses und des Kostenmanagements anhand von Kennzahlen miteinander verglichen werden. Gefestigte Ergebnisse dieses Projekts liegen noch nicht vor, sind aber bald zu erwarten. Diese Ergebnisse abzuwarten, bevor weiter gehende Massnahmen auf kantonaler Ebene getroffen werden, ist sinnvoll.

7. Wahrung der öffentlichen Interessen

Die Grenze des Outsourcing von Unterhaltsaufgaben im Strassenbereich ist dort erreicht, wo der Staat nicht mehr in der Lage wäre, eine fachgerechte Betreuung und Überwachung dieser Aufgaben und einen dauernden und verkehrssicheren Betrieb der Strassen zu gewährleisten. Wie bereits ausgeführt ist hierfür ein minimaler Eigenbestand an Personal, Geräten und Infrastruktur unverzichtbar. Dabei ist auch darauf zu achten, dass das vorhandene Personal und die Infrastrukturen im Rahmen zweckmässiger Organisationseinheiten über das ganze Jahr sinnvoll ausgelastet werden können. Im Rahmen des Projekts «Waltop» können die Mitarbeiter verschiedener Ämter mit von den Anforderungen her vergleichbaren Aufgabenstellungen (Gewässerunterhalt, Naturschutz, Forst, Strassenunterhalt) untereinander ausgetauscht werden, sodass ungenügende bzw. zu hohe Auslastungen innerhalb der kantonalen Verwaltung soweit möglich ausgeglichen werden können.

Das Übertragen öffentlicher Aufgaben ist dort sinnvoll und zweckmässig, wo Arbeiten in freiem Wettbewerb mittels klar umschriebener Vorgaben vergeben und das Ergebnis auch eindeutig gemessen und kontrolliert werden kann. Mangelnder Wettbewerb birgt die Gefahr von Monopolbildung, Misswirtschaft und ungerechtfertigten Preiserhöhungen. Bleibt der Kanton in sinnvollem Rahmen mit eigenem Personal selber im Unterhalt tätig, ist er auch in der Lage, die Arbeit von Privaten in jeder Hinsicht (Preis, Aufwand, Ausführung) kompetent zu beurteilen und zu kontrollieren sowie einen Effizienzvergleich bei der Erfüllung der Aufgaben durch Private und durch eigenes Personal vorzunehmen.

8. Zusammenfassung

Der Gesetzgeber hat das Outsourcing in § 34 des Strassengesetzes im Grundsatz geregelt. Er hat aber auch die Grenzen einer Übertragung des Unterhalts an Private aufgezeigt. Die seitherige Praxis dazu hat sich in einem längeren Entwicklungsprozess an die sinnvollen Grenzen einer Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der Ausführung des Strassenunterhaltes herangetastet. Ein weitergehendes Outsourcing, als es heute praktiziert wird, wird zu prüfen sein, unter Berücksichtigung der Erkenntnisse im Rahmen der auf Bundesebene laufenden Abklärungen. Die Anliegen der Postulanten werden im Rahmen der gesetzlichen und betrieblichen Möglichkeiten bereits mit der heute praktizierten Vergebungspraxis erfüllt.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 202/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi