



## **Anstoss für ein Zusammenarbeitsprojekt in der Zentralschweiz**

betreffend: Neue Organisation für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrasse

Der Anstoss wird den Kantonen unterbreitet durch die ZBDK.

Inhaltsverzeichnis:

1. Bezeichnung des Zusammenarbeitsfeldes
2. Antrag zuhanden der Kantonsregierungen
3. Beschreibung des Zusammenarbeitsfeldes
4. Grundlagen
5. Zielsetzung der Zusammenarbeit
6. Mögliche Zusammenarbeitsform
7. Einschätzung der Machbarkeit der Zusammenarbeit
8. Einschätzung des Nutzens der Zusammenarbeit
9. Projektorganisation
10. Einsatz des ZRK-Sekretariates
11. Zeitplan
12. Projektkredit

### **1. Bezeichnung des Zusammenarbeitsfeldes**

Mit der Umsetzung der NFA wird der Bau/Ausbau/Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen in die vollständige Verantwortung des Bundes übergehen. In der Zentralschweiz sollen organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kantone gemeinsam im Rahmen einer regionalen Plattform die Aufträge des Bundes in diesem Bereich ausführen können.

## 2. Antrag zuhanden der Kantonsregierungen

Die Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz beantragt den Regierungen der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug:

- 2.1 Es sei ein Zusammenarbeitsprojekt zu starten mit dem Ziel, die bestehenden kantonalen Strukturen für den Bau/Ausbau/Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen in den Zentralschweizer Kantonen zu einer regionalen Organisation zusammenzuführen. Die Organisation soll in der Lage sein, im Auftrage des Bundes die regionalen Aufgaben im Bereiche der Nationalstrassen auszuführen.
- 2.2 Falls der Bund wider Erwarten eine Anstalt für die Nationalstrassen schafft, setzt sich die ZRK dafür ein, dass der Sitz der SNS, mindestens jedoch eine regionale Zweigstelle, in der Zentralschweiz zu liegen kommt. In diesem Falle ist zu prüfen, ob die regionale Organisation sich als Auftragnehmerin der Anstalt für den Betrieb der Nationalstrassen anbietet.
- 2.3 Die Projektverantwortung trägt die Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz (ZBDK). Den Projektvorsitz übernimmt der Präsident der ZBDK. Die ZBDK kann Arbeitsgruppen einsetzen, insbesondere ist die Konferenz der Innerschweizer Kantonsingenieure (KIKI) angemessen in die Projektarbeit einzubeziehen.
- 2.4 Die Projektorganisation kann das ZRK-Sekretariat für Arbeiten miteinbeziehen und ihm Leistungen übertragen, die im Detail noch festzulegen sind.
- 2.5 Es sei für die Jahre 2005-2006, ein Projektkredit von total Fr. 60'000.- zu sprechen, die von den Kantonen gemäss ZRK-Schlüssel zu tragen sind. Die ZBDK verfügt über den Projektkredit.

## 3. Beschreibung des Zusammenarbeitsfeldes

Für die Umsetzung der NFA auf Gesetzesstufe wurden im Nationalstrassenbereich verschiedene Modelle untersucht. Dabei standen in der Endrunde zwei Modelle in der engeren Wahl: das Modell G1 (Bund-Kantone) und das Modell G5 (Bund-Bund).

Beim **Modell G1** wäre die strategische Steuerung beim Bund, die operative Steuerung von Ausbau, Unterhalt und Betrieb bei „Management-Gesellschaften“ gelegen. Der Betrieb wäre mit Leistungsvereinbarungen an „Betriebsgesellschaften“ übertragen worden. Bei beiden Gesellschaften wären die Kantone als Gesellschafter aufgetreten. Nach diesem Modell wäre den Kantonen weiterhin eine wichtige Rolle im Nationalstrassenbereich zugestanden.

Beim **Modell G5**, das nun mit der NFA realisiert werden soll, liegt die strategische und die operative Steuerung beim Bund. Die strategische Steuerung soll dem ASTRA und die operative einer Bundesanstalt SNS übertragen werden. Die SNS übergibt mit Leistungsvereinbarungen die Ausführung des Betriebs an elf Vergabeeinheiten. Die Kantone, die von einer Vergabeeinheit betroffen sind, können unter sich festlegen, wer den Betrieb ausführen möchte (ein oder mehrere Kantone). Wird keine Lösung gefunden, bestimmt die Bundesanstalt.

Sowohl das Modell G1 wie auch das Modell G5 respektieren die Neuregelung, wonach der Bund für die Nationalstrassen vollständig verantwortlich ist. Der Unterschied zwischen den Modellen liegt insbesondere im Bereiche des Miteinbezugs der Kantone. Die heutige Verbundaufgabe hat nicht nur Nachteile. Der bedeutendste Vorteil der heutigen Lösung liegt in der engen Koordination von kantonalen und nationalen Bedürfnissen. Regionale Infrastrukturplanungen können so koordiniert abgewickelt werden. Ohne diese Koordination werden künftig die regionalen Verkehrsfragen nicht gelöst werden. Mit dem Modell G5 sollen nach den Vorstellungen des Bundes neu Bau/Ausbau/Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen ausschliesslich vom Bundesamt und einer Bundesanstalt sowohl strategisch wie operativ geführt werden. Diese Lösung bringt neue Schnittstellen in die Verfahrensabläufe und Nachteile für die Kantone (Verlust von Fachleuten und Fachwissen sowie Verlust von Synergien bei Planung, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen und Kantonsstrassen, Mängel im Kontakt zwischen Amtsstellen und Bevölkerung). Es ist zu befürchten, dass mit dem Modell G5 in den Kantonen sogenannte Transaktionskosten anfallen und somit der auf Bundesebene möglicherweise erzielbare Kostenvorteil auf der Ebene der Kantone kompensiert wird.

Das Zusammenarbeitsprojekt soll eine organisatorische Lösung aufzeigen, die den Bestrebungen des Bundes, die Koordination und den Mitteleinsatz im Aufgabenbereich der Nationalstrassen zu optimieren, ebenso nachkommt wie der Wahrung der Interessen der Kantone. In erster Linie soll dabei eine Lösung erarbeitet werden, die von einem Kooperationsmodell zwischen Bund und Kantonen nach dem Muster des Modells G1 ausgeht. In zweiter Linie soll geprüft werden, ob die Kantone bei einer Umsetzung des vom Bund favorisierten Modells G5 gemeinsam eine Organisation für den Nationalstrassenbetrieb bilden wollen.

Die in Art. 57 ff der Ausführungsgesetzgebung zur NFA vorgesehene Lösung mit einer Bundesanstalt (SNS) für die Übernahme der operativen Aufgaben im Nationalstrassenbereich wurde von der BPUK anlässlich der Sitzung vom 22. Dezember 2004 mit 22 gegen 1 Stimme abgelehnt

#### **4. Grundlagen**

Bestehende Rechtsgrundlagen sind:

- Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) Stand vom 21. Dezember 1999
- Verordnung über die Nationalstrassen (NSV) Stand 28. März 2000
- Submissionsgesetz und -verordnung auf Grundlage IVöB und VRöB

Neue Rechtsgrundlagen zur NFA

- Änderungen zum NSG (siehe Schlussbericht der Projektorganisation zur Ausführungsgesetzgebung des EFD und der KdK vom 24. September 2004; Ziffer 4.7.1 S. 63 und Ziffer 12 S. 2567)
- Bundesbeschluss zur NFA (Verfassungsvorlage), angenommen am 28. November 2004

## 5. Zielsetzung der Zusammenarbeit

Für den Bereich „Bau neuer Nationalstrassen/Ausbau/Unterhalt“ der Nationalstrassen soll das Projekt eine Organisationsform aufzeigen, die durch Modifikation und Vereinfachung der bestehenden Strukturen eine bessere Koordination unter den Kantonen gewährleistet und gleichzeitig die Mitwirkung der Kantone sichert. Mehrere Kantone können für den „Bau neuer Nationalstrassen/Ausbau/Unterhalt“ der Nationalstrasse ein Kompetenzzentrum errichten. Der Bund erteilt Leistungsaufträge an die Kompetenzzentren. Für den Betrieb der Nationalstrassen soll geklärt werden, in welcher Form die Kantone ihren Leistungsauftrag gemeinsam erfüllen können, ohne dass die vorhandenen Synergien beim Betrieb der National- und Kantonsstrassen verloren gehen. Die Bereiche „Bau neuer Nationalstrassen/Ausbau/Unterhalt“ sowie „Betrieb“ sind in den gleichen Perimetern mit den gleichen Verantwortlichen zu regeln. Die Vollendung des beschlossenen Nationalstrassennetzes, für welche die Kantone weiterhin nach alter Ordnung zuständig bleiben, kann das Kompetenzzentrum der Zentralschweiz im Mandatsverhältnis besorgen, sofern ein Kanton darum ersucht.

## 6. Mögliche Zusammenarbeitsformen

Im Rahmen der Projektbearbeitung muss geklärt werden, welche Zusammenarbeitsform für die beiden Aufgabenbereiche „Bau neuer Nationalstrassen/Ausbau/Unterhalt“ sowie „Betrieb“ sich am besten eignet. Denkbar ist ein Kompetenzzentrum für den ersten Bereich und eine dezentrale Organisation auf der Basis der heutigen Werkhöfe mit eigenen Leistungsaufträgen für den Betrieb. Auftraggeber ist das Kompetenzzentrum.

Im Zentrum stehen auch hier die beiden Zusammenarbeitsformen gemeinsame Trägerschaft sowie Leistungskauf. Das Kompetenzzentrum „Bau neuer Nationalstrassen/Ausbau/Unterhalt“ dürfte vorrangig als gemeinsame Trägerschaft organisiert, der Betrieb durch Leistungskaufverträge mit dem gemeinsamen Kompetenzzentrum sichergestellt werden. Die Aufsicht über die Werkhöfe und die Koordination zwischen den beiden Bereichen obliegen dem Kompetenzzentrum. Es ist in Zusammenarbeit mit dem Bund auch verantwortlich für ein effizientes Verkehrsmanagement auf der Nationalstrasse.

## 7. Einschätzung der Machbarkeit

Das Zusammenarbeitsprojekt scheint realisierbar, zumindest vertritt die Mehrheit der Baudirektoren (5 von 6) die Auffassung, dieses Projekt sei notwendig. Als Grundlage für die Realisierung sind ein Konkordat (für die Schaffung eines Kompetenzzentrums) und Verwaltungsvereinbarungen (für die Sicherstellung des Betriebs) abzuschliessen. Voraussetzung dazu ist der Wille zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Für die Partnerschaften zwischen den Kantonen gibt es bereits bewährte Modelle (Gotthard-Strassentunnel, Seelisbergtunnel und Loppertunnel).

Es ist denkbar, dass sich nicht alle Zentralschweizer Kantone zusammenfinden. Das Projekt ist in variabler Geometrie durchführbar. Das gemäss ZRK-Richtlinie vorgegebene Quorum von vier mitwirkenden Kantonen muss aber unbedingt erfüllt sein. Unterhalb diesem Quorum erscheint die Verwirklichung eines Projektes unrealistisch. Abzuklären ist die Mitwirkung des Kantons Tessin bezüglich des Gotthard-Strassentunnels.

Das Projekt ist insbesondere auch für die Bearbeitung von Alternativen zum von der NFA favorisierten Modell G5 zu betrachten. Die Zentralschweiz und auch die BPUK können nur bedingt beeinflussen, wel-

ches Modell letztlich umgesetzt wird. Wird das Modell G5 - entgegen dem Willen der Kantone - umgesetzt, beeinflusst das hier beantragte Projekt die weiteren Arbeiten in dem Sinne, als man sich auf die Organisation von ein oder zwei für den Betrieb verantwortlichen Vergabeeinheiten wird konzentrieren müssen.

## **8. Einschätzung des Nutzens**

Der wichtigste Vorteil einer gemeinsamen Lösung liegt darin, dass die Kantone für alle Belange der Nationalstrasse weiterhin Partner des Bundes bleiben und für die Leistungserbringung zuständig sind. Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen können mit den bereits vorhandenen Instrumenten des Benchmarking und mit Leistungsvereinbarungen erreicht werden. Es ist zu erwarten, dass dadurch mögliche Transaktionskosten vermieden werden und somit der volkswirtschaftliche Nutzen gesteigert wird.

Die Arbeitsplätze bleiben in den Kantonen oder zumindest in der Region erhalten. Der Kontakt zwischen den planenden und ausführenden Stellen auf der einen und den lokalen Behörden und Einwohner auf der anderen Seite bleibt gewahrt. Die Verbindungswege bleiben kurz und die administrativen Abläufe einfach.

Die Nationalstrassen sind trotz ihrer nationalen und internationalen Ausrichtung für die regionalen und kantonalen Verkehrsverbindungen von grosser Bedeutung. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist deshalb auch unter den neuen Bedingungen unbedingt erforderlich. Das Projekt ermöglicht den Kantonen die notwendige Mitwirkung, um eine optimale Abstimmung beim Ausbau und Unterhalt der verschiedenen Strassennetze zu gewährleisten.

## **9. Projektorganisation**

Falls die Kantone den Anstoss gut heissen, soll das Projekt in der ZBDK bearbeitet werden. Die Federführung liegt beim Präsidenten der ZBDK. Als Fachorgan und Arbeitsgruppe steht der ZBDK die KIKI zur Verfügung. Nach Bedarf kann eine externe Beratung oder Unterstützung beigezogen werden. Für die Deckung externer Aufwendungen wird ein Projektkredit gesprochen.

Die ZBDK soll auch verantwortlich sein, wenn das Projekt in variabler Geometrie durchgeführt werden müsste. Einzige Voraussetzung ist die Zustimmung von mindestens vier Kantonen. In einem solchen Fall werden nur die betroffenen ZBDK-Mitglieder mitwirken.

## **10. Einsatz des ZRK-Sekretariates**

Das ZRK-Sekretariat nimmt für dieses Projekt die bei der ZRK anfallenden Sekretariatsaufgaben wahr und unterstützt die Arbeitsgruppe der KIKI bei der Lösung von rechtlichen und verwaltungstechnischen Fragen. Art und Umfang der Leistungen, die dem ZRK-Sekretariat übertragen werden, sind noch genau festzulegen. Allenfalls könnte das Sekretariat auch mit der Projektleitung beauftragt werden.

## **11. Zeitplan**

Es besteht noch kein konkreter Zeitplan. Aufgrund der Termine, die der Bund für die Genehmigung und Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen der NFA vorgegeben hat, sollte die BPUK sich umge-

hend dafür einsetzen, dass die Änderungen des NSG und der NSV nicht in der vorliegenden Form vom Parlament genehmigt werden und gleichzeitig müsste das Zusammenarbeitsprojekt Nationalstrasse für die Zentralschweizer Kantone soweit fertiggestellt werden, dass bis Ende 2006 genehmigungsreife Entwürfe für ein Konkordat und die zugehörigen Verwaltungsvereinbarungen vorliegen.

## **12. Projektkredit**

Für den allfälligen Beizug eines externen Beraters oder einer externen Unterstützung ausserhalb des ZRK-Sekretariates, für die Abgeltung von Spesen und eines ausgewiesenen kantonalen Mehraufwandes wird der ZRK die Zustimmung zu einem Projektkredit von Fr. 60'000.- beantragt. Die Kosten werden gemäss ZRK-Schlüssel verteilt.

Die Kantonsbeiträge werden nach Abschluss des Projektes in Rechnung gestellt. Ein noch zu bestimmender Kanton übernimmt im Sinne einer Vorleistung die laufenden, von der ZBDK genehmigten Kosten. Sollte das Projekt in variabler Geometrie durchgeführt werden, verteilt sich dieser Betrag auf die beteiligten Partner. Die ZBDK verfügt über den Kredit. Sie befindet insbesondere über Ausweisung eines kantonalen Mehraufwandes.