



Kommunale Strassennetze in der Schweiz: Formen neuer Public Private Partnership (PPP) – Kooperationen für den Unterhalt

**Réseaux routiers communaux en Suisse:
Formes de nouveaux partenariats publics-privés (PPP) –
coopérations pour l'entretien**

**Communal road networks in Switzerland:
Forms of new public private partnership (PPP) –
cooperation for the maintenance**

ETH Zürich, Eidgenössische Technische Hochschule

**Institut für Bauplanung und Baubetrieb (IBB)
Prof. Dr.-Ing. G. Girmscheid
Dr. sc. ETH J. Dreyer, Dipl.-Ing. (Univ.), Dipl.-Wirtsch.-Ing. (FH)**

**Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT)
Prof. H. P. Lindenmann, dipl. Ing. ETH
Dipl.-Ing. (Univ.) F. Schiffmann**

**Forschungsauftrag ASTRA 2003/007 auf Antrag des
Bundesamtes für Strassen (ASTRA)**

Zürich, November 2008

1226

ZUSAMMENFASSUNG

Schweizer Gemeinden und Städte sehen sich aufgrund begrenzter Haushaltsbudgets auch im Hinblick auf die kommunale Strassennetzqualität im Rahmen der Globalisierung einem steigenden Effizienzsteigerungsdruck ausgesetzt, dem nur mit effizienten Kosten-Leistungsstrukturen begegnet werden kann. Daher müssen, wie in dem vorliegenden Bericht, neue Ansätze zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand untersucht, diskutiert und ggf. eingeführt werden, um den Gemeinden und Städten die Sicherung sowie den Ausbau ihrer Standortvorteile zu ermöglichen. Im vorliegenden Projektbericht wird auf Anregung und im Auftrag des Schweizerischen Bundesamts für Strassen ASTRA der Ansatz einer öffentlich-privaten Kooperation (Public Private Partnership, PPP) zur Effizienzsteigerung im kommunalen Strassenunterhalt untersucht. Dabei wird der kommunale Strassenunterhalt als reine Aufgabenerfüllung im Kontext einer Aufgabenerfüllungs-PPP untersucht, was eine Neuerung im Rahmen der aktuellen PPP-Forschung darstellt, die sich bisher überwiegend mit Beschaffungs-PPPs befasst.

Der Projektbericht umfasst die Ergebnisse, die im Rahmen des Forschungsprojekts ASTRA 2003/007 "Kommunale Strassennetze in der Schweiz: Formen neuer Public Private Partnership (PPP) - Kooperationen für den Unterhalt" erzielt wurden. Er dient Schweizer Gemeinden und Städten als Handlungsleitfaden und somit als Grundlage für die Umsetzung einer PPP im kommunalen Strassenunterhalt, mit dem die Komplexität von öffentlich-privaten Partnerschaften reduziert, opportunistisches Verhalten zwischen den Partnern vermieden sowie eine faire und partnerschaftliche Zusammenarbeit etabliert werden kann.

Die zentrale Aufgabe bestand in der Erarbeitung von Grundlagen für schweizerische Städte und Gemeinden zur Bewertung der Durchführung des betrieblichen und baulichen Unterhalts ihrer kommunalen Strassennetze mit dem Ziel, die Effizienz verschiedener PPP-Abwicklungsformen objektiv zu beurteilen und mögliche Potenziale zu erkennen. Es sind dies die folgenden Grundlagen, die in gleicher Reihenfolge im Bericht vorliegen:

- Definition der relevanten Begriffe zum Public Private Partnership (PPP) und Beschreibung geeigneter PPP-Abwicklungsformen
- Spezifische Ausgaben (Durchschnittswerte und Bandbreiten) in den einzelnen Tätigkeitsbereichen des betrieblichen und baulichen Unterhalts in Abhängigkeit der Gemeindegrosse (Strassennetzfläche)
- Outputorientiert-funktionale Leistungsbeschreibung für die einzelnen Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche im betrieblichen und baulichen Strassenunterhalt von Gemeinden
Verfahren zur Effizienzanalyse bzgl. des betrieblichen und baulichen Strassenunterhalts mittels Wirtschaftlichkeitsvergleichen
- PPP-Prozessmodell, welches alle Prozesse der Durchführung des kommunalen Strassenunterhalts mittels einer PPP umfasst (Initiierung, Ausschreibung, Vergabe, Partnering und Leistungserfüllung)
- Grundlagen für vertragliche Vereinbarungen beim Einsatz von PPP-Abwicklungsformen

Durch Anwendung der Ergebnisse können sich Entscheidungsträger in den öffentlichen Verwaltungen einen ersten Überblick über die eigene Durchführung des Strassenunterhalts im direkten Vergleich mit den Durchschnittswerten der spezifischen Ausgaben der einzelnen

Aufgaben- resp. Tätigkeitsbereichen verschaffen. Dadurch ist es möglich, allfällig vorhandene Defizite und Potenziale im betrieblichen und baulichen Strassenunterhalt vorerst ohne grösseren Aufwand zu erkennen. Die Ausführungen im Rahmen der outputorientiert-funktionalen Leistungsbeschreibung umfassen eine Beschreibung der Grundlagen für eine Qualitätsorientierung im Strassenunterhalt, welche ohne PPP-Abwicklungsform eine Optimierung der gemeindeinternen Prozesse ermöglicht.

Weiterhin bietet die Anwendung des Partnerings, wie im Bericht vorgestellt, nicht nur im Rahmen von PPP, sondern in jeglichen Vertragsbeziehungen der öffentlichen Hand Effizienzsteigerungspotenzial.

Auch der im Forschungsprojekt erarbeitete Eignungstest und der zweistufige PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich ermöglichen durch erste, qualifizierte Aussagen hinsichtlich Eignung und Wirtschaftlichkeit einer PPP in der jeweiligen Gemeinde eine Annäherung an das Thema PPP.

Aufgrund der weitgehend fehlenden Erfahrungen hinsichtlich PPP im kommunalen Strassenunterhalt in der Schweiz wurde aufgrund einer umfangreichen Literaturanalyse und unter Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse der Begriff Public Private Partnership (PPP) für den Strassenunterhalt definiert sowie geeignete PPP-Abwicklungsformen formuliert und detailliert beschrieben. Mit den Verfahren Wirtschaftlichkeitsvergleiche sind die Grundlagen geschaffen, Beurteilungen hinsichtlich des Einsatzes von PPP-Abwicklungsformen aufgrund einer wissenschaftlich abgestützten Effizienzanalyse durchführen zu können. Die umfassende Beschreibung des entwickelten PPP-Prozessmodells setzt die Gemeinden in die Lage, den kommunalen Strassenunterhalt auf eine PPP-Abwicklungsform umzustellen. Dabei enthalten die Prozessmodelle detaillierte Angaben zum Vorgehen bei der Ausschreibung, der Vergabe und der Auftragserfüllung. Dazu gehören auch die Grundlagen der outputorientiert-funktionalen Leistungsbeschreibungen.

Insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung erfolgten keine Untersuchungen und vertiefte Analysen. Durch die Beteiligung von neun Schweizer Städten und Gemeinden konnten die praktischen Erfahrungen im betrieblichen und baulichen Strassenunterhalt in die Forschungsarbeit einfließen. Es wäre jedoch jetzt angezeigt, die entwickelten Verfahren und Modelle konkret an PPP-Pilotprojekten anzuwenden, somit einem intensiven Praxistest zu unterziehen um die Ergebnisse wissenschaftlich zu begleiten.

An dieser Stelle sei den Gemeinden Stadt Zürich (ZH), Stadt Luzern (LU), Wettingen (AG), Pully (VD), Wil (SG), Sursee (LU), Bassersdorf (ZH), Balgach (SG), Malans (GR) und deren Behördenvertretern für die grosse und wertvolle Hilfe und Zusammenarbeit herzlich gedankt. Dank gebührt aber auch dem die Forschungsarbeit finanziell unterstützenden Schweizerischen Städteverband, vertreten durch die Fachorganisation "Kommunale Infrastruktur" (ehemals FES), und den ebenfalls finanziell unterstützenden Unternehmen Implenia AG (ehemals Batigroup AG) und KPMG Fides AG. Schliesslich sei hier auch der Eidgenössischen Forschungskommission (FOKO) und dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) bestens gedankt, welche die Durchführung dieser Forschungsarbeit erst möglich machten.