

Zürich, den 19. April 2000

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. Februar 2000 reichten die Gemeinderäte Theo Hauri und Armin Schilter (beide SVP) folgende Motion GR Nr. 2000/48 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach im Departement Entsorgung + Recycling der gesamte Betriebsbereich Kehrichtabfuhr herausgelöst wird und nach öffentlicher Ausschreibung einer privaten Organisation übertragen wird.

Begründung:

Angesichts der nach wie vor rückläufigen Abfallmenge und der anstehenden Teilerneuerung des Lkw-Parks ist der Zeitpunkt ideal, die Abfall-Logistik auszulagern und dem privaten Gewerbe zu Konkurrenzpreisen auf eigene Rechnung zu übertragen. Eine solche Privatisierung des Sammeldienstes ist in der Schweiz bereits vielerorts erfolgreich realisiert worden. Durch diese Massnahme könnten ohne Qualitätseinbussen nachhaltig wirksame Kosteneinsparungen erzielt werden.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Motion aus folgenden Gründen abzulehnen:

Gemäss Art. 35 Abs. 1 des kantonalen Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (LS 712.1) sorgen die Gemeinden für Erstellung und Betrieb von Anlagen für die Behandlung von Siedlungsabfällen. Sie regeln das Sammelwesen, einschliesslich der getrennten Sammlung bestimmter Abfälle, und die Behandlung der Siedlungsabfälle sowie die Gebühren in einer Abfallverordnung, die der Genehmigung durch die Baudirektion bedarf. Art. 35 Abs. 5 Abfallgesetz bestimmt weiter, dass sich die Gemeinden zur Lösung ihrer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen können, sich ändern Organisationen anschliessen oder ihre Aufgaben an Private übertragen können.

Auf städtischer Ebene ist die Abfallverordnung der Stadt Zürich (AVO) massgeblich, welche die Frage der Sammlung der Siedlungsabfälle wie folgt regelt:

Gemäss Art. 5 Abs. 2 AVO obliegt dem Abfuhrwesen (heute Entsorgung + Recycling Zürich ERZ) die Entsorgung von Hauskehricht sowie Betriebskehricht, wobei unter den Begriff «Entsorgung» gemäss Definition in Art. 4 lit. a AVO auch die Sammlung sowie der Transport der Abfälle fällt. In Art. 12 der AVO wird die Stadt ferner ermächtigt, mit Dritten im Rahmen der AVO Verträge über die Abfallentsorgung abzuschliessen. Schliesslich statuiert Art. 14 AVO, dass Hauskehricht, Betriebskehricht und Sperrgut über die von ERZ selbst oder in dessen Auftrag organisierten Abfuhr zu entsorgen sind.

Die AVO statuiert demnach nicht explizit, dass die Sammlung von Haus- und Betriebskehricht durch die ERZ selber zu erfolgen hat, sondern die ERZ wird ermächtigt, diese Abfälle selber oder durch Dritte einzusammeln bzw. einsammeln zu lassen. Die ERZ hat somit schon heute, gestützt auf die vorstehend erwähnten Bestimmungen, die Kompetenz, Dienstleistungen im Logistikbereich auszuschreiben und privat zu vergeben.

Gestützt auf die erwähnten gesetzlichen Grundlagen hat die ERZ immer dort Aufträge an private Transporteure vergeben, wo die Auslagerung aus wirtschaftlichen Überlegungen sinnvoll erschien und wo die Kontrolle des Vollzuges der massgeblichen kantonalen und eidgenössischen Gesetze problemlos möglich war. So werden zum Beispiel die separat einzusammelnden Abfälle wie Papier, Glas und Alttextilien, aber auch die Transporte der Rückstände aus Kehrichtverbrennungsanlagen wie Elektrofilterasche, Schlamm und Schlacke durch Private transportiert und entsorgt.

Wie vorstehend gezeigt, wäre aufgrund der heute geltenden Regelung auch die Auslagerung bzw. die Vergabe von weiteren Aufgaben aus dem Bereich Entsorgungslogistik an Private oder sogar die vollständige Ausgliederung des ganzen Logistikbereichs der ERZ möglich. Darauf hat die ERZ jedoch bisher aus folgenden Überlegungen verzichtet:

Der Grundauftrag der ERZ besteht darin, eine umweltgerechte, gesetzeskonforme und kostengünstige Abfallentsorgung für die Bevölkerung und für die Wirtschaft der Stadt Zürich sicherzustellen. Im Auftrag der Stadt sorgt die ERZ dafür, dass

- die Entstehung von Abfällen möglichst vermieden wird,
- Abfall der Wiederverwendung, Aufbereitung oder Verwertung zugeführt wird,
- gefährlicher Abfall getrennt gesammelt und entsorgt wird,
- möglichst wenig Abfall verbrannt oder deponiert werden muss (AVO Art. 3).

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben hat die ERZ zudem alles daran zu setzen, dass die Menge der zu verbrennenden Abfälle reduziert und dass das Verursacherprinzip durchgesetzt wird. Ebenso ist die ERZ kraft Gesetz verpflichtet, bei der Abfallbewirtschaftung alle Dienstleistungen kostendeckend zu erbringen. Allfällige Überschüsse und Einsparungen, welche durch Optimierungen erzielt werden können, sollen wie bisher ausschliesslich entweder für die weitere Verbesserung der ökologischen Abfallbewirtschaftung und/oder zur Erbringung kostengünstigerer Dienstleistungen zum Wohle der Bevölkerung verwendet werden.

Diese vorstehend umschriebenen Grundsätze und Mechanismen laufen den Zielen von privaten Unternehmen diametral entgegen:

Das Hauptziel einer jeden privaten Unternehmung besteht darin, möglichst viel Umsatz und Gewinn zu erwirtschaften. Würde nun, wie von den Motionären verlangt, die Kehrichtabfuhr auf Private übertragen, so hätte dies zur Folge, dass die Bevölkerung sowie die Unternehmen der Stadt Zürich über die Abfallgebühren dazu beitragen würden, dass die mit der Kehrichtabfuhr betrauten privaten Unternehmen Gewinne erzielen könnten. Dies entspricht nicht dem im Gesetz verankerten Kostendeckungsprinzip. Schon aus diesem Grunde ist deshalb eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen ab-

zulehnen, mit welcher die Kehrichtabfuhr generell auf Private zu übertragen wäre.

Die ERZ verfügt heute in allen Bereichen über eine moderne, prozessorientierte Aufbau- und Ablauforganisation. Das aus der Privatwirtschaft rekrutierte neue Management zeichnet sich durch ein ausgeprägtes unternehmerisches Denken aus und hat Strukturen aufgebaut, die sich an der Organisation privatwirtschaftlicher Unternehmen orientieren. Das neue Buchhaltungssystem «IRP» mit Profitcenter- und Kostenträgerrechnung, ein integriertes Managementinformationssystem und die Einführung eines Controllings erlauben jederzeit eine genaue Kostenkontrolle und, falls erforderlich, die Durchführung entsprechender Korrekturen und Verbesserungen.

Gerade im Logistikbereich haben die durchgeführten Optimierungen zu markanten Kostensenkungen geführt. Weitere Kosteneinsparungen könnten im Wesentlichen nur noch über eine weitere Reduktion der Servicequalität (Abholfrequenzen, Schaffung zentraler Sammelorte usw.) realisiert werden. Dies steht zurzeit jedoch nicht zur Diskussion. Mit dem geplanten Einsatz von neuen Kehrichtfahrzeugen mit Niederflurkabinen, welcher demnächst erfolgen wird, können weitere Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Zusätzliche Optimierungen sind vorgesehen bei der Sperrgutabholung und bei der Durchführung von Kontrollen im Bereich der unkorrekten Bereitstellung und der illegalen Entsorgung von Abfall. Gerade in diesem letztgenannten Bereich erfüllt die Entsorgungslogistik Aufgaben, die nicht privatisiert werden können. Nebst der Erfüllung des Grundauftrags, der in der Einsammlung von Kehricht besteht, kontrollieren die Kehrichtabfuhrerquipes nämlich auch den Vollzug der verursachergerechten Entsorgung und insbesondere die Verwendung der gebührenpflichtigen Züri-Säcke. In Erfüllung dieser Aufgabe sorgt die Entsorgungslogistik dafür, dass nicht korrekt deponierter Abfall und Sperrgut eingesammelt wird, dass die Verursacher soweit als möglich eruiert und zur Verantwortung gezogen werden können und dass die Stadt zum Gemeinwohl der Bevölkerung sauber bleibt.

Die Entsorgungslogistik ist eine Kernkompetenz der ERZ. Die Entsorgung von Zürich durch eigene Equipen sorgt sowohl für die nötige Bürger- und Wirtschaftsnähe als auch die entsprechende Kundenbindung. Nur letztere garantiert, dass der Abfall schliesslich auch in die für die Bevölkerung und die Unternehmen der Stadt Zürich erstellten und für deren Mengen dimensionierten Anlagen eingeliefert wird. Was die Freigabe des Kehrichtmarktes bewirken kann, war in der Vergangenheit am Beispiel des Kehrichttourismus sichtbar, der nicht nur in ökologischer Hinsicht als äusserst problematisch einzustufen ist, sondern auch mit entsprechenden finanziellen Einbussen für die ERZ verbunden war.

Die Dienstleistungen der Entsorgungslogistik der ERZ sind bei der Entsorgung des aus Unternehmen anfallenden Betriebskehrichts dem freien Markt ausgesetzt. In Zürich hat jeder Unternehmer (u.a. auch die Motionäre!) die Möglichkeit, den Betriebskehricht auf eigene Rechnung zu entsorgen. Die Tatsache, dass die Sammelbetriebe der ERZ im Bereich der Einsammlung des Betriebskehrichts in Zürich nach wie vor die zentrale Rolle spielen, weist darauf hin, dass die ERZ durch die Anbietung kundenorientierter und marktfähiger Dienstleistungen durchaus in der Lage ist, im harten Konkurrenzkampf mitzuhalten.

Mögliche Preisvorteile von privaten Leistungserbringern im Entsorgungsbereich sind nach bisherigen Erfahrungen meist nicht durch höhere Effizienz oder Produktivität, sondern in der Regel ausschliesslich durch längere Arbeitszeiten, tiefere Löhne und schlechtere Sozialleistungen begründet. Ausserdem haben Private im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen die Möglichkeit, nur diejenigen Aufträge entgegenzunehmen, welche eine gute Rendite versprechen. Rein volkswirtschaftlich gesehen führt diese Liberalisierung dazu, dass sich die Kosten der Dienstleistungen des öffentlichen Entsorgungsbetriebs tendenziell zu Lasten der Allgemeinheit verteuern, weil auch die für das offizielle Entsorgungsunternehmen lukrativen Aufträge wegfallen. Die ERZ versucht mit einer angepassten und differenzierten Tarifpolitik, diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Zu beachten ist schliesslich, dass in naher Zukunft durch die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung, der damit verbundenen Neufassung des Leistungsauftrages sowie des Instruments des Globalbudgets, der Aufhebung des Beamtenstatus und der Ausrichtung von individuell angepassten Leistungslöhnen zusätzliche Perspektiven für eine noch höhere Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Bereich entstehen werden.

In der Schweiz wurden bezüglich der Privatisierung der Kehrichtabfuhr verschiedene Studien erstellt. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, ob es sich um eine kleinere Gemeinde oder ein grösseres Gemeinwesen handelt. Währenddem in einer kleineren Gemeinde die Vergabe der Abfuhr an einen Transportunternehmer durchaus Sinn machen kann, sind in grösseren Orten Aufgaben zu erfüllen, die über den reinen Abfuhrauftrag weit hinausgehen. Die Studien zur Privatisierung der Kehrichtabfuhr, welche in St.Gallen, Baden, Grenchen, Davos, Wädenswil, Biel und Basel gemacht wurden, kommen alle, teilweise aus den vorgängig genannten Gründen, zum Schluss, dass eine Privatisierung der Kehrichtabfuhr in keiner Weise die gewünschten Einsparungen bringt. In der Schweiz ist deshalb in keiner der grösseren Städte die Kehrichtabfuhr privatisiert.

Würde man, wie von den Motionären beantragt, die Kehrichtabfuhr der Stadt Zürich einer privaten Organisation übertragen, so würde dies, bedingt durch das Ausmass und die Wichtigkeit der übertragenen Aufgaben, zu einer unerwünschten privaten Monopolisierung führen. Die damit verbundenen Gefahren stehen dem öffentlichen Interesse diametral entgegen. Mangels Wettbewerbsdruck wäre es nicht mehr möglich, die Kosten- und damit die Tarifentwicklung zu beeinflussen. Würde der Konzessionär seinen Verpflichtungen nicht oder nicht genügend nachkommen, wäre ein Entzug der Konzession nicht ohne weiteres möglich, da sich eine Organisation von der Grösse, wie sie für die Kehrichtabfuhr in der Stadt Zürich erforderlich ist, nicht problemlos und insbesondere nicht von heute auf morgen auf- und wieder abbauen lässt. Die Übertragung der Kehrichtabfuhr auf eine private Organisation würde, da zur Wahrung der Kontinuität und insbesondere durch die Komplexität der Aufgabe nur ein langjähriger Vertragsabschluss möglich wäre, zu einem problematischen privaten Monopol führen, welches sowohl die Versorgungssicherheit als auch das Kostendeckungsprinzip in Frage stellen würde. Ebenso sind bei langfristigen Verträgen die unterschiedlichen Kostenentwicklungs- und Sicherheitsaspekte besonders zu beachten. Die oft behauptete Preisgarantie ist deshalb erfahrungsgemäss nicht

realistisch. Nachforderungen von unterbietenden Unternehmen haben dies immer wieder bestätigt. Im Interesse der Gebührenpflichtigen muss die Kostenentwicklung bei privater Leistungserbringung deshalb genauso beeinflussbar sein wie im öffentlichen Betrieb.

Sodann gingen mit der Ausgliederung der Kehrichtabfuhr auf eine private Organisation auch gewisse immaterielle Werte und das spezifische Know-how verloren, über das die ERZ verfügt. Es ist fraglich, ob die heute in der Bevölkerung vorhandene und notwendige Akzeptanz bezüglich der Abfallentsorgung erhalten bliebe. Die täglichen Kontakte am Abfalltelefon, welches die ERZ betreibt, sorgen für Bürgernähe, die es braucht, um auf anstehende Probleme rasch reagieren zu können. Bei privaten Leistungserbringern wären Kommunikations- und Informationslücken ebenso wie Interessenkonflikte bei der Erbringung von nicht direkt entschädigten Leistungen nicht zu vermeiden.

Aus den vorstehend angeführten Überlegungen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Motion für eine Herauslösung des Betriebsbereichs Kehrichtabfuhr aus der Dienstabteilung Entsorgung + Recycling Zürich und die Übertragung an eine private Organisation abzulehnen und dem Stadtrat nicht zur Antragstellung zu überweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber

Martin Brunner