

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2005

Nr. 2005/2148

NFA–Nationalstrassen; Vergabeeinheit VIII der Kantone Aargau, Basel–Landschaft, Basel–Stadt und Solothurn; Bildung einer Trägerschaft unter dem Titel „Nationalstrassen Nordwestschweiz NSNW“; Kenntnisnahme; Weiterführung der Arbeiten für eine gemeinsame Trägerschaft

1. Ausgangslage

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geht die heutige Verbundaufgabe bei den Nationalstrassen für Bau, Unterhalt, Betrieb und Verkehrslenkung in die Zuständigkeit des Bundes über und wird vom Bund ab dem 1. Januar 2008 zu 100 % finanziert. Der betriebliche und der kleine bauliche Unterhalt soll nach den Vorstellungen des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) mittels Leistungsaufträgen an die Kantone, durch diese gebildete Trägerschaften oder Dritte übertragen werden.

Für letztere Aufgaben sieht der Bund für die gesamte Schweiz 11 Vergabeeinheiten vor. Das gesamte Nationalstrassennetz wurde vorwiegend nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten in diese 11 Gebietseinheiten aufgeteilt. Zum Teil entsprechen die Vergabeeinheiten den Kantonsstrukturen (Graubünden, Wallis), teils sind sie kantonsübergreifend. Nach der Planung des ASTRA bilden die vier Kantone Aargau, Basel–Landschaft, Basel–Stadt und Solothurn die Vergabeeinheit VIII. In einer ersten Runde sind die von einer Vergabeeinheit betroffenen Kantone eingeladen, eine Ansprechperson zu bestimmen und eine entsprechende Trägerschaft aufzubauen. Sollten sich die Kantone nicht einigen können, würden die Nachbarkantone angefragt, die Aufgaben der Vergabeeinheit zu übernehmen.

Die Kantonsingenieure der Vergabeeinheit VIII haben sich in Absprache mit den Departementsvorstehenden noch vor der Volksabstimmung zur NFA entschlossen, eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aller vier Kantone einzusetzen, um die Leistungserbringung für den Bund in einer gemeinsamen Trägerschaft nach wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten optimal zu erfüllen. Ende März 2005 hat die Arbeitsgruppe einen Zwischenbericht an die Departemente abgeliefert, welcher am 3. Juni 2005 an einer gemeinsamen Sitzung der Baudirektorinnen und Baudirektoren, Kantonsingenieure und der Arbeitsgruppe besprochen wurde. Es wurde vereinbart, in einem nächsten Schritt die möglichen Organisationsformen vertieft zu prüfen, mit Vor- und Nachteilen einander gegenüber zu stellen und zu bewerten. Parallel dazu musste die Leistungsabgrenzung zwischen dem betrieblichen und baulichen Unterhalt in einer Portfolioanalyse nach betriebswirtschaftlichen Aspekten, insbesondere bezüglich Prozessoptimierung, geprüft werden. Mit der Firma Planconsult wurde ein externer Betriebswirtschaftler beauftragt. Das Ergebnis der zusätzlichen Abklärungen lag Ende August 2005 vor und wurde an einer zweiten, gemeinsamen Sitzung der Vertreterinnen und Vertreter der vier Kantone der Vergabeeinheit VIII Mitte September 2005 genehmigt.

2. Verfassungsmässige und gesetzliche Festlegungen

Der Verfassungsartikel wurde im Rahmen der Volksabstimmung über NFA genehmigt. In Art. 83 Abs. 2 wird festgehalten, dass der Bund die Nationalstrassen baut, betreibt und unterhält. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

Auf Gesetzesebene erwuchs gegen die Bildung einer Schweizerischen Nationalstrassenanstalt (SNS) insbesondere seitens der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sowie mehrerer Parteien Widerstand. In der Folge hat der Bundesrat auf Antrag des obersten NFA-Leitungsgremiums am 25. Mai 2005 entschieden, dass auf die Gründung einer SNS verzichtet wird. Sie erscheint in der heutigen Gesetzesvorlage nicht mehr.

Nach der heutigen Gesetzesvorlage wird aber die Zuständigkeit der Trägerschaften markant eingeeignet und auf den betrieblichen und kleinen baulichen Unterhalt beschränkt. Die Direktorenkonferenz BPUK hat an einer Sitzung vom 22. September 2005 entschieden, sich gegen diese Einschränkung zu wehren. Es gibt keine zwingenden Gründe dafür, die den Trägerschaften zu übertragenden Leistungen im Gesetz restriktiv festzuschreiben. Die nach betriebswirtschaftlichen Aspekten erarbeiteten Portfolio-Überlegungen sollen nicht durch gesetzliche Vorschriften eingeeignet werden. Über die gesamte Schweiz und die geplanten 11 Vergabeeinheiten sind unterschiedliche Leistungspakete durchaus möglich und sinnvoll. Es kann durchaus zweckmässig sein, dass Trägerschaften resp. Kantone z. B. Leistungen im Bereich des grossen baulichen Unterhaltes oder bei der Umgestaltung übernehmen, während in anderen Vergabeeinheiten andere Zweckmässigkeiten bestehen und diese Aufgaben vom Bund selber übernommen werden müssen.

Der Verfassungsartikel Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA Faktenblatt 17 „Nationalstrassen“, Verfassungsänderung Art. 83 Abs. 2 lautet:

²Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrasse. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.

In der Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind in der Ausführungsgesetzgebung über die Nationalstrasse folgende Artikel aufgeführt:

– Art. 40a (neu) Zuständigkeiten

Zuständig sind:

- a. für die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes: die Kantone.*
- b. für den Bau neuer und den Ausbau bestehender Nationalstrassen: das Bundesamt.*

– Art. 49 Unterhalt und Betrieb / 1. Grundsatz

Die Nationalstrassen und ihre technischen Einrichtungen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass ein sicherer und flüssiger Verkehr gewährleistet ist und die Verfügbarkeit der Strasse möglichst uneingeschränkt bleibt.

– Art. 49a (neu) 2. Zuständigkeiten

¹Der Bund ist zuständig für Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen.

²Der Bund schliesst über die Ausführung des betrieblichen Unterhalts und des kleinen baulichen Unterhalts mit Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Ist für bestimmte Gebietseinheiten kein Kanton oder keine Träger-

schaft bereit, eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen, so kann der Bund die Ausführung Dritten übertragen. In begründeten Fällen kann der Bund einzelne Gebietseinheiten oder Teile davon selber betreiben.

³*Der Bundesrat erlässt insbesondere Bestimmungen über die Abgrenzung der Gebiets-einheiten, den Leistungsumfang und die Leistungsabgeltung. Er bestimmt die Zuteilung der Gebietseinheiten.*

Im Strassenverkehrsgesetz des Bundes (SR 741) vom 19. Dezember 1958 werden festgelegt:

– *Art. 53a Sicherstellung eines sicheren und flüssigen Verkehrs*

¹*Der Bundesrat kann nach Anhören der Kantone:*

a. Massnahmen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs auf dem Strassennetz von na-tionaler Bedeutung anordnen, die geeignet und nötig sind, schwere Störungen des Ver-kehrs, welche die Verkehrssicherheit gefährden, zu verhindern oder zu beseitigen; b. Emp-fehlungen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs abgeben im Interesse eines sicheren und flüssigen Verkehrs sowie zur Erreichung der Ziele des Verkehrsverlagerungsgesetzes vom 8. Oktober 1999.

²*Er kann die Durchführung der Massnahmen und Empfehlungen an einen Dritten übertra-gen.*

³*Die Kantone nehmen dem Ziel des Verkehrsverlagerungsgesetzes vom 8. Oktober 1999 und der erhöhten Gefährdung angepasste Schwerverkehrskontrollen auf der Strasse vor.*

– *Art. 57 Ergänzung der Verkehrsregeln*

¹*Der Bundesrat kann ergänzende Verkehrsvorschriften erlassen und für besondere Ver-hältnisse Ausnahmen von den Verkehrsregeln vorsehen, namentlich für das Militär und den Zivilschutz. Er kann solche Vorschriften auch für Einbahnstrassen erlassen.*

²*Er bezeichnet nach Anhören der Kantone die Hauptstrassen mit Vortrittsrecht*

³*Er erlässt Bestimmungen über:*

a. die Zeichengebung durch die Polizei und, im Einvernehmen mit den Kantonen, die Kennzeichnung der Verkehrspolizei

c. die Kontrolle der Fahrzeuge des Bundes und ihrer Führer

d. Die Verkehrsregelung durch das Militär

– *Art. 57a Polizei auf Autobahnen*

¹*Auf den für Motorfahrzeuge vorbehaltenen Strassen (Autobahnen und Autostrassen) sind nach Anhören der Kantone für den Polizeidienst Zuständigkeitsabschnitte zu bilden, die mit den Strassenunterhaltsabschnitten übereinstimmen; der Bundesrat kann aus zwingenden Gründen Ausnahmen gestatten.*

²*Die zuständige Autobahnpolizei besorgt auf ihrem Abschnitt unabhängig von den Kantons-grenzen den Ordnungs- und Sicherheitsdienst und die polizeiliche Fahndung sowie bei Straftaten jeder Natur die unaufschiebbaren Massnahmen, die auf Autobahngebiet vorzuneh-men sind. Sie veranlasst bei Straffällen unverzüglich die Organe des Gebietskantons zu den weiteren Massnahmen.*

⁴Die Regierungen der beteiligten Kantone regeln die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus der Polizeitätigkeit im Gebiet des Nachbarkantons. Ist der Polizeidienst wegen fehlender Eignung nicht gewährleistet, so trifft der Bundesrat vorsorgliche Verfügungen.

– Art. 57c Verkehrsinformation

¹Die Kantone informieren die Strassenbenützer über aussergewöhnliche Verkehrslagen, über Verkehrsbeschränkungen und Strassenverhältnisse, insbesondere auf Durchgangsstrassen. Sie orientieren andere Kantone und die Nachbarstaaten, soweit es die Sachlage erfordert.

³Der Bund unterstützt die Kantone durch fachliche Beratung und bei der Koordinierung von Verkehrsinformationen, die über die kantonalen oder nationalen Grenzen hinaus von Interesse sind.

3. Ergebnisse

Aus dem Bericht der Arbeitsgruppe gehen die nachstehenden Empfehlungen hervor. Sie wurden von den Departementsvorstehenden der vier Kantone als Grundlage für die Weiterbearbeitung genehmigt.

3.1 Organisationsform

Bei der Organisationsform hat sich folgendes Resultat ergeben:

a. In Frage kommen die Rechtsformen „Aktiengesellschaft“ oder eine „interkantonale öffentlichrechtliche Anstalt“.

b. Beschränkt geeignet, jedoch nur als Übergangslösung, wenn die Zeit bis zum 1. Januar 2008 nicht ausreicht und insbesondere für die Bildung einer Rechtspersönlichkeit auf spätestens Ende 2006 für die Abwicklung der erforderlichen Geschäfte während der Aufbau-phase, eine einfache Gesellschaft.

Nicht geeignet sind die Kommanditaktiengesellschaft, ein gemeinsames Amt, eine Stiftung, ein Verein, eine Genossenschaft und eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Nicht möglich sind die Kollektivgesellschaft und die Kommanditgesellschaft.

3.2 Portfolioanalyse

Bei der Portfolioanalyse hat sich gezeigt, dass mit dem betrieblichen und dem kleinen baulichen Unterhalt allein zwar eine Betriebsgesellschaft möglich ist, liegt der „Umsatz“ für den betrieblichen und den kleinen baulichen Unterhalt in allen vier Kantonen zusammen doch bei ca. 30 Millionen Franken.

Mit einer Ausweitung der Leistungen im Bereich des baulichen Unterhaltes lassen sich aber wesentliche Schnittstellen optimieren und markante Synergien nutzen. Beim grossen baulichen Unterhalt und bei der Umgestaltung ist ein betrieblich optimierter grosser Teil durch die Vergabeeinheit anzustreben. Im Grundangebot müssen der betriebliche Unterhalt (Elektromechanik, Grünpflege, Winterdienst, Reinigung, Unfalldienst und kleiner baulicher Unterhalt) aber auch betrieblich optimierte Leistungen des baulichen Unterhaltes und des Verkehrsmanagements – optimiert mit den polizeilichen Leistungen, den Schadenwehren und der Ereignisdienste – enthalten sein. Die grossen baulichen

Unterhaltsleistungen und der Anteil des Verkehrsmanagements können aber auch als Zusatzangebot mit objektbezogenem Leistungsauftrag angeboten und erfüllt werden.

Für die Trägerschaft „Nationalstrassen Nordwestschweiz NSNW“ Vergabeeinheit VIII wäre die Übernahme eines erweiterten Portfolios insbesondere wegen der Nutzung der Synergien und der engen Verbindung der Nationalstrassen mit den kantonalen Strassen in den vom Verkehr hoch belasteten Agglomerationen von grossem Interesse.

4. Weiteres Vorgehen

In der vom Volk am 28. November 2004 beschlossenen Verfassungsänderung heisst es: „Der Bund kann Aufgaben ganz oder teilweise an Trägerschaften übertragen“, womit ein grosser Spielraum offen ist. Die ursprünglich vorgeschlagene SNS ist vom Bundesrat abgelehnt worden. Nach den Vorstellungen des ASTRA möchte es ausser dem betrieblichen und kleinen baulichen Unterhalt alle Leistungen selbst übernehmen, wofür aber 300 – 500 neue Stellen beim Bund geschaffen werden müssten. Das ASTRA konnte bis heute noch nicht darlegen, wie der Übergang des Know-hows von den Kantonen zum Bund vollzogen werden könnte. Daher erscheint eine offen formulierte Festlegung der übertragbaren Leistungen sehr sinnvoll.

Unabhängig davon hat sich die Direktorenkonferenz BPUK in ihrer Mehrheit dafür ausgesprochen, dass an den vom Bund vorgeschlagenen 11 Vergabeeinheiten festgehalten werden soll. Andere Vorstellungen, die von einzelnen Kantonen entwickelt wurden (z. B. mit Verkehrsregionen, in welchen alle verkehrlichen Leistungen einbezogen werden sollen), fanden ebenso wenig eine Mehrheit, wie diejenigen, die den Status quo festsetzen wollten.

Daher schlägt die Projektkommission „NSNW“ vor, die begonnenen Arbeiten zur Umsetzung der NFA (Strassen) mit einer gemeinsamen Trägerschaft der vier Kantone weiterzuführen mit dem Ziel, die noch festzulegenden Leistungen für den Bund auf den Nationalstrassen auf den 1. Januar 2008 ausführen zu können.

Dabei soll in fünf Teilprojekten (1 Organisation/Recht, 2 Leistungsauftrag/Finanzen/Informatik, 3 Personal, 4 Immobilien/Geräte, 5 Elektromechanik/Kommunikationstechnik) und mit Coaching/Controlling durch Planconsult begleitet ab 1. November 2005 nach nachstehendem Projektablaufplan weitergearbeitet werden.

5. Kosten

Die während der Weiterbearbeitung und Umsetzung in den Kantonen intern anfallenden Kosten werden separat rapportiert und können über den betrieblichen Unterhalt Nationalstrassen zu den festgelegten Ansätzen dem Bund weiterverrechnet werden. Damit beteiligt sich auch der Bund zu rund 50 % am geleisteten Aufwand unserer Mitarbeitenden, welche am Projekt beteiligt sind. Der Bund ist auch gewillt, sich an den externen Kosten zu den Betriebsansätzen der einzelnen Kantone (ca. 50 %) zu beteiligen. Die definitive Zusicherung steht noch aus, wobei die Verrechnung über die Nationalstrassenrechnung erfolgt. Die den Kantonen erwachsenden Kosten (externer Berater) werden zu gleichen Teilen getragen.

6. Nutzung der Erfahrungen aus der Bildung der Fachhochschule FHNWCH

Bei der Weiterbearbeitung der Rechtsform „Interkantonale öffentlichrechtliche Anstalt“ sollen die Synergien mit Bildung der Fachhochschule FHNWCH bezüglich Pensionskasse, Personalanstellung/Übernahme, Organisation, Finanzen usw. optimal genutzt werden können. Es wird daher den Regierungsräten der vier Kantone Antrag gestellt, dass der Projektkommission „NSNW“ eine Berechtigung für den Zugriff auf die zweckdienlichen Unterlagen und Daten der FHNW erteilt wird, damit diese Synergien genutzt werden können.

7. Beschluss

- 7.1 Vom Bearbeitungsstand der Nationalstrassen Vergabeeinheit VIII für die Umsetzung der NFA (Strassen) wird Kenntnis genommen.
- 7.2 Dem Ziel der Bildung einer gemeinsamen Trägerschaft der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn als „Aktiengesellschaft“ oder eine „interkantonale öffentlichrechtliche Anstalt“ unter dem Projektnamen „NSNW“ (Nationalstrassen Nordwestschweiz) wird zugestimmt.
- 7.3 Der Projektkommission „NSNW“ werden die zweckdienlichen Unterlagen und Daten der Fachhochschule FHNWCH bez. Pensionskasse, Personalanstellung/Übernahme, Organisation, Finanzen usw. zur Verfügung gestellt.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Amt für Verkehr und Tiefbau (Su/PhS/st/ks) (2)

Finanzdepartement

Autobahnunterhaltsdienst, 4702 Oensingen

Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, Münsterplatz 11, 4051 Basel

Bau- und Umweltschutzdirektion, Rheinstrasse 29, Postfach, 4410 Liestal

Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Entfelderstrasse 22 0 (Buchenhof), 5001 Aarau