

Sitzung vom 6. Juli 2011

**862. Anfrage (Bürokratieabbau bei den Kontrollen
von Beförderungsanlagen «Liftkontrollen» im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, haben am 9. Mai 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Die periodischen Kontrollen von Beförderungsanlagen «Liftkontrollen» im Kanton Zürich sind umfassend reguliert, kostenintensiv für Eigentümer, Gewerbetreibende wie auch für Mieter. Jährlich müssen sich die Eigentümer eines Aufzugs durch eine akkreditierte Ingenieurfirma prüfen lassen. Ferner haben die Eigentümer eines Aufzugs die Pflicht, einen Servicevertrag bei einem Serviceanbieter zu lösen. Diese Servicedienstleistungen und technischen Überprüfungen haben bis zu sechsmal pro Jahr stattzufinden.

Die Garantie nach der Inbetriebnahme eines neuen Aufzuges dauert zwei Jahre. Trotzdem sind die Eigentümer angehalten, solche Servicekontrollen und Servicedienstleistungen zu vollziehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist diese überreglementierte und kostenintensive Handhabung des Zürcher Aufzugswesens angesichts der modernen Technologie und des technischen Fortschrittes gerechtfertigt? Als Beispiel für eine Verbesserung solcher Kontrolle seien die Fahrzeuge im Strassenverkehr etc. angemerkt die aufgrund ihres Fortschrittes weniger geprüft werden müssen als vor bspw. dreissig Jahren.
2. Weshalb wird die Schraube im Bereich der Kontrollen und Servicedienstleistungen Liftwesen angezogen und nicht gelockert, angesichts des technischen Fortschrittes?
3. Sind vier bis sechs, in Ausnahmefällen sogar monatliche vorgeschriebene Servicekontrollen gerechtfertigt, und wenn ja, weshalb?
4. Was schlägt die Regierung vor um hier den Markt zu öffnen, mehr Wettbewerb zu gewährleisten und vor allem die Anzahl Servicedienstleistungen/Kontrollen durch Auftragsnehmer angesichts der verbesserten Sicherheit von Neuanlagen zu verbessern?

5. Was unternimmt die Regierung um die jährliche Liftkontrolle durch die paar wenige konzessionierten/akkreditierte Ingenieure zu liberalisieren? Kann zurzeit im Kanton Zürich von kartellistischen Strukturen die Rede sein? Wieviele sind konzessioniert und um welche Unternehmen handelt es sich dabei?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage befasst sich einerseits mit den Liftkontrollen im Kanton Zürich und anderseits mit Servicekontrollen und Servicedienstleistungen.

Mit Liftkontrollen sind die Periodischen Kontrollen (PK) gemeint. Aufzugsanlagen sind gemäss §32 Abs. 2 der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) mindestens alle fünf Jahre zu kontrollieren. Für diese Kontrollen sind die Gemeinden zuständig, wobei diese Aufgabe auch delegiert werden kann. Die Kosten betragen pro Kontrolle ungefähr Fr. 400 (vgl. Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 342/1999 betreffend Reduktion der vom Kanton verordneten Kontrollen).

Daneben besteht bezüglich der Servicekontrollen für Eigentümerinnen und Eigentümer von Aufzügen die Pflicht, ihre Anlagen regelmässig warten zu lassen (SN EN 81-1 und 81-2), wobei die Anzahl der Wartungen für Aufzüge mit Baujahr nach 2001 von den Herstellern festgelegt werden. Für ältere Aufzüge beträgt die Anzahl der Wartungen pro Jahr zwischen vier und zwölf (Formular Baudirektion Nr. A 3001). Die Wartungsarbeiten werden von der Erstellerfirma oder von spezialisierten Wartungsfirmen durchgeführt, die auch entsprechende Wartungsverträge anbieten. Es besteht aber keine Pflicht, einen Wartungsvertrag abzuschliessen. Eine Akkreditierung oder gar Konzessionierung durch den Kanton ist gemäss diesen Erlassen nicht vorgeschrieben, weshalb auch keine derartige Verpflichtung besteht. Die Anzahl der Wartungen beruht somit auf Europäischen Normen, die in der ganzen Schweiz gültig sind. Der Kanton Zürich ist hier keine Ausnahme.

Die zweijährige Garantiepflicht soll sicherstellen, dass Mängel am erstellten Werk, die anlässlich der Abnahme nicht festgestellt wurden, für die Eigentümerin oder den Eigentümer ohne Kostenfolgen behoben werden. Die periodisch auszuführenden Servicedienstleistungen (Wartungen) hingegen haben zum Zweck, die Betriebssicherheit des Aufzugs

bereits nach Inbetriebnahme sicherzustellen und zu verhindern, dass Mängel infolge fehlender Wartung entstehen. Die periodische Wartung ist somit trotz gegebenenfalls gleichzeitig laufender Garantiefrist nötig.

Zu Frage 1:

Bei den in der Anfrage zum Vergleich herangezogenen periodischen Fahrzeugprüfungen werden mit zunehmendem Alter der Fahrzeuge die Prüfungsintervalle verkürzt. Ein leichter Personenwagen muss z.B. erstmals nach vier anschliessend nach drei Jahren, dann alle zwei Jahre geprüft werden. Fahrzeuge mit älterer Technologie müssen also öfter geprüft werden. Demgegenüber finden die periodischen Kontrollen von Aufzügen unabhängig vom Alter des Aufzuges lediglich regelmässig alle fünf Jahre statt und dies, obwohl ungefähr die Hälfte der rund 150 000 Aufzüge in der Schweiz bereits älter als 20 Jahre ist. Eine Erneuerung der Technologie findet aufgrund der hohen Lebensdauer von Aufzügen in einem viel grösseren Zeitraum statt als beispielsweise bei Fahrzeugen.

Der Sinn der periodischen Kontrolle liegt zum einen darin, dass die Baubehörde überprüft, ob die baurechtlich vorgeschriebenen Servicearbeiten an den Aufzügen durchgeführt werden und kontrolliert dabei auch weitere baurechtliche Gesichtspunkte (z. B. am Aufzug vorgenommene Änderungen ohne Einholung einer baurechtlichen Bewilligung). Demgegenüber wird die Ausführungsqualität der von der Servicefirma durchgeführten technischen Kontrollen überprüft.

Bei rund 70% der im Rahmen der periodischen Kontrolle geprüften Anlagen werden Mängel festgestellt. Dies zeigt, dass eine solche Kontrolle sinnvoll ist.

Oberstes Ziel der Regulierungen im Aufzugswesen ist denn auch die Sicherheit der Benutzerinnen und Benutzer. Dies ist mit den kantonalen Vorschriften sichergestellt, wie der Regierungsrat bereits anlässlich der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 274/2004 betreffend Liftkontrollen feststellte.

Zu Frage 2:

Die periodische Kontrolle wird unverändert alle fünf Jahre durchgeführt. Der technische Fortschritt wirkt sich bei neu in Verkehr gebrachten Aufzügen aus. Für diese Anlagen (etwa ab Baujahr 2001) gelten die als Schweizer Norm harmonisierten Europäischen Normen SN EN 81-1 und 81-2. Für bestehende Aufzüge wurde im Kanton Zürich im Jahr 2008 die SN EN 81-80 in Form der ESBA-Richtlinie (Erhöhung der Sicherheit bestehender Aufzüge) in Kraft gesetzt. Das Ziel der ESBA-Richtlinie ist es, in erster Linie die Sicherheit für Aufzugsbenützende zu verbessern und den Sicherheitslevel von bestehenden Aufzügen an den-

jenigen der neueren Anlagen, die nach aktuellen Normen in Verkehr gebracht wurden, anzugleichen. Die Kontrollen werden also keineswegs verschärft. Die ESBA-Richtlinie gilt nur für Aufzüge, die älter als zehn Jahre sind.

Im Übrigen gilt die entsprechende EU-Norm ebenfalls schweizweit und nicht nur für den Kanton Zürich.

Zu Frage 3:

Bei den Servicekontrollen werden alle, insbesondere die sicherheitsrelevanten Anlagenteile kontrolliert. Neben der Kontrolle wird dabei auch gewartet, d. h. geschmiert, justiert und ersetzt. Dadurch können z. B. bei Anlagen mit hohen Fahrtenzahlen Abnützungserscheinungen frühzeitig erkannt und behoben werden. Eine regelmässige Wartung in recht kurzen Abständen ist hier notwendig. Bei Anlagen hingegen, die selten benützt werden, können Stillstands Schäden vermieden werden. Eine Verminderung der Wartungen unter eine bestimmte Anzahl (vielleicht pro Jahr) ist deshalb meist nicht sinnvoll und zulässig.

Zu Frage 4:

Strukturbetrachtungen (z. B. Marktanteile, Anzahl Anbieter im Markt) genügen nicht, um die Wettbewerbsintensität zu beurteilen. Wettbewerb spielt sich häufig in mehreren Dimensionen (z. B. Preis oder Qualität) ab, ist spontan und dynamisch und findet oft zwischen wenigen Anbietern statt. Das bedeutet, dass die anscheinend geringe Anzahl von Serviceleistungsanbietern keinen Rückschluss auf die Wettbewerbsintensität zulässt.

Aufschlussreicher wäre die Antwort auf die Frage, ob Hindernisse bestehen, die potenzielle Anbieter vom Marktzutritt abhalten. Solche Marktzutrittsschranken können in der Tat dazu führen, dass die bereits im Markt aktiven Unternehmen höhere Preise verlangen bzw. schlechtere Leistungen erbringen können, als dies bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre.

Marktschranken können verschiedene Ursachen haben. An erster Stelle stehen als Marktzutrittsbarriere dienende Praktiken der jetzigen Anbieter. Dazu gehört beispielsweise, dass für neuere Aufzugsanlagen Spezialwissen notwendig sein kann, über das nur der Hersteller verfügt. Entsprechend eingeschränkt ist anschliessend die Wahl eines Wartungsunternehmens. Die Wettbewerbskommission hat 2010 aufgrund einer Anzeige eines unabhängigen Wartungsunternehmens eine Vorabklärung durchgeführt, das Verfahren aber ohne Folge eingestellt (Jahresbericht der Wettbewerbskommission 2010, S. 10). Die Aufzugshersteller wurden aber auf Vorgehensweisen hingewiesen, die den Wettbewerb beeinträchtigen und zu einem kartellrechtlichen Verfahren führen könnten.

Wichtig ist vor allem, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Aufzugsherstellern spielt. Dieser ist nach wie vor gewährleistet: Jede Bauherrin und jeder Bauherr kann unter verschiedenen Aufzugsherstellern auswählen.

Neben den Wettbewerb beeinträchtigenden Praktiken könnten auch staatliche Marktbarrieren Wirkung entfalten. Indessen bestehen für die Anbieter von Wartungsdienstleistungen weder eine Akkreditierungs- noch eine Konzessionspflicht. Deshalb bestehen keine vom Kanton verursachten regulatorischen Hindernisse, die hier den Marktzutritt erschweren bzw. die Wettbewerbsintensität schmälern würden.

Angesprochen werden muss noch die Situation der Aufzüge, die nach 2001 erstellt wurden. Für diese Anlagen definiert gemäss SN EN 81-1 bzw. 81-2 der Hersteller die Anzahl der nötigen Wartungen. Es ist zu vermeiden, dass die Hersteller die Anzahl Wartungen höher als notwendig ansetzen. Hingegen ist aber klar, dass Hersteller und Wartungsunternehmen für die Sicherheit und Funktionstüchtigkeit der Aufzugsanlagen verantwortlich sind. Der Staat kann und darf sich nicht in diese Zuständigkeit einmischen. Täte er es dennoch, müsste damit gerechnet werden, dass er in einem Schadensfall zivil- und strafrechtlich mitverantwortlich würde.

Zu Frage 5:

Im Kanton Zürich sind gemäss BBV I die Baubewilligungsbehörden der Gemeinden für die Aufzugskontrollen zuständig. In den Städten Zürich und Winterthur werden die Kontrollen durch eigene Mitarbeitende durchgeführt. Die übrigen Gemeinden haben für die Aufzugskontrolle jeweils eines der zurzeit fünf spezialisierten Büros beauftragt und sind in der Wahl der Büros frei. Diese Kontrollen werden nicht jährlich, sondern alle fünf Jahre durchgeführt. Eine Konzession oder Akkreditierung ist nicht nötig. Die Gebühren für die Aufzugskontrollen werden durch die Gemeinden erhoben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi