

BOTSCHAFT 2018-DAEC-17
des Staatsrats an die Kommission für auswärtige
Angelegenheiten zum Vereinbarungsentwurf über den
interkantonalen Unterhaltsdienst für das
Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg,
Waadt und Genf (SIERA)

13. März 2018

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

- 1.1 *Einführung*
- 1.2 *Vorbereitungsarbeiten*
- 1.3 *Neuorganisation*
- 1.4 *Entwurf der interkantonalen Vereinbarung*
- 2.1 *Allgemeines*
- 2.2 *Sacheinlagen und Übertragung des Fahrzeugparks*
- 2.3 *Personelle Folgen*
- 2.4 *Andere Auswirkungen auf das Budget für die Laufende Rechnung*
- 2.5 *Folgen im Bereich der Informatik*
- 2.6 *NFA (Konformität, Umsetzung, andere Folgen)*
- 2.7 *Administrative Vereinfachungen*
- 2.8 *Datenschutz*
- 2.9 *Vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA*

1 ZUM ENTWURF

1.1 Einführung

1.1.1 Zweck

Mit der vorliegenden Botschaft werden die Parlamente der Kantone Freiburg, Genf und Waadt ersucht, ihre jeweilige Regierung zu ermächtigen, der interkantonalen Vereinbarung über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf (*Vereinbarung SIERA*) beizutreten. Damit wird eine neue selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt errichtet, deren Hauptaufgabe darin bestehen wird, den Unterhalt der Nationalstrassen auf dem Gebiet der drei Partnerkantone sicherzustellen.

1.1.2 Aufbau der Botschaft

Während der erste Teil der Botschaft die Eckwerte des Vereinbarungsentwurfs darlegt, die den Parlamenten der drei Partnerkantone zur Abstimmung vorgelegt werden wird, hat der zweite Teil die Etappen und den Zeitplan für die Überführung der Partnerschaft, die heute für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen auf dem Gebiet der Gebietseinheit II gilt, in eine neue selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts zum Gegenstand. Diese beiden ersten Teile sind den drei

Partnerkantonen gemein, weil der Kontext des Unterfangens, die Ziele sowie der Inhalt der Vereinbarung für alle drei identisch sind.

Der dritte und letzte Teil, der jedem Partnerkanton eigen ist, behandelt die Auswirkungen der Umsetzung der Vereinbarung.

1.1.3 Kontext

Seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2008 der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die am 28. November 2004 vom Schweizer Stimmvolk angenommen worden war, ist der Bund alleiniger Eigentümer des Nationalstrassennetzes. Entsprechend ist er seitdem verantwortlich für dessen Bau, Betrieb und Unterhalt.

Das Nationalstrassennetz wurde in elf Gebietseinheiten unterteilt, an welche der Bund über das Bundesamt für Strassen (ASTRA) den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen auf dem jeweiligen Gebiet delegiert hat. Diese Delegation geschah über Leistungsvereinbarungen.

Das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Partnerkantone gehört zur Gebietseinheit II (GE II).

Am 11. Dezember 2007 haben die drei Kantone, die Teil der GE II sind, über ihre jeweilige Regierung eine interkantonale Vereinbarung über den Unterhalt der Nationalstrassen auf der GE II (*Vereinbarung 2007*) abgeschlossen. Die Vereinbarung 2007 legt für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen die Form einer konventionellen Partnerschaft fest. Diese schloss mit dem ASTRA eine Leistungsvereinbarung ab, mit der das ASTRA den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen der GE II an die Partnerschaft delegiert und die den Kanton Waadt (bzw. für ihn die *Direction générale de la mobilité et des routes*, DGMR) als Betreiber der GE II definiert.

Zwar waren die Ergebnisse der ersten Jahre zufriedenstellend. Weil aber der Bund immer ehrgeizigere wirtschaftliche Ziele setzt und weil die Herausforderungen namentlich bei der Sicherheit immer komplexer werden, stösst die aktuelle Organisationsform an ihre Grenzen.

Nach einer ersten Umsetzungsphase hat das ASTRA von einigen Gebietseinheiten verlangt, dass sie ihre Struktur und Funktionsweise überprüfen und bei Bedarf auf der Grundlage der gesammelten Erfahrung verbessern, um die Betriebskosten zu senken.

Für die GE II führte das ASTRA seine Forderungen anlässlich von zwei Sitzungen aus. Diese fanden am 29. August 2011 und 3. Juni 2015 im Beisein der Staatsräte statt, die im jeweiligen Partnerkanton für Strassen, Mobilität und Verkehr zuständig sind. Eine Präzisierung der Forderungen folgte im Brief vom 22. Dezember 2015.

Zusammengefasst verlangte das ASTRA von der GE II, dass diese:

- ihre Kosten reduziere;
- eine selbstständige Bewirtschaftungseinheit bilde;
- eine gut verständliche Organisation und Kompetenzaufteilung innerhalb der GE II für eine transparente und effiziente Kommunikation mit dem ASTRA biete;
- eine starke Führung der GE II einrichte (d. h. mit klar definierten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, mit direkter Linienverantwortung und kurzen Entscheidungswegen sowie mit der Befugnis, in den drei Partnerkantonen zu intervenieren und zu handeln);
- alle Prozesse insbesondere für die Einsätze und/oder die Verrechnung vereinheitliche;

- eine eigenständige Buchhaltung führe (um Reserven bilden und dem ASTRA 50 % des Gewinns aus den Tätigkeiten der GE II im Zusammenhang mit den Nationalstrassen ausschütten zu können, wenn eine Gewinnausschüttung an die Partnerkantone erfolgt).

Die GE II bewegt sich in einem Umfeld, das in ständigem Wandel begriffen ist. Die betriebliche Optimierung, die nötig ist, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen, muss in einem Kontext von mehr Leistungen (vor allem, weil das ASTRA höhere Sicherheits- und Qualitätsstandards vorgibt, was mit höheren Kosten verbunden ist) und mehr Verkehr (womit die Herausforderungen für den Betrieb der Nationalstrassen, etwa im Bereich der Nacharbeit, steigen) verwirklicht werden.

Angesichts dieser Entwicklungen und um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen, haben die Regierungen der drei Partnerkantone beschlossen, die institutionelle Struktur der GE II zu optimieren.

1.1.4 Gebietseinheit II

Die GE II ist eine von elf Gebietseinheiten, die der Bund für die Umsetzung der NFA im Bereich der Nationalstrassen definiert hat. In der GE II arbeiten die drei betroffenen Kantone Waadt, Freiburg und Genf in einer konventionellen Partnerschaft zusammen. Die GE II umfasst die A1 zwischen Genf und Kerzers, die A9 zwischen Vallorbe und Bex sowie die A12 zwischen Vevey und Flamatt.

Die GE II ist nach Grösse, Umsatz und Personalbestand die bedeutendste der elf Schweizer Gebietseinheiten. Mit einer Gesamtlänge von 302 km macht das Nationalstrassennetz der GE II rund 15 % des gesamten Schweizer Nationalstrassennetzes aus. Der Umsatz beträgt zirka 55 Millionen Franken und setzt sich wie folgt zusammen:

- 30 Millionen Franken für die Finanzierung der laufenden Unterhaltskosten (Winterdienst, Grünflächen, Reinigung, Elektromechanik und technische Leistungen);
- 10 Millionen Franken für die Sicherung der Grossprojekte des ASTRA (z. B. Arbeiten beim Viadukt Chillon);
- 7 Millionen Franken für die Finanzierung von kleinen Arbeiten, die auf Rechnung des ASTRA ausgeführt werden (z. B. Austausch des Computers zur Steuerung der Lichtsignalanlagen in Tunnels);
- der Saldo für die Finanzierung der Reparaturarbeiten nach Unfällen (Ersatz von Leitschranken und Tafeln, Reinigung der Fahrbahn usw.).

Die GE II zählt 180 bis 190 Vollzeitäquivalente (VZÄ), die gegenwärtig einem der drei Partnerkantone angehören (45 VZÄ beim Kanton Freiburg, 120 bis 130 VZÄ beim Kanton Waadt und 14 VZÄ beim Kanton Genf). Damit ist die GE II für die betroffenen Regionen eine wichtige Arbeitgeberin.

Als Erbringerin eines zentralen Service Public muss die GE II über eine Grundinfrastruktur und über Kompetenzen verfügen, die es ihr erlauben, alle ihr übertragenen Aufgaben wahrzunehmen und auf die verschiedenen Interessen aller betroffenen Akteure zu reagieren.

Konkret heisst dies:

- Automobilistinnen und Automobilisten: Als Strassenbenützerinnen und -benützer sind sie an der Aufrechterhaltung eines ununterbrochenen Verkehrsflusses interessiert. Mit anderen Worten, die Tätigkeiten der GE II dürfen den Verkehr nicht stören und zentrale Aspekte wie die Tunnelbeleuchtung oder der Winterdienst müssen jederzeit gewährleistet sein.

- ASTRA: Als Kunde will das Bundesamt, dass die GE II auf dem ihr zugeteilten Gebiet die drei Zieldimensionen der Strassenpolitik (Sicherheit, Verkehrsfluss und Rentabilität) sicherstellt, ohne dabei die Wirksamkeit der Kommunikationswege zu vernachlässigen.
- Kantone: Als Verantwortliche für die GE II haben sie ein doppeltes Interesse. Zum einen nehmen die Partnerkantone ihre politische Verantwortung als politische Akteure sehr ernst (strategische Begleitung, Kontrolle, Aufsicht), auch wenn diese Verantwortung im Bereich der Nationalstrassen lediglich delegiert ist, ist der Bund doch der Hauptverantwortliche für das Nationalstrassennetz. Zum anderen sind die Partnerkantone auch ökonomische Akteure. In dieser Rolle betrachten sie die Nationalstrassen als entscheidenden Faktor für die Ansiedlung von Unternehmen. Entsprechend wollen sie ein funktionierendes Nationalstrassennetz, dessen Betrieb hochwertig ist. Kommt hinzu, dass die GE II als Arbeitgeberin für die Kantone von grosser Bedeutung ist.
- Subunternehmen: Die GE II vergibt bestimmte Aufträge an externe Unternehmen für einen Gesamtbetrag von rund 25 Millionen Franken im Jahr. Somit ist die GE II phasenweise und für gewisse Sektoren ein wichtiger Motor der regionalen Nachfrage.
- Andere Kunden: Die GE II bietet ihre Leistungen auch anderen Kunden an, etwa den Kantonen in anderen Sektoren des öffentlichen Verkehrs oder den Gemeinden, Städte und/oder ihren Organen.

1.1.5 Bestandesaufnahme

In seinem Brief vom 22. Dezember 2015 verlangte das ASTRA von der GE II eine Kostenreduktion von 3 Millionen Franken, um eine adäquate Rentabilität sicherzustellen.

Die GE II hat zwischen 2008 und 2016 bereits mehrere Optimierungsmassnahmen umgesetzt, um der steigenden Zahl der Herausforderungen in einem sich stetig wandelnden Umfeld gerecht zu werden. Auch wenn die GE II zurzeit in den drei Kantonsverwaltungen integriert ist und die Zunahme des Verkehrs, der Nacharbeit und der Baustellen im Zusammenhang mit der Unterhalts- bzw. Gesamtinstandsetzungstrategie des ASTRA (UPlaN) die Komplexität des Betriebs erhöht, war die GE II in der Lage, den Einnahmerückgang im Bereich «Global» von rund 10 % zwischen 2009 und 2014 aufzufangen. Dank ihrer Optimierungsbemühungen konnte die GE II mit anderen Worten die Betriebsstandards des ASTRA mit weniger Ressourcen und in einer der dynamischsten Regionen der Schweiz mit immer stärker belasteten Verkehrsinfrastrukturen erfüllen.

Angesichts der neuen finanziellen Vorgaben des ASTRA, der zu erwartenden Änderungen des Umfelds und der bereits durchgeführten betrieblichen Optimierungen ist es jedoch offensichtlich, dass die Funktionsweise der GE II, wie sie in der Vereinbarung 2007 vorgesehen ist, nicht mehr geeignet ist, um die künftig nötigen Optimierungen umzusetzen und so die vom ASTRA geforderten finanziellen Einsparungen zu erzielen. In der aktuellen Situation ist vielmehr mit einem Kostenanstieg zu rechnen, weil der ASTRA neue Standards, vor allem neue Sicherheitsstandards, vorgibt.

Zu den Schwierigkeiten gehört, dass die aktuelle Funktionsweise des GE II sehr stark von den kantonalen Strukturen geprägt ist. So gibt die Vereinbarung 2007 der Direktion der GE II weder die Autonomie, die Legitimität noch die Befugnisse, um gemeinsame Verfahren und Querschnittsprozesse für die drei Dienststellen, die in den Partnerkantone für die Nationalstrassen zuständig sind, festzulegen. Die interkantonale Zusammenarbeit und damit auch die Möglichkeit von Skaleneffekten sind stark eingeschränkt; die Partnerkantone können kaum von Synergien profitieren. Auch gibt es keine Vereinheitlichung bei den Verfahren oder den Fahrzeug- und Geräteparks. Die fehlende Zentralisierung von Management und Verwaltung hat Redundanzen und Volumen, die für die Arbeit des Betriebspersonals suboptimal sind, zur Folge. Die Grösse der Netze

ist nicht ausreichend. Und schliesslich gibt es manchmal Überschneidungen bei der Kommunikation mit dem ASTRA zwischen der GE II und den drei Kantonen (insbesondere mit der Zentrale und der Filiale in Estavayer-le-Lac).

All diese Elemente haben die Grenzen der aktuellen Organisation zum Vorschein gebracht. Falls die GE II ihre Organisation nicht anpasst und gleichzeitig die finanziellen und technischen Vorgaben des ASTRA einhält, werden die Verwaltungs- und Betriebskosten der Gebietseinheit laut Prognosen höher ausfallen als die Einnahmen. Dies würde jedoch bedeuten, dass die Partnerkantone einspringen und die Verluste übernehmen müssten. Sollte das ASTRA andererseits zum Schluss kommen, dass die Kantone den Betrieb der Nationalstrassen nicht gemäss festgelegten Zielen sicherstellen können, könnte es beschliessen, die Kompetenzdelegation zu entziehen oder nicht zu erneuern und den Betrieb der GE II intern wahrzunehmen oder sie an eine andere Gebietseinheit bzw. an ein Privatunternehmen zu übertragen.

Damit ist auch gesagt, dass eine tiefgreifende organisatorische Umstrukturierung der GE II nötig ist.

1.2 Vorbereitungsarbeiten

1.2.1 Chronologie der Studien und Entscheide

2012 haben Regierungsvertreter der drei Partnerkantone, die in der Regierungsdelegation DELCE zusammenarbeiten, der Direktion der GE II den Auftrag gegeben, eine neue Struktur unter Berücksichtigung der neuen Vorgaben und der zu erwartenden Entwicklungen auszuarbeiten.

Mit der Unterstützung von externen Spezialisten unternahm die Direktion der GE II darauf verschiedene Analysen und spielte verschiedene Szenarien durch, um einen neuen rechtlichen Rahmen für die GE II vorzuschlagen.

2013 beauftragte die DELCE die GE II zudem damit, einen Businessplan für die Jahre 2015 bis 2018 zu erstellen, mit dem Ziel:

- die finanziellen Ziele der künftigen GE II zu definieren;
- ein neues Betriebskonzept zu entwickeln, das den neuen finanziellen Vorgaben entspricht; und folglich
- einen Kriterienkatalog auszuarbeiten, mit dem die verschiedenen organisatorischen Optionen für die neue Struktur der GE II evaluiert werden können.

Am 15. Juli 2014 validierte die DELCE einen Businessplan, der teilweise die Vorgaben des ASTRA (vgl. Punkt 1.1.3) betreffend operative Entwicklungen erfüllte.

Parallel dazu gab die DELCE dem Führungsausschuss CODIR – dem Verwaltungsorgan der GE II, das sich aus den drei Kantonsingenieuren der Partnerkantone zusammensetzt – den Auftrag, die verschiedenen juristischen Varianten für den neuen rechtlichen Rahmen der GE II zu analysieren, mit dem Ziel, die notwendigen betrieblichen Optimierungen vorzunehmen bzw. das Betriebskonzept gemäss Businessplan umzusetzen.

Das Ergebnis dieser bedeutenden Analysen und Untersuchungen, die von der CODIR geleitet und zusammen mit externen Spezialisten von der Direktion der GE II durchgeführt worden sind, floss in verschiedene Berichte und Dokumente ein, die folgende Aspekte behandelten:

- Beschreibung und Beurteilung der betrieblichen und finanziellen Folgen für die GE II der Vorgaben des ASTRA;
- Definition der möglichen Organisationsformen als alternative Struktur für die GE II mit Angabe:

- ihrer Fähigkeit, die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen;
- der institutionellen und rechtlichen Folgen;
- der Folgen ihrer Umsetzung für die drei Partnerkantone, namentlich für die Angestellten der GE II und ganz allgemein für die regionale Wirtschaft;
- der politischen Auswirkungen.

1.2.2 Die wichtigsten Ergebnisse

Die Studie, die von der CODIR geleitet und mit der Unterstützung von externen Spezialisten von der Direktion durchgeführt wurde, erlaubte es, fünf Varianten mit unterschiedlichen betrieblichen und politischen Folgen auszuarbeiten.

Diese fünf Varianten können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Variante Optimierung des Status quo

Bei dieser Variante wird die Vereinbarung 2007 beibehalten. Es werden lediglich die Funktionsweise verbessert und neue Synergien geschaffen. Das Einsparungspotential wurde auf rund 1 Million Franken pro Jahr geschätzt, was angesichts der Forderungen des ASTRA ungenügend ist.

2. Variante konventionelle Stärkung des heutigen Dispositivs

Bei dieser Variante wird die Vereinbarung 2007 angepasst, um die Direktion zu stärken und eine Betriebsebene aufzuheben (Auflösung des operativen Ausschusses). Das Einsparungspotential wurde auf rund 1,5 Million Franken pro Jahr geschätzt, was angesichts der Forderungen des ASTRA ungenügend ist.

Dem ist anzufügen, dass die DELCE am 4. Juli 2016 beschlossen hat, der GE II als Übergangslösung eine vereinte Direktion zu geben, die jedoch in den drei Partnerkantonen verankert ist. Dadurch soll die bis anhin dezentrale Führung durch eine zentrale ersetzt werden (vgl. auch Punkt 1.3.3). Mit dieser neuen Direktionsform können gewisse Punkte des Businessplans von Juli 2014 umgesetzt und somit gewisse Forderungen des ASTRA betreffend den Betrieb erfüllt werden. Nach der Validierung durch die drei Kantonsregierungen wurde deshalb im Juli 2017 ein entsprechender Nachtrag zur Vereinbarung 2007 unterzeichnet.

3. Variante Gründung einer Aktiengesellschaft

Diese Variante sieht die Gründung einer Aktiengesellschaft mit den drei Partnerkantonen als Aktionäre vor. Damit wird ein neuer Akteur geschaffen, der juristisch und wirtschaftlich selbstständig und unabhängig ist. Dabei werden sämtliche personellen und materiellen Ressourcen der GE II in diese Aktiengesellschaft integriert. Das Einsparungspotenzial ist bedeutend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen. Diese Variante wurde trotzdem verworfen, hauptsächlich weil rund 180 Angestellte an diese Aktiengesellschaft überwiesen werden müssten und weil dies mit Schwierigkeiten bei der Berufsvorsorge verbunden wäre.

4. Variante Gründung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts

Diese Variante sieht die Schaffung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts vor. Dabei werden sämtliche personellen und materiellen Ressourcen der GE II in diese Anstalt integriert, die von den Gründerkantonen unabhängig ist. Das Einsparungspotenzial ist bedeutend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen.

5. Variante Übernahme der Verwaltung und der Verpflichtungen der GE II durch den Kanton Waadt

Bei dieser Variante werden die personellen und materiellen Ressourcen, die für die Verwaltung und den Betrieb der GE II nötig sind, in die Verwaltung des Kantons Waadt integriert. Das Einsparungspotenzial ist bedeutend und gross genug, um die Vorgaben des ASTRA zu erfüllen. Diese Variante wurde indessen von den Kantonen Freiburg und Genf verworfen, weil sie der Meinung sind, dass sie dadurch jeglichen Einfluss auf den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet verlieren würden.

1.2.3 Situation in der Schweiz

Bei ihrer Schaffung 2008 haben sich die elf Gebietseinheiten für unterschiedliche Organisationsformen entschieden. So konnte jede Gebietseinheit ihre Organisationsform testen und Erfahrungen mit ihrer Rolle und den ihr übertragenen Aufgaben sammeln.

Konkret haben sich die Gebietseinheiten folgende Struktur gegeben:

- GE I und III bis IV: Diese Gebietseinheiten sind kantonale organisiert, weil sie sich mit dem jeweiligen Kantonsgebiet decken.
- GE VI und X: Bei diesen beiden Gebietseinheiten leitet einer der betroffenen Kantone die Verwaltung des Nationalstrassennetzes, auch wenn mehrere Kantone betroffen sind.
- GE VII: Der Kanton Zürich ist für die Gebietseinheit verantwortlich, hat aber mit dem Kanton Schaffhausen eine Zuliefervereinbarung abgeschlossen.
- GE VIII: Diese Gebietseinheit ist als Aktiengesellschaft organisiert. Die drei Partnerkantone sind die einzigen Aktionäre.
- GE IX: Diese Gebietseinheit funktioniert wie die GE II, das heisst als interkantonale Partnerschaft, bei der einer der Kantone als Vertreter des Konsortiums handelt.
- GE XI: Diese Gebietseinheit ist als eigenständiges Amt organisiert, das Teil der Verwaltung des Kantons Uri ist und auch für die anderen Kantone der Gebietseinheit die entsprechenden Leistungen erbringt.

Die Notwendigkeit, die Struktur an die Vorgaben des ASTRA anzupassen, ist in den verschiedenen Gebietseinheiten und in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform unterschiedlich stark ausgeprägt. Aufgrund der Grösse der GE II und des Einsparungspotenzials ist die Neuorganisation der GE II aus Sicht des ASTRA vordringlich.

1.2.4 Die wichtigsten Entscheide

Die Stellungnahmen der juristischen Abteilungen in den drei Partnerkantonen haben klar aufgezeigt, dass die Integration einer vereinten Direktion in die Partnerkantone erforderlich, aber nicht ausreichend ist. So muss die GE II strukturell reformiert werden, will sie die Anforderungen des ASTRA erfüllen (vgl. Punkt 1.1.3). Aus diesem Grund haben die Kantone am 1. Dezember 2016 beschlossen, das Verfahren für die Schaffung einer neuen GE II in der Form einer selbstständigen interkantonalen Anstalt des öffentlichen Rechts zu lancieren (mehr dazu im Punkt 1.3).

Nach der Genehmigung durch die drei Kantonsregierungen beschloss die DELCE am 7. Juli 2017 einen Nachtrag zur Vereinbarung 2007, welcher der GE II als Übergangslösung eine vereinte Direktion gibt, die jedoch in den drei Partnerkantonen verankert ist, um einerseits die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen in einer vereinten Direktion zu zentralisieren und

andererseits sicherzustellen, dass sie in jedem Partnerkanton präsent ist und Legitimität genießt (mehr dazu im Punkt 1.3.3).

1.3 Neuorganisation

1.3.1 Gewählte Struktur

In der GE II arbeiten die drei Partnerkantone gegenwärtig in einer konventionellen Partnerschaft zusammen.

Um die Funktionsweise der GE II zu verbessern und eine Kostenreduktion zu erzielen, musste ein Entscheid über die künftige juristische Form für die Verwaltung der GE II getroffen werden. Dabei musste auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die GE II in einem Umfeld tätig ist, das weitgehend vom öffentlichen Recht des Bundes (Nationalstrassengesetzgebung, Weisungen des ASTRA) und der Partnerkantone (Bestimmungen über die Verwendung der öffentlichen Mittel und über die Staatsangestellten) bestimmt wird.

Nach einer detaillierten Analyse der verschiedenen Varianten (s. Punkt 1.2.2) fiel die Wahl auf die Variante Gründung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts:

1. *selbstständige Anstalt*: Dies bedeutet, dass die Anstalt innerhalb ihrer Aufgaben und Befugnisse gemäss interkantonalen Vereinbarung ihre Arbeitsweise selber festlegen kann. Der Vereinbarungsentwurf definiert das Ausmass ihre Autonomie.
2. *des öffentlichen Rechts*: Die Anstalt ist für alle Standorte eine Freiburger, Genfer und Waadtländer Anstalt und hat als Grundlage eine interkantonale Vereinbarung, die mit Entscheid der drei Partnerkantone genehmigt und von der jeweiligen Regierung unterzeichnet wird (kantonsübergreifendes Recht). Sie beruht weder auf dem eidgenössischen Zivilrecht noch alleine auf dem Recht eines einzelnen Partnerkantons.
3. *mit eigener Rechtspersönlichkeit*: Als Subjekt und Objekt der unterschiedlichen Rechtsordnungen der drei Vereinbarungskantone kann die Anstalt eigenständig Verträge abschliessen, Eigentümerin sein, (über dessen Organe) und ihren Willen kundtun. Diese Form scheint besonders geeignet zu sein, weil der interkantonale Aspekt ein prägendes Element ist.

1.3.2 Übersicht

Die Regierungen der drei Partnerkantone der GE II schlagen vor, für den Betrieb der GE II eine selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt einzusetzen, die finanziell unabhängig und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Diese Anstalt wird unter dem Namen SIERA (steht für *Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier* bzw. Interkantonaler Unterhaltungsdienst für das Nationalstrassennetz) firmieren.

Der SIERA hat ihren Sitz in Lausanne. Er wird Vertragspartner und Beauftragter des ASTRA. Grundlage dafür wird die Leistungsvereinbarung sein, die er mit dem ASTRA, das im Namen und auf Rechnung des Bundes handelt, abschliessen wird.

Der SIERA wird über alle Mittel verfügen, die nötig sind, um als unabhängige Unternehmung handeln zu können. Mit der Zeit wird er Eigentümer der meisten betriebsnotwendigen Mittel sein. So wird der SIERA insbesondere einen eigenen Fahrzeugpark besitzen (s. Punkte 1.4.3. und 2.2 betreffend Modalitäten der Übertragung von den Kantonen an den SIERA der entsprechenden Fahrzeuge und Geräte). Er führt eine eigene Rechnung und hat einen eigenen Voranschlag, den er eigenständig definiert.

Für das strategische Management ist ein fünfköpfiger Anstaltsrat zuständig: Die beiden Kantonsingenieure der Kantone Freiburg und Genf sowie, in derselben Funktion, der Vorsteher der *Direction générale de la mobilité et des routes* des Kantons Waadt, sind drei der fünf Mitglieder. Die beiden übrigen Mitglieder werden bei der ersten Sitzung des Anstaltsrats nach einer Vakanz einstimmig von den drei Personen in der Funktion des Kantonsingenieurs ernannt. Diese beiden Mitglieder dürfen weder in einem Anstellungs- noch in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem der drei Partnerkantone stehen. Für die tägliche operative Führung des SIERA ist eine zentrale Direktion verantwortlich. Die Direktionsmitglieder werden vom Kanton Waadt angestellt, doch für einen Teil ihrer jeweiligen Arbeitszeit auch den beiden anderen Partnerkantonen überlassen, bevor sie dem SIERA für die Gesamtheit ihrer Arbeitszeit überlassen werden. Dieses Kaskadensystem ist im Punkt 1.3.3 beschrieben.

Zum Auftrag des SIERA gehört das Erbringen eines Service public. Somit bleibt eine enge Beziehung zwischen dem SIERA und den drei Partnerkantonen bestehen, sowohl bei der Definition der Ziele als auch bei der Erfolgskontrolle.

- Die politische Kontrolle ist gewährleistet, zum einen mit der Ernennung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission nach dem Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland und zum anderen über den Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen den Regierungen der drei Partnerkantone und dem SIERA, die unter anderem die allgemeine Ausrichtung und die Aufgaben des SIERA festlegt.
- Der SIERA hat keine Angestellten. Das gesamte Personal bleibt bei den drei Partnerkantonen angestellt. Für die Bereitstellung der nötigen Personalressourcen schliessen der SIERA und jeder einzelne Partnerkanton je eine Rahmenvereinbarung ab. Diese Rahmenvereinbarungen haben vergleichbare Bedingungen, tragen aber gleichzeitig den Besonderheiten der einzelnen Kantone Rechnung. Alle Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, haben einen (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsvertrag mit dem Partnerkanton, der sie angestellt hat. Die entsprechenden Rechte, Pflichten und Vorteile (insbesondere in Sachen Lohn, Entschädigungen und/oder Sozialleistungen) sind in der Gesetzgebung des anstellenden Partnerkantons geregelt. Mit anderen Worten, für den juristischen Status und die berufliche Vorsorge der betroffenen Angestellten der Partnerkantone ändert sich nichts.
- Der SIERA trägt die vollen Kosten für alle Angestellten, welche die Vereinbarungskantone ihm zur Verfügung stellen. Die vollen Kosten umfassen dabei nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Vereinbarungskanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständigen Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Dem ist anzufügen, dass sich die Höhe der indirekten Kosten je Angestellte oder Angestellter von einem Vereinbarungskanton zum anderen unterscheidet, weil die Ressourcen, die ein Vereinbarungskanton für die GE II bereitstellt, ebenfalls unterschiedlich hoch sind.

1.3.3 Direktion

Die Direktion des SIERA besteht aus vier Mitgliedern:

- Direktor/in (1. hierarchische Ebene);
- Verantwortliche/r Support (2. hierarchische Ebene);
- Verantwortliche/r Betrieb (2. hierarchische Ebene);
- Verantwortliche/r Elektromechanik (2. hierarchische Ebene).

Weil der SIERA niemanden anstellt, ist das Anstellungsverhältnis der Direktion wie folgt geregelt:

- a) *Beim Kanton Waadt angestellt.* Alle Direktionsmitglieder werden ausschliesslich vom Kanton Waadt bzw. von der DGMR angestellt.
- b) *Kaskadierung der Überlassung.* In einer ersten Phase stellt der Kanton Waadt einen Teil der Arbeitszeit der Direktionsmitglieder den beiden anderen Partnerkantonen zur Verfügung. Hierfür schliesst der Kanton Waadt mit jedem der anderen Kantone einen Verleihvertrag ab, wobei folgende Anteile festgelegt werden: 25 % der Arbeitszeit eines jeden Direktionsmitglieds für den Kanton Freiburg, 25 % für den Kanton Genf und 50 % für den Kanton Waadt. Diese Überlassung entspricht der intermediären Organisation der GE II gemäss Nachtrag vom 7. Juli 2017 zur Vereinbarung 2007. In einer zweiten Phase überlässt jeder Partnerkanton (auch der Kanton Waadt) dem SIERA den Anteil an der Arbeitszeit der Direktionsmitglieder, über die er verfügt. Diese gestaffelte Überlassung erlaubt die formelle Integration der Direktionsmitglieder in die drei Kantonsverwaltungen und stärkt deren Legitimität gegenüber den ihnen unterstellten Angestellten.
- c) *Entschädigung.* Jeder Partnerkanton verrechnet dem SIERA die vollen Kosten für die Bereitstellung der vier Direktionsmitglieder. Dabei gilt in Anlehnung an die Regeln für die Überlassung der übrigen Angestellten (s. Punkt 1.3.2 weiter oben) und unter Berücksichtigung des Anteils an der bereitgestellten Arbeitszeit, dass die zu berücksichtigenden vollen Kosten nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge umfassen, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Partnerkanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständige Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Anders als bei den übrigen Angestellten werden aber alle Direktionsposten auf der Grundlage der Kosten eines Angestellten beim Kanton Waadt berechnet, weil die Direktionsmitglieder bei diesem Kanton angestellt sind.
- d) *Befehlskette.* Die vier Mitglieder der Direktion sind hierarchisch direkt dem Vorsteher der DGMR sowie den Kantonsingenieuren der Kantone Freiburg und Genf unterstellt. Das heisst, sie sind dem Anstaltsrat unterstellt und führen dessen Anweisungen aus, wobei die drei stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren hauptsächlich der Direktorin oder dem Direktor Bericht erstatten.

1.3.4 Administrative Unterstützung

Im Prinzip stellt der Kanton Waadt die Angestellten zur Verfügung, die der Verwaltung und zentralen administrativen Unterstützung des SIERA zugeteilt werden. Die Werkhöfe und Stützpunkte sind von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Die administrative Unterstützung, welche die Werkhöfe und Stützpunkte benötigen, wird nämlich wie bis anhin von den Angestellten

sichergestellt, die vom betroffenen Partnerkanton bereitgestellt werden. Diese Personen sind alle Teil der Vereinbarungen über die Bereitstellung der Angestellten (vgl. Punkt 1.3.2 weiter oben).

Es kann vorkommen, dass der SIERA punktuell oder regelmässig Dienstleistungen und/oder Kompetenzen benötigt, die er intern nicht hat. Da der Verwaltungssitz des SIERA in Lausanne ist, sieht die Vereinbarung vor, dass es dem Kanton Waadt obliegt, über die entsprechenden Dienststellen diese Unterstützung zu leisten und dass die Gesamtkosten dieser Unterstützung entgolten werden (mehr dazu im Punkt 2.10).

1.3.5 Optimierungssachsen und Vorteile der neuen Organisation

Der Businessplan, der mit Blick auf die Vorgaben des ASTRA erstellt wurde, identifiziert drei Optimierungssachsen für die Neuorganisation der GE II:

- *Neuorganisation der Netze und grössere Betriebseinheiten innerhalb der GE II*
Heute erfolgt der Betrieb der Nationalstrassen der GE II über acht Werkhöfe und somit über acht Betriebseinheiten. Der SIERA will den Betrieb der Nationalstrassen der GE II mit lediglich vier Betriebseinheiten sicherstellen, wobei jede Einheit aus einem Werkhof und einem Stützpunkt besteht. Mit dieser Vergrösserung der Betriebseinheiten (d. h. jeder Werkhof ist für mehr Kilometer zuständig), sind Skaleneffekte und Synergien möglich.
- *Optimierung der Verfahren für die gesamte GE II*
Infolge der Einführung neuer, deutlich strengerer Normen für die Baustellensignalisation hat die GE II ihre operativen Prozesse überarbeitet, indem sie namentlich gewisse Tätigkeiten zusammengeführt hat, um die Kosten für die Signalisation zu optimieren und die Ressourcennutzung zu verbessern.
- *Zentralisierung der allgemeinen Auslagen, der Direktion und der Verwaltung*
Die Verwaltung des SIERA soll dank einer durchschlagskräftigeren Direktion zentralisiert werden, um die Tätigkeiten des SIERA zu optimieren, indem insbesondere die Produktivität erhöht und die administrativen (Vereinfachung der Struktur) und betrieblichen Kosten (Umsetzung der beiden anderen Optimierungssachsen) gesenkt werden.

Das im Punkt 1.3.3 dargelegte Modell für die Direktion erfüllt die Forderung des Businessplans nach einer zentralisierten Organisationsstruktur des SIERA. Im Übrigen integriert jeder Partnerkanton eine Einheit in seine Verwaltungsstruktur, die spezifisch für die Tätigkeiten des SIERA zuständig ist. Diese neuen Einheiten werden von den Direktionsmitgliedern geführt, die in den Kantonsverwaltungen eingegliedert sind (vgl. Punkt 1.3.3 Bst. b zur Kaskadierung der Überlassung).

Angesichts der Rolle des Vorstehers der DGMR beim Kanton Waadt sowie die Kantonsingenieure bei den Kantonen Freiburg und Genf kann Folgendes festgehalten werden:

- Die Integration der Direktionsmitglieder in jeden Partnerkanton und ihre Unterstellung unter den Anstaltsrat stellen sicher, dass der SIERA über eine verstärkte Governance und eine zentrale Leitung verfügt.
- Die Gesamtkohäsion und -kohärenz (einerseits die Verwaltung des SIERA und seiner Bedürfnisse sowie andererseits die Notwendigkeit für den SIERA, von den Partnerkantonen Unterstützung und Leistungen zu erhalten) wird dadurch erreicht, dass der Vorsteher der DGMR des Kantons Waadt sowie der Kantonsingenieure der Kantone Freiburg und Genf im Anstaltsrat einsitzen und die direkten Vorgesetzten der in die Partnerkantone integrierten Direktionsmitglieder sind.

Somit bringt die Einrichtungen einer selbstständigen interkantonalen Anstalt des öffentlichen Rechts für die Verwaltung der GE II hauptsächlich folgende Vorteile:

- *Sicherstellung eines hochwertigen Service public.* Der Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen gehört zum Service public und sind Tätigkeiten, die für die Partnerkantone von grosser politischer Bedeutung sind. Der SIERA trägt als interkantonale Einheit dem Wunsch der drei Partnerkantone, den Unterhalt der Nationalstrassen zusammenzulegen und zu vereinheitlichen, auf adäquate Weise Rechnung. Bestimmte Tätigkeiten können aber bei Bedarf auch extern vergeben werden. Mit dem SIERA können die Partnerkantone diese Tätigkeiten steuern, die Aufgaben definieren und deren sachgerechte Ausführung kontrollieren.
- *Selbstständige Anstalt.* Die gesetzlichen Grundlagen für den SIERA legen dessen Autonomie fest und geben dem SIERA die Befugnis, das Nationalstrassennetz der drei Partnerkantone selbstständig zu verwalten. Der SIERA muss in diesem Rahmen seine Aufgaben und Tätigkeit nach den Grundsätzen der guten Unternehmensführung ausführen und die Interessen der verschiedenen Kunden (Kantone, regionale politische und wirtschaftliche Interessenträger, Angestellte, Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer, ASTRA usw.) berücksichtigen. Der SIERA verfügt über die betriebliche Flexibilität, um in Zukunft Gewinne erwirtschaften zu können. Nicht zuletzt ist er auch ein starker Vertragspartner.
- *Zentrale Anlaufstelle.* Der Betriebsperimeter des SIERA deckt das Gebiet von drei Kantonen ab. Dank der Schaffung dieser neuen Einheit hat der ASTRA statt drei nur noch einen Ansprechpartner für die Delegation der Bundesaufgabe. Die neue Struktur hat eine einzige Weisungshierarchie mit einer transparenten Funktionsweise. Weil es nur noch einen Ansprechpartner gibt, wird es auch einfacher sein, die Fälle zu behandeln, welche die zivilrechtliche Haftung des SIERA auslösen.
- *Eigenes Vermögen.* Mit Ausnahme der Gebäude, in denen der SIERA seine Räume haben wird, ist er Eigentümer der materiellen Ressourcen, die er für seine Tätigkeiten braucht. Mit dieser Unabhängigkeit kann er seinen Haushalt verwalten und eine eigene Rechnung führen, die den Vorgaben des ASTRA entspricht.
- *Wandlungsfähige Einheit.* Die Rechtsform der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts erlaubt die Begleitung der künftigen Entwicklung der GE II. Dies gilt namentlich mit Blick auf eine allfällige Vergrösserung des Perimeters der Gebietseinheit (Aufnahme neuer Kantone oder Zusammenschluss von Gebietseinheiten).

Die für den SIERA vorgesehene Struktur und die sich daraus Organisationsform bieten einen adäquaten Rahmen für die Erfüllung der Vorgaben des ASTRA. Darüber hinaus sollten dadurch mit der Zeit in vernünftigen und zweckmässigem Mass Reserven für die Sicherstellung der Zukunft des SIERA gebildet werden können.

1.4 Entwurf der interkantonalen Vereinbarung

1.4.1 Einführung

Am 1. Dezember 2016 beschloss die DELCE, das Projekt zur Organisation der UT II als selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt zu lancieren (vgl. Punkt 1.2.4). Dies bedingt, dass die Ressourcen, die für den Betrieb der Nationalstrassen im Perimeter der Gebietseinheit nötig sind, wie weiter oben dargelegt an die neue Anstalt übertragen werden.

Für die Schaffung des SIERA braucht es eine neue internationale Vereinbarung und allenfalls Gesetzesänderungen. Die interkantonale Vereinbarung definiert im Detail die Form, Funktionsweise, Mission usw. des SIERA. Das Verfahren für die Annahme dieser Vereinbarung

folgt den Vorgaben des Vertrags über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer; siehe weiter unten).

1.4.2 Verfahren nach ParlVer und VertragsG

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf sind allesamt Vertragskantone des ParlVer. Das Freiburger Gesetz über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3) regelt die Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Staatsrats beim Abschluss von Verträgen des Kantons Freiburg mit anderen Kantonen und somit beim Beitritt des Kantons zu einer interkantonalen Vereinbarung.

Konkret gilt auf Ebene des Kantons Freiburg folgendes Verfahren nach ParlVer und VertragsG:

- a) Nach Abschluss der Verhandlungen überweist der Staatsrat dem Grossen Rat den Entwurf für den interkantonalen Vertrag (Art. 8 Abs. 1 ParlVer).
- b) Die Parlamente der betreffenden Kantone setzen eine Interparlamentarische Kommission ein, der sieben Vertreterinnen und Vertreter aus jedem Kanton angehören; diese werden von jedem Parlament gemäss dem geltenden Verfahren für die Bestellung der Kommission bezeichnet (Art. 9 Abs. 1 ParlVer). Im Kanton Freiburg ist das entsprechende Verfahren in Artikel 11 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) festgelegt. Die Kommission nimmt innert nützlicher Frist Stellung zur Genehmigung oder zur Änderung eines Vertrags Stellung (Art. 9 Abs. 2 ParlVer und 12 VertragsG). Sie informiert das Büro des Grossen Rates darüber.

Dem ist anzufügen, dass die Parlamente der betreffenden Kantone darauf verzichten können, eine Interparlamentarische Kommission einzusetzen, wenn in gegenseitiger Absprache festgestellt wird, dass Einstimmigkeit herrscht (Art. 12 Abs. 1 ParlVer).
- c) Die Regierungen teilen der Kommission mit, welche Folge ihrer Stellungnahme gegeben wurde. Die Kommission kann neue Vorschläge unterbreiten.
- d) Nach der Unterzeichnung durch die Regierungen der betreffenden Kantone werden die interkantonalen Verträge dem Parlament nach der jedem Kanton eigenen Gesetzgebung zur Genehmigung unterbreitet (Art. 13 Abs. 1 ParlVer). Der Botschaft an die Parlamente werden die Stellungnahme der Interparlamentarischen Kommission sowie die Information der Regierungen über die Folge, die sie dieser Stellungnahme gegeben haben, beigelegt (Art. 13 Abs. 3 ParlVer und 13 VertragsG).
- e) Der Erlass, mit dem der Grosse Rat den Beitritt zu einem Vertrag oder dessen Kündigung genehmigt, hat die Form eines Gesetzes, wenn der Vertrag rechtsetzende Bestimmungen enthält; in den übrigen Fällen hat er die Form eines Dekrets (Art. 13 Abs. 3 VertragsG). Mit Blick auf den Inhalt der Vereinbarung wird für den Kanton Freiburg ein Beitrittsgesetz empfohlen. Eine ähnliche Form wurde bereits für den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) genutzt.
- f) Das Beitrittsgesetz unterliegt der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte. Es wird gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Veröffentlichung der Erlasse veröffentlicht.

Weil mit der Vereinbarung im vorliegenden Fall eine interkantonale Institution geschaffen wird, werden die Partnerkantone nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens und im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht eine interparlamentarische Geschäftsprüfung für diese interkantonale Institution, die sich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus jedem betreffenden Kanton zusammensetzt, einsetzen (Art. 15 ParlVer).

1.4.1 Kommentare zu den Artikeln des Vereinbarungsentwurfs

Die deutsche Übersetzung der Vereinbarung dient Informationszwecken und hat keine Rechtsgültigkeit. Massgebend ist alleine die französische Fassung (Art. 13 Abs. 5 VertragsG und Art. 20 Abs. 2 Bst. a VEG).

VEREINBARUNG

vom [Datum] 2018

über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf

(Vereinbarung SIERA)

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf

gestützt auf:

- (A) die Artikel 48 und 83 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101);
- (B) Artikel 49a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11);
- (C) die Artikel 47 ff. der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (SR 725.111);
- (D) den Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland;
- (E) die Artikel 5 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SG FR 10.1), 93 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SG GE A 2 00) und 5 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SG VD 101.01);

<p>Kommentar: Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können.</p>
--

Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Das Nationalstrassennetz der Vereinbarungskantone ist in einer Aufteilung des nationalen Territoriums zusammengefasst, die «Gebietseinheit II» heisst (vgl. Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007).

im Bestreben:

- (i) den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet effizient und koordiniert sicherzustellen;
- (ii) eine bedarfsgerechte Dienstqualität für die Planung und die Ausführung des Nationalstrassenunterhalts auf ihrem Gebiet zu erhalten;
- (iii) die Gebietseinheit II mit institutioneller und materieller Unabhängigkeit auszustatten, um die Organisation, den Betrieb und die Vertretung, namentlich gegenüber dem ASTRA, zu optimieren;
- (iv) gegen Ausgleich die für den Betrieb der Gebietseinheit II nötigen personellen und materiellen Ressourcen bereitzustellen.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 haben die drei Vereinbarungskantone die Aufgaben, die ihnen der Bund übertragen hat, in Form einer Genossenschaft über eine interkantonale Partnerschaft wahrgenommen. Um die Organisation der Gebietseinheit II zu verbessern, ihre Eigenständigkeit bei der Verwaltung und der Vertretung zu stärken und die Betriebskosten zu optimieren, haben die Vereinbarungskantone beschlossen, die Art und Weise, wie die Aufgaben der Gebietseinheit II verwirklicht werden, neu zu strukturieren. Gleichzeitig wollen die Vereinbarungskantone den ursprünglichen Geist ihrer Zusammenarbeit beibehalten und sicherstellen, dass die Autonomie der neuen Einheit nicht den Interessen der einzelnen Kantone zuwiderläuft. Aus diesem Grund rufen sie in der Präambel der Vereinbarung die Grundsätze in Erinnerung, die ihre Beteiligung am Projekt begründen und ihre Zusammenarbeit leiten.

haben Folgendes vereinbart:

1. TITEL: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Begriffe

In dieser Vereinbarung bedeuten:

- a. *Vereinbarungskanton:* Der Kanton Freiburg, der Kanton Waadt und/oder der Kanton Genf, vertreten durch ihre Regierung.
- b. *OR* Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht).
- c. *Interparlamentarische Kommission:* Organ, das für die interparlamentarische Geschäftsprüfung des SIERA zuständig ist.
- d. *Anstaltsrat:* Anstaltsrat des SIERA.
- e. *Zielvereinbarung:* Zielvereinbarung, die der SIERA und die Vereinbarungskantone für eine Periode von vier Jahren abschliessen und in der die Aufgaben des SIERA sowie die strategischen und finanziellen Entwicklungsprioritäten festgelegt sind.
- f. *Vereinbarung:* Die vorliegende Vereinbarung vom [Datum] 2018 über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz auf dem Gebiet der Kantone Freiburg, Waadt und Genf.
- g. *ParlVer:* Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland.
- h. *Datum des Inkrafttretens:* 1. Januar 2019.

- i. *Direktorin oder Direktor:* Direktorin oder Direktor des SIERA.
- j. *Direktion:* Organ des SIERA, an das der Anstaltsrat das Tagesgeschäft delegiert.
- k. *ASTRA:* Bundesamt für Strassen.
- l. *Revisionsstelle:* Namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt ist.
- m. *Geschäftsordnung:* Vom Anstaltsrat erlassenes Reglement, das die Organisation und Funktionsweise des SIERA sowie die Vertretungsvollmachten und die Kompetenzen der Direktion und insbesondere der Direktorin oder des Direktors festlegt.
- n. *SIERA:* Abkürzung für den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (auf Französisch: «S-ervice I-ntercantonal d'E-ntretien du R-éseau A-utoroutier»); der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz ist eine selbstständige öffentlich-rechtlichen Anstalt und hat den Unterhalt der Nationalstrassen auf ihrem Gebiet sowie den Betrieb und die Vertretung der Gebietseinheit II als Aufgabe.
- o. *Gebietseinheit II:* Territoriale Einheit, die gemäss ASTRA sowie Art. 47 und Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 die Nationalstrassen auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone abdeckt.

2. TITEL: SELBSTSTÄNDIGE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE ANSTALT

1. KAPITEL

Institutioneller Rahmen

Art. 2 Rechtsform und Sitz

- ¹ Die Vereinbarungskantone setzen den SIERA als interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ein.
- ² Der SIERA hat seinen Sitz in Lausanne im Kanton Waadt.

Kommentar: Seit dem 1. Januar 2008 ist der Bund für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig. Er trägt die Kosten dafür und kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 Abs. 2 BV und 49a Abs. 2 NSG). Die Kantone können in diesem Zusammenhang miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48 Abs. 1 BV). Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.

Grund für die vorliegende Vereinbarung ist der Wille der Vereinbarungskantone, ein Werkzeug und eine Organisation zu schaffen, mit denen sie ihre Aufgabe, den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen im Namen des ASTRA sicherzustellen, auf effiziente Weise erfüllen können. Die Vereinbarung ersetzt die (interkantonale) Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 über den Unterhalt der Nationalstrassen der Gebietseinheit II.

Der SIERA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Als Subjekt und Objekt der unterschiedlichen Rechtsordnungen der drei Vereinbarungskantone kann er Verträge abschliessen, Eigentümer sein, (über dessen Organe) seinen Willen kundtun und seine Verantwortung wahrnehmen, ohne die Vereinbarungskantone in die Pflicht zu nehmen.

Die Wahl für den Verwaltungssitz des SIERA fiel aus historischen und praktischen Gründen auf Lausanne. Weil der Kanton Waadt geografisch zentral gelegen ist und unter den drei Kantonen das längste Autobahnnetz hat, haben die drei Vereinbarungskantone den Kanton Waadt als Ansprechpartner der Gebietseinheit II für das ASTRA bezeichnet. Er ist gegenwärtig der Betreiber der Leistungsvereinbarung, die mit dem ASTRA abgeschlossen wurde. Historisch gesehen lieferte der Kanton Waadt zudem für die Leitung der Gebietseinheit II die Hauptinfrastrukturen und den Hauptteil der administrativen Unterstützung. Er wird deshalb auch für den SIERA die Hauptstütze sein, wobei die Kosten für diese Unterstützung vollständig vom SIERA getragen werden.

Art. 3 Autonomie

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist der SIERA autonom innerhalb der Grenzen, welche die Vereinbarung, die Zielvereinbarung und die Kontrolle der Interparlamentarischen Kommission setzen.

Kommentar: Dieser Artikel definiert die Autonomie des SIERA, die laut Vereinbarungskantone so gross wie möglich sein soll. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass das ASTRA einen Ansprechpartner hat, der die ihm übertragenen öffentlichen Aufgaben (Betrieb und Unterhalt der

Nationalstrassen der Gebietseinheit II) direkt und eigenverantwortlich wahrnehmen kann. Der SIERA kann zudem Verträge mit Dritten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung aushandeln und schliessen. Diese Autonomie wird durch eine dreistufige politische Kontrolle eingeschränkt: Erstens definiert die Vereinbarung, in der die Aufgaben, die Organisation und die Mittel des SIERA zur Erreichung seiner Ziele festgelegt sind, solche Grenzen. Zweitens üben die Regierungen der Vereinbarungskantone eine Kontrolle aus, indem sie alle vier Jahre über eine Zielvereinbarung (siehe Art. 5) Ziele festlegen und einen Strassenplan für den SIERA annehmen. Diese Kontrolle ist prospektiver Natur. Drittens setzt die Interparlamentarische Kommission, deren Kompetenzen im Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland definiert sind, Grenzen. Es handelt sich hierbei um eine retroaktive Kontrolle (siehe Art. 7 ff.).

Art. 4 Steuerbefreiung

Der SIERA ist auf allen Tätigkeiten in Erfüllung einer ihm übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe von allen kantonalen und kommunalen Steuern, einschliesslich Stempelabgaben, befreit. Er bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes.

Kommentar: Als öffentlich-rechtliche Anstalt ist der SIERA von den Waadtländer, Freiburger und Genfer Steuern befreit (von den kantonalen wie auch von den kommunalen Steuern). Dies gilt auch für Tätigkeiten, die nicht die Folge einer Übertragung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben ist.

Der SIERA bleibt mehrwertsteuerpflichtig gemäss Richtlinien des Bundes. Konkret bedeutet dies nach geltendem Recht, dass der SIERA mit der Mehrwertsteuer belastet wird, wenn er pro Jahr mindestens 100 000 Franken Umsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen erzielt. In einem solchen Fall muss der SIERA bei der MWST angemeldet werden (Art. 12 Abs. 3 MWSTG, Stand am 1. Januar 2018).

2. KAPITEL

Beziehung mit den Vereinbarungskantonen

Art. 5 Zielvereinbarung

- ¹ Die Vereinbarungskantone, über ihre Regierung, schliessen mit dem SIERA eine vierjährige Zielvereinbarung ab (die «**Zielvereinbarung**»).
- ² Die Zielvereinbarung definiert zum einen für den SIERA den Bereich der zulässigen Tätigkeiten, die nicht unter die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA fallen, und präzisiert zum anderen:
 - a. die operationellen und finanziellen Ziele des SIERA sowie die damit verbundenen Messindikatoren;
 - b. die längerfristigen strategischen Entwicklungsprioritäten, namentlich für die Organisation der Werkhöfe und Stützpunkte oder für die allfällige Integration der materiellen Ressourcen in den SIERA;

- c. die Produktpalette und die im Rahmen von Artikel 10 Bst. b erbrachten oder zu erbringenden Leistungen des SIERA.

Kommentar: Die Kantone achten ganz besonders auf das Verhältnis zwischen der politischen Instanz und dem SIERA, weil es für die Kantone wichtig ist, auf ihrem Gebiet über ein sicheres und leistungsstarkes Nationalstrassennetz zu verfügen, das einen flüssigen Verkehr erlaubt. Der SIERA wirkt in einem dynamischen Bereich, in dem es neue und immer komplexere Herausforderungen gibt, namentlich infolge der stetigen Verkehrszunahme. Deshalb ist es wichtig, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone in Ergänzung zu den in Artikel 10 definierten Grundaufgaben in regelmässigen Abständen (alle vier Jahre) die Hauptziele des SIERA bestätigen oder neue definieren, allfällige strukturelle, organisatorische und strategische Anpassungen diskutieren und entsprechend die vom SIERA angebotenen Leistungen und Produkte anpassen. So ist vorgesehen, dass die Regierungen der Vereinbarungskantone dem SIERA alle vier Jahre eine Zielvereinbarung unterbreiten, die formell angenommen werden muss – einerseits von jedem Regierungsrat, der in seinem Kanton für die Strassen, die Mobilität und/oder den Verkehr zuständig ist, und andererseits vom Anstaltsrat. Mit der Zielvereinbarung wird sichergestellt, dass der SIERA einerseits tatsächlich institutionell eigenständig ist und dass andererseits den politischen Erwartungen der Vereinbarungskantone entsprochen wird.

Zur Form kann angefügt werden, dass die Zielvereinbarung zuerst von der zuständigen kantonalen Behörde in jedem Vereinbarungskanton angenommen werden muss, bevor sie im Namen des betroffenen Vereinbarungskantons unterzeichnet und vom SIERA ratifiziert wird.

In der Sache gilt, dass das Hauptziel des SIERA darin besteht, die Anforderungen des ASTRA im Zusammenhang mit dem Betrieb und dem Unterhalt der Nationalstrassen zu erfüllen. Diese Anforderungen sind in der Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA festgelegt und präzisiert. Somit sind die Leistungen, die der SIERA erbringen muss, vorgegeben. Die Zielvereinbarung kann keinen Einfluss auf diesen Bereich nehmen. Die Zielvereinbarung definiert dagegen, was der SIERA ausserhalb seiner Verpflichtungen gegenüber dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II machen kann. Sie gibt die Stossrichtung seiner Organisation vor, soweit diese die Unterstützung und den Einsatz gemäss Erwartungen der Vereinbarungskantone beeinflusst und die Elemente definiert, die politisch sehr sensibel sind (z. B. Personalressourcen). In der Zielvereinbarung nicht definiert sind hingegen die Behörden, Einheiten und/oder anderen öffentlichen oder privaten Kunden, gegenüber denen der SIERA Verpflichtungen eingehen kann.

Art. 6 Geschäftsbericht

- ¹ Am Ende jedes Kalenderjahres verabschiedet der Anstaltsrat einen Geschäftsbericht, der den Regierungen der Vereinbarungskantone und der Interparlamentarischen Kommission übermittelt wird.
- ² Der Geschäftsbericht umfasst den Tätigkeitsbericht des SIERA zum abgelaufenen Kalenderjahr mit einer Beurteilung der Tätigkeit vor dem Hintergrund der Zielvereinbarung, die analytische Aufteilung der Tätigkeiten nach Vereinbarungskanton, die Jahresrechnung des SIERA, den Vorschlag für das folgende Kalenderjahr und eine Notiz über den voraussichtlichen mittelfristigen Personal- und Finanzbedarf.

Kommentar: Im Geschäftsbericht fasst der Anstaltsrat die Tätigkeit des SIERA im abgelaufenen Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember) zusammen. Der Geschäftsbericht umfasst einen Bericht

zu den wichtigsten Ereignissen, Ausgaben und Entwicklungen, welche die Tätigkeit des SIERA geprägt haben, der auch einen Anhang mit einer Einschätzung betreffend Erreichung der in der Zielvereinbarung definierten Ziele enthält. Weiter umfasst der Geschäftsbericht die Rechnungen des abgelaufenen Jahres, die von der Revisionsstelle geprüft wurde, sowie den Voranschlag für das kommende Jahr mit einer spezifischen Einschätzung der Angemessenheit oder des zusätzlichen Bedarfs bei den Personalressourcen.

3. KAPITEL

Interparlamentarische Kontrolle

Art. 7 Interparlamentarische Kommission

- ¹ Die Vereinbarungskantone setzen eine Interparlamentarische Kommission (die «**Interparlamentarische Kommission**») im Sinne des 4. Kapitels des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, **ParlVer**) ein, um die Umsetzung der interparlamentarischen Geschäftsprüfung sicherzustellen.
- ² Die Interparlamentarische Kommission besteht aus neun Mitgliedern, wobei jeder Kanton drei Mitglieder stellt, die das Kantonsparlament gemäss Verfahren für die Ernennung der Mitglieder der kantonseigenen Kommissionen ernennt.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wählt aus ihren Mitgliedern für ein Jahr eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, wobei (1.) im ersten Wahlgang das absolute Mehr und im zweiten Wahlgang das relative Mehr entscheidet und (2.) die beiden gewählten Mitglieder aus den Vertretungen von zwei verschiedenen Vereinbarungskantonen stammen müssen.

Kommentar: Die Artikel 7 ff. der Vereinbarung setzen die Grundsätze und Vorgaben des ParlVer um, der eine interparlamentarische Geschäftsprüfung verlangt, wenn eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Organisation geschaffen wird (vgl. Art. 15 ff. ParlVer). Absatz 2 legt die Zusammensetzung der Interparlamentarischen Kommission fest (vgl. 15 Abs. 2 und 3 ParlVer). Laut ParlVer können die Kantone frei festlegen, wie viele Vertreterinnen oder Vertreter jeder Kanton stellen kann. Die vorliegende Vereinbarung legt fest, dass die Kommission aus neun Mitgliedern besteht (drei aus jedem Kanton). Absatz 3 präzisiert, wie sich die Interparlamentarische Kommission strukturell organisiert. Es ist keine Reihenfolge vorgesehen und es besteht auch keine Verpflichtung, dass die Kantone im Turnus den Vorsitz (Präsidentin oder Präsident sowie Vizepräsidentin oder Vizepräsident) sicherstellen. Vorbehaltlich einer Vertretung aller Vereinbarungskantone kann sich die Interparlamentarische Kommission diesbezüglich organisieren, wie sie will (vgl. auch Art. 8).

Diese Kommission (mit einer Kontrollaufgabe) darf nicht mit der Interparlamentarischen Kommission verwechselt werden, welche die Aufgabe hat, das Erlass- und Beitrittsverfahren bei interkantonalen Verträgen zu begleiten (Art. 7 ff. ParlVer). Für die Interparlamentarische Kommission (mit einer Begleitaufgabe) sieht das geltende Recht zwingend vor, dass ihr aus jedem betreffenden Kanton sieben Vertreterinnen und Vertreter angehören.

Art. 8 Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission kommt so oft zusammen, wie die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA dies verlangt, mindestens jedoch einmal pro Jahr.
- ² Die Interparlamentarische Kommission fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.
- ³ Die Interparlamentarische Kommission wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten und im Falle ihrer oder seiner Abwesenheit von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten geleitet, die in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion innehaben. Sie haben weder einzeln noch gemeinsam einen Stichtscheid.
- ⁴ Die Interparlamentarische Kommission organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: In diesem Artikel werden die wichtigsten Aspekte der Arbeitsweise der Interparlamentarischen Kommission definiert, die dessen ungeachtet eine grosse Freiheit betreffend Organisation behält (Art. 8 Abs. 4). Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident haben einzig eine leitende und organisatorische Funktion. Sie haben nicht mehr Rechte als die übrigen Mitglieder der Interparlamentarischen Kommission und insbesondere keinen Stichtscheid.

Art. 9 Aufgaben

- ¹ Die Interparlamentarische Kommission ist für die koordinierte parlamentarische Kontrolle des SIERA zuständig.
- ² Die Interparlamentarische Kommission diskutiert, bewertet und kontrolliert aus strategischer und allgemeiner Sicht:
 - a. die Realisierung der strategischen Ziele des SIERA;
 - b. die vom SIERA erzielten Ergebnisse auf der Grundlage der Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA und der Zielvereinbarung;
 - c. den Geschäftsbericht des SIERA.
- ³ Im Falle eines Mehrparteienschiedsverfahrens ernennt die Interparlamentarische Kommission die drei Schiedsrichter nach Artikel 36 Abs. 2.
- ⁴ Die Interparlamentarische Kommission kann den Anstaltsrat mit schriftlichem Gesuch auffordern, ihr alle dienlichen Unterlagen beizubringen und ihr alle nötigen Informationen zu geben, die mit dem SIERA und den Aufgaben der Interparlamentarischen Kommission gemäss vorliegender Vereinbarung in Verbindung stehen. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten.
- ⁵ Einmal im Jahr unterbreitet die Interparlamentarische Kommission den Parlamenten der Vereinbarungskantone einen Bericht über das Resultat ihrer Kontrolle.

Kommentar: Die Interparlamentarische Kommission stellt eine zweite, politische Kontrolle der Verwaltung und Tätigkeiten des SIERA sicher. Artikel 9 übernimmt die Aufgaben, die eine solche Kommission nach Artikel 10 Abs. 2 ParlVer erfüllen muss. Eine weitere Aufgabe der Interparlamentarischen Kommission, die der vorliegenden Vereinbarung eigen ist, ist die Ernennung der drei Mitglieder des Schiedsgerichts, die allfällige interkantonale Mehrparteienstreitfälle – d. h. wenn die betroffenen Parteien nicht in zwei Gruppen eingeteilt werden können (vgl. Art. 36 Abs. 2) – schlichtet.

4. KAPITEL **Tätigkeiten**

Art. 10 Aufgaben

Der SIERA ist damit beauftragt:

- a. im Allgemeinen im Auftrag des ASTRA den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen und deren Bestandteile auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone, den betrieblichen Unterhalt und den projektfreien baulichen Unterhalt der Kunstbauwerke, die im Perimeter der Gebietseinheit II definiert sind, sowie die Spezialarbeiten im Rahmen dieses Unterhalts durchzuführen; und
- b. im Besonderen und soweit dadurch die im Auftrag des ASTRA durchgeführten Aufgaben nicht nachteilig beeinflusst werden, Dienstleistungen in diesen Kompetenzbereichen für andere öffentliche oder private Kunden zu entwickeln und anzubieten.

Kommentar: Der vorrangige Auftrag des SIERA besteht darin, die vom ASTRA delegierten öffentlichen Aufgaben für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen (s. Art. 49a NSG) auszuführen. Diese Aufgabenübertragung ist Gegenstand einer globalen Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem Bund bzw. dem ASTRA. Folgende Leistungen des betrieblichen Unterhalts fallen darunter: Winterdienst; Reinigung (Tunnel, Kanalisationen, Fahrbahnen); Grünpflege; elektromechanischer Dienst (Tunnelbelüftung, Überwachungskameras, Brandmeldeanlagen usw.); technischer Dienst (Wasserleitungen, Ölabscheider, Absetzbecken, Schranken usw.).

In Ergänzung dazu führt der SIERA andere spezifische Arbeiten im Auftrag des ASTRA aus: Unfalldienst; Sicherheit; ausserordentlicher Dienst (Naturereignisse, Überschwemmungen, Hindernisse auf der Fahrbahn usw.); Inspektion der Bauwerke. Der SIERA kann zudem in Form von Einzelmassnahmen damit beauftragt werden, den «kleinen», das heisst den projektfreien baulichen Unterhalt sicherzustellen. Dazu gehören beispielsweise die Reparatur von Rissen auf der Fahrbahn oder den Randabschlüssen, die Signalisation für den Ersatz von Brückenfugen, die Reinigung und Sanierung von Wasserleitungen oder das Auftragen von Markierungen auf der Fahrbahn. Und schliesslich wird der SIERA bei Bauprojekten des ASTRA die Signalisation für die Verkehrsleitung aufstellen.

Der SIERA kann subsidiär weitere Verpflichtungen gegenüber Behörden, Diensten und öffentlichen oder privaten Kunden eingehen, soweit die Ausführung der vom ASTRA delegierten Aufgaben

dadurch nicht beeinträchtigt wird und die Leistungen mit dem Leistungsangebot gemäss Zielvereinbarung kompatibel sind.

Art. 11 Modalitäten

- ¹ Der SIERA führt seine Aufgaben und Tätigkeit nach den Grundsätzen der guten Unternehmensführung aus.
- ² Der SIERA führt seine Verwaltungstätigkeiten grundsätzlich zentral am Hauptsitz aus. Die operativen Einsätze führt er über die Werkhöfe und Stützpunkte aus, die das Gebiet der Gebietseinheit II abdecken.
- ³ Der SIERA schliesst in eigenem Namen alle Verträge ab, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind oder die sich aus diesen Aufgaben ergeben.
- ⁴ Insbesondere befolgt der SIERA folgende Grundsätze:
 - a. Er verrechnet die Leistungen, die er in seinen Kompetenzbereichen für die öffentlichen und privaten Kunden erbringt, zu Preisen und Tarifen, die er unter Berücksichtigung der Grundsätze des lautereren Wettbewerbs festlegt.
 - b. Er wendet bei allen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen das Submissionsrecht an, das im Vereinbarungskanton gilt, in welchem er seinen Sitz hat.

Kommentar: Der SIERA ist keine gemeinnützige Einrichtung. Er muss mit dem Ziel seiner finanziellen Eigenständigkeit verwaltet werden. Auch wenn gewisse Tätigkeiten einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht direkt die Folge einer Aufgabe von allgemeinem Interesse ist, kann die Verfolgung eines finanziellen Ziels Teil davon sein, sofern eine formelle rechtliche Grundlage besteht, ein überwiegendes öffentliches Interesse vorhanden ist und die Wettbewerbsneutralität eingehalten wird. Wettbewerbsneutralität bedeutet, dass der SIERA keinen Wettbewerbsvorteil aus seinen Zuständigkeiten oder der Tatsache, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt handelt, erzielen darf. Sämtliche Marktteilnehmer einschliesslich des SIERA müssen gleichlange Spiesse haben. Mit anderen Worten, der SIERA ist den üblichen Regeln des Wirtschaftsrechts unterstellt.

Der SIERA führt die meisten Leistungen für die an ihn delegierten öffentlichen Aufgaben zu einem Tarif aus, der mit der delegierenden Behörde vereinbart worden ist. In diesem Zusammenhang schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, mit der unter anderem das NSG geändert wurde: «Der Bund ist gehalten, den Kantonen eine faire, durchschnittlich kostendeckende und für alle Leistungserbringer nach einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien ermittelte Abgeltung zu gewähren und andererseits die angestrebten und potenziell erzielbaren Effizienzgewinne tatsächlich auch sicherzustellen.» Die übrigen Leistungen müssen zu einem Tarif angeboten und verrechnet werden, die im Minimum vollständig kostendeckend sind.

Im Zentrum der Organisation des SIERA steht dessen Verwaltungssitz, wo sich die Direktion befindet und die administrative Verwaltung des SIERA zentralisiert ist. Die operativen Aufgaben werden hingegen über die unterstellten operativen Einheiten an verschiedenen Orten im Perimeter

der Gebietseinheit II wahrgenommen. Bei diesen operativen Einheiten handelt es sich um die Werkhöfe und die den Werkhöfen unterstellten Stützpunkte.

Die Anwendung des Submissionsrechts, das am Ort des Verwaltungssitzes gilt, entspricht Artikel 8 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 und 15. Mai 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

5. KAPITEL

Infrastruktur

Art. 12 Unterhaltsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Unterhaltsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, indem er sie von den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage eines Sacheinlage-, Miet- oder Kaufvertrags übernimmt oder mietet oder von Dritten erwirbt.
- ² Die Abgabe oder Vermietung durch die Vereinbarungskantone der Fahrzeuge und Geräte, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind, geschieht wie folgt:
 - a. Jeder Vereinbarungskanton überlässt dem SIERA zu dessen Erstkapitalisierung einen Teil der Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, als Sacheinlage. Dabei gilt:
 - Die Fahrzeuge und Geräte, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind, sind Gegenstand einer gemeinsamen Bestimmung ihres Verkehrswerts auf den 1. Januar 2019.
 - Die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone ist proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17.
 - Der Anteil eines jeden Vereinbarungskantons wird auf der Grundlage der Einlage des Kantons Genf festgelegt, der dem SIERA alle Fahrzeuge und Geräte überlässt, die für die Gebietseinheit II bestimmt sind.
 - b. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte.
 - c. Mit der Zahlung des zehnten Entgelts gehen diese ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA über.
- ³ Alle Fahrzeuge und Geräte für den SIERA werden kostenlos bei den zuständigen Behörden im Sitzkanton des SIERA immatrikuliert oder bleiben kostenlos bei den zuständigen Behörden im Kanton immatrikuliert, wo sie mehrheitlich parkiert sind.

- ⁴ Der SIERA stellt bei Bedarf und in Absprache mit den Vereinbarungskantonen den Unterhalt der Fahrzeuge und Geräte sicher, um den betriebstüchtigen Zustand zu erhalten.

Kommentar: Der SIERA schafft die Fahrzeuge und Geräte sowie das Betriebsmaterial an, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Dieser Fahrzeug- und Gerätepark wird wie folgt gebildet:

1. Der SIERA erhält als Erstkapitalisierung von jedem Vereinbarungskanton eine gewisse Anzahl Fahrzeuge und Geräte, wobei die Einlage der einzelnen Vereinbarungskantone proportional zu deren Beteiligung nach Artikel 17 ist. Um den Wert der Einlage eines Vereinbarungskantons zu bestimmen wird wie folgt vorgegangen: (i) Eine unabhängige Einrichtung bestimmt den Verkehrswert per 1. Januar 2019 (Datum der Betriebsaufnahme des SIERA nach Art. 42 Abs. 1) eines jeden Fahrzeugs und Gerätes und wendet dabei immer dieselben Kriterien an. (ii) Der Kanton Genf bringt seinen gesamten Fahrzeug- und Gerätepark ein für eine Beteiligung von 20 % am Eigenkapital des SIERA. (iii) Die Einlage der beiden anderen Vereinbarungskantone wird in einem Dreisatz unter Berücksichtigung ihrer Anteile nach Artikel 17 festgelegt.
2. Die Kantone Freiburg und Waadt stellen dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der Gebietseinheit II zugeteilt sind, zur Verfügung. Im Gegenzug entrichtet der SIERA ein Entgelt in der Höhe von 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte. Dabei handelt es sich nicht um eine reine Vermietung, weil diese Fahrzeuge und Geräte mit der Zahlung des zehnten Entgelts ohne weitere Abgeltung oder Gegenleistung vom Vereinbarungskanton in den Eigentum des SIERA übergehen (Sacheinlagevertrag). Sollte der Vereinbarungskanton eines dieser Fahrzeuge oder Geräte vor der Zahlung des zehnten Entgelts verkaufen, so wird der Verkaufspreis vom Saldo abgezogen (d. h. die Schulden des SIERA werden um den entsprechenden Betrag verringert) und das Entgelt wird entsprechend angepasst.
3. Der SIERA erwirbt weitere Fahrzeuge und Geräte sowie weiteres Betriebsmaterial mit direktem Eigentum gemäss seiner Bedürfnisse und Mittel.

Weitere Bemerkungen:

- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. a: Der Verkehrswert des Fahrzeug- und Geräteparks der Vereinbarungskantone wird auf den 1. Januar 2019 bestimmt. Dadurch können der Wert der Einlage des Kantons Genf sowie der Anteil, den die beiden anderen Vereinbarungskantone einbringen müssen, bestimmt werden. Die Eigentumsübertragung der Fahrzeuge und Geräte, die von den Vereinbarungskantonen eingebracht werden, wird in einem Rahmenvertrag zwischen dem SIERA und dem betroffenen Vereinbarungskanton geregelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 2 Bst. b: Jedes Fahrzeug oder Gerät, das zur Verfügung gestellt wird, ist Gegenstand eines Vertrags, das die finanziellen Bedingungen der Bereitstellung regelt, sowie eines Vertrags, das alle anderen Aspekte der Bereitstellung wie etwa die Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten regelt.
- Zu Artikel 12 Abs. 3: Per Beschluss der Vereinbarungskantone sind die Fahrzeuge und Geräte der Vereinbarungskantone, die für den Nationalstrassenunterhalt eingesetzt werden, von den Fahrzeugsteuern befreit. Dieser Grundsatz ist nun ausdrücklich im Erlass verankert.
- Zu Artikel 12 Abs. 4: Der Unterhalt und die Wartung der Fahrzeuge und Geräte werden internalisiert. Das heisst, sie werden von den Angestellten ausgeführt, die dem SIERA überlassen werden. Dies geschieht im Rahmen von spezifischen Dienstleistungsverträgen mit den Vereinbarungskantonen, wobei die Unterhalts- und Wartungskosten vollständig zu Lasten des SIERA gehen.

Mit diesem System ist der SIERA nach der Zahlung von zehn Entgelten der Eigentümer aller Fahrzeuge und Geräte, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

«Unterhaltmaterial» umfasst verschiedene Elemente (Werkzeug, Produkte, Kleinmaterial usw.) für die Unterhaltsarbeiten des SIERA, die zum Betriebsaufwand des SIERA zählen, jedoch nicht aktiviert werden.

Art. 13 Informationsinfrastruktur

- ¹ Der SIERA stellt sicher, dass alle Betriebspunkte des SIERA (Verwaltungssitz, Werkhöfe, Stützpunkte und Mitarbeiterposten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden) mit einem einheitlichen und integrierten System der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT) funktionieren.
- ² Der SIERA legt das NIKT-System und die NIKT-Grundsätze fest, die zum Einsatz kommen sollen, wobei er auch das System und die Grundsätze eines Vereinbarungskantons übernehmen kann.

Kommentar: Um intern zwischen allen Stellen des SIERA die Kommunikation, den Informationsaustausch und eine gemeinsame Bearbeitung der vom SIERA produzierten Dokumente sicherzustellen, werden die IT- und Telekommunikation-Management-Instrumente sowie die Informationssysteme durch den SIERA vereinheitlicht. Der SIERA wird wahrscheinlich auf das System und die Grundsätze für die NIKT zurückgreifen, die bereits in einem der Vereinbarungskantone zur Anwendung gelangen. Der Zugriff zum einheitlichen System des SIERA wird abgesichert sein. Auch wird es keinen automatischen Anschluss an das System geben, das der SIERA von einem Vereinbarungskanton übernommen hat.

Art. 14 Immobilieninfrastruktur

- ¹ Die Werkhöfe und Stützpunkte werden dem SIERA vom ASTRA oder den Vereinbarungskantonen auf der Grundlage der Verträge, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erstellt wurden, zur Verfügung gestellt.
- ² Die Räume für den Verwaltungssitz werden dem SIERA auf der Grundlage von Mietverträgen zwischen dem SIERA und dem oder den betroffenen Eigentümern zur Verfügung gestellt.

Kommentar: Die Bedingungen für die Bereitstellung der Immobilieninfrastruktur für den Betrieb der Gebietseinheit II werden mit der Schaffung des SIERA nicht verändert. Bund und Vereinbarungskantone stellen der Gebietseinheit II (und dessen Betreiber) über entsprechende langfristige Vereinbarungen die Räume und Infrastrukturen zur Verfügung, die für dessen Betrieb nötig sind. Der SIERA muss dafür keine besondere Gegenleistung erbringen. Der SIERA trägt jedoch die Kosten für den laufenden Unterhalt und die Instandhaltung der verschiedenen Standorte. Falls bei einem Werkhof oder Stützpunkt grössere Arbeiten nötig sind (Wiederaufbau, Vergrößerung, Renovierung), ist diese Intervention Gegenstand eines spezifischen Abkommens zwischen dem SIERA und dem Eigentümer der betroffenen Infrastruktur.

Der Verwaltungssitz des SIERA wird hingegen an den SIERA vermietet – aus historischen Gründen vom Kanton Waadt. Der Mietzins wird so festgelegt, dass damit alle Kosten abgedeckt sind, die dem Kanton Waadt für die Bereitstellung entstehen.

6. KAPITEL Personalressourcen

Art. 15 Grundsatz

- ¹ Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Angestellten zur Verfügung, die laut Anstaltsrat für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind.
- ² Der SIERA schliesst mit jedem Vereinbarungskanton einen Rahmenvertrag für die Überlassung der Angestellten ab, der namentlich die Zahl der benötigten Angestellten festlegt, die Funktionen und Aufgaben dieser Angestellten kurz beschreibt und die Vorgesetzten nennt.
- ³ Jedes Jahr kommuniziert der Anstaltsrat den Vereinbarungskantonen frühzeitig den Personalbedarf oder gegebenenfalls seine Restrukturierungspläne, damit die Vereinbarungskantone innert angemessener Frist und unter Befolgung der eigenen Anstellungsverfahren reagieren und die neuen Ausgaben im Voranschlag einsetzen können.

Kommentar: Die Vereinbarungskantone wollen die Personalressourcen für den Unterhalt und den Betrieb der Nationalstrassen nicht auslagern. In Übereinstimmung mit ihrem Ziel, den Betrieb der Gebietseinheit II zu optimieren, verpflichten sich die Vereinbarungskantone jedoch, dem SIERA in der Zahl und gemäss interkantonaler Aufteilung, die bis zur Schaffung des SIERA galten, die Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nötig sind.

Die entsprechenden Elemente (Kosten, Verantwortlichkeiten, Hierarchie, Pflichtenheft, nötige Belegschaft und deren Anpassung usw.) werden in drei separaten Rahmenvereinbarungen zwischen dem SIERA und jedem Vereinbarungskanton geregelt. Dabei wird darauf geachtet, dass die Bedingungen in den drei Vereinbarungen vergleichbar sind, gleichzeitig aber auch den Besonderheiten der einzelnen Kantone Rechnung tragen.

Der Personalbedarf und insbesondere dessen Entwicklung sind einmal pro Jahr Gegenstand einer spezifischen Notiz, die dem Jahresvoranschlag, der Bestandteil des Geschäftsberichts ist, beigelegt wird (vgl. Art. 6). Der SIERA wird allerdings die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen über die Erhöhung oder Verringerung der Stellen eines jeden Vereinbarungskantons berücksichtigen müssen. So muss der SIERA namentlich die Vereinbarungskantone ohne Verzug über voraussichtliche Entwicklungen informieren und/oder allfällige Anpassungen global aushandeln. Der SIERA wird die Vorgabe einer frühzeitigen Offenlegung konsequent und adäquat interpretieren müssen. Die entsprechenden Vereinbarungen werden für jeden Vereinbarungskanton die (nach Möglichkeit gemeinsamen) Regeln für eine adäquate Kommunikation bestmöglich definieren müssen.

Art. 16 Dem SIERA zur Verfügung gestelltes Personal

- ¹ Die Angestellten, welche die Vereinbarungskantone dem SIERA zur Verfügung stellen, bleiben dem öffentlichen Recht und den Arbeitsbedingungen ihres jeweiligen Kantons unterstellt. Sie bleiben insbesondere den Führungsregeln des Vereinbarungskantons, von dem sie angestellt wurden, unterstellt, und zwar unabhängig vom Kanton der oder des direkten Vorgesetzten.
- ² Bei der Überlassung zugunsten des SIERA von Personalressourcen gelten folgende Grundsätze:
 - a. Die Direktorin oder der Direktor bzw. durch Kompetenzübertragung die anderen Mitglieder der Direktion oder jegliche Person, die hierarchisch unterstellt ist, sind befugt, den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung stehen, Anweisungen zu geben.
 - b. Jeder Vereinbarungskanton stellt dem SIERA die Gesamtkosten für die Überlassung seiner Angestellten in Rechnung; diese Kosten umfassen namentlich die Löhne, die Arbeitgeberbeiträge, die Kosten für eine allfällige Sanierung oder Ausfinanzierung der Pensionskasse, die Entschädigungen und Zulagen, die das Recht des betroffenen Vereinbarungskantons vorsieht, alle Entschädigungen, die den Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses beim SIERA und beim betroffenen Vereinbarungskanton zustehen, sowie die durchschnittlichen indirekten Kosten der Verwaltungs- und allgemeinen Kosten je Angestellten in der betroffenen Kantonsverwaltung und alle damit verbundenen Abgaben.

Kommentar: Alle Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, haben einen (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsvertrag mit dem Vereinbarungskanton, der sie angestellt hat. Die entsprechenden Rechte, Pflichten und Vorteile (insbesondere in Sachen Lohn, Entschädigungen und/oder Sozialleistungen) sind in der Gesetzgebung des anstellenden Vereinbarungskantons geregelt. Im Arbeitsvertrag wird jedoch festgehalten, dass die oder der Angestellte ihre oder seine Arbeitsleistung zugunsten des SIERA erbringt, unter der Aufsicht der bezeichneten Vorgesetzten, wobei die Vorgesetzten im Sinne einer kantonsübergreifenden Bereitstellung der Personalressourcen nicht zwingend beim selben Vereinbarungskanton angestellt sein müssen.

Die von den Vereinbarungskantonen bereitgestellten Personalressourcen werden sicherlich zu den grössten Kostenstellen des SIERA gehören. In den entsprechenden Vereinbarungen, die der SIERA mit jedem Vereinbarungskanton abschliessen wird, wird festgelegt werden, dass der SIERA sämtliche Kosten für die überlassenen Angestellten übernimmt. Um die Gleichbehandlung der Leistungen, die von den Vereinbarungskantonen verrechnet werden, und derjenigen, die von externen Dienstleistern verrechnet werden, zu gewährleisten, legt die Vereinbarung fest, dass die zu berücksichtigenden vollen Kosten nicht nur die Löhne und ordentlichen Arbeitgeberbeiträge umfassen, sondern auch, gemäss effektiver oder pauschaler Abrechnungsmethode, die indirekten Kosten wie die Verwaltungskosten für das Personalmanagement und die Ausbildungskosten sowie die Verwaltungskosten, die ein Vereinbarungskanton anstelle oder für den SIERA übernimmt (Aufwendungen für Arbeiten, welche die für die Strassen zuständigen Dienststelle für den SIERA ausführt, Buchhaltung, Informatik, Telekommunikation, Bereitstellung und Wartung der Verwaltungsräume, Anteil an den Kosten der zentralen kantonalen Dienste, Anteil an den Kosten der Exekutiven, Legislativen und Kontrollbehörden der Kantone). Die Höhe der indirekten Kosten je Angestellte oder Angestellter unterscheidet sich von einem Vereinbarungskanton zum anderen,

weil die Ressourcen, die ein Vereinbarungskanton für die Gebietseinheit II bereitstellt, ebenfalls unterschiedlich hoch sind.

3. TITEL: FINANZIERUNG

1. KAPITEL

Allgemeines

Art. 17 Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA

Die Beteiligung der Vereinbarungskantone am SIERA wird wie folgt festgelegt:

- a. Kanton Waadt: 55 %
- b. Kanton Freiburg: 25 %
- c. Kanton Genf: 20 %

Kommentar: Die Beteiligung der einzelnen Vereinbarungskantone wurde auf der Grundlage der Beiträge der Kantone am Umsatz der Gebietseinheit II seit deren Schaffung (gemäss NFA) festgelegt. Dieser Prozentsatz bestimmt einerseits, in welcher Höhe sich jeder Vereinbarungskanton an der Erstkapitalisierung des SIERA beteiligt (durch Sacheinlagen nach Art. 12 Abs. 2 Bst. a), und andererseits, welcher Anteil jeder Vereinbarungskanton bei einer Ausschüttung der Erträge (Art. 21) oder vom Erlös einer allfälligen Liquidation (Art. 39 Abs. 1 Bst. b) erhält.

Die Anteile, die gestützt auf die historischen statistischen Daten bestimmt wurden, berücksichtigen die tatsächliche Aktivität der drei Vereinbarungskantone innerhalb der Gebietseinheit II. Nach Schaffung des SIERA werden die operativen Resultate nicht mehr nach Kanton unterschieden. Das heisst, dass es keine Anpassung der Prozentsätze geben wird.

Art. 18 Aufwand des SIERA

- ¹ Die wichtigsten Aufwandpositionen des SIERA umfassen die Kosten für die Bereitstellung durch die Vereinbarungskantone der Infrastruktur und der Personalressourcen, den Preis der Leistungen im Zusammenhang mit dem Unterhalt und Betrieb der Gebietseinheit II, die von den Vereinbarungskantonen erbracht werden, die durch Privatunternehmen verrechneten Materialkosten und Servicegebühren sowie alle Gebühren und Abgaben im Zusammenhang mit diesen Kosten.
- ² Der SIERA stellt sicher, dass der Aufwand – insbesondere die Betriebskosten einschliesslich Verwaltungskosten in Verbindung mit den ihm übertragenen Betriebs- und Unterhaltsaufgaben – vollständig durch den verrechneten Preis für die für Dritte erbrachten Leistungen gedeckt wird.

Kommentar: Seit der Annahme der NFA ist der Betrieb und Unterhalt der Nationalstrasse eine Bundesaufgabe. Diese wird gegenwärtig vom ASTRA organisiert und finanziert. Hauptkunde des SIERA wird somit das ASTRA sein. Die Kosten für die Leistungen zur Erfüllung der öffentlichen

Aufgabe, die im Auftrag des ASTRA erbracht werden, werden vollumfänglich vom ASTRA getragen. Weil die Leistungsvereinbarungen zwischen dem ASTRA und dem SIERA abgeschlossen werden und die Vereinbarungskantone selber keine Vertragspartei mehr sein werden, sind die Kantone diesbezüglich von jeder finanziellen Verantwortung befreit.

Der SIERA wird mit jedem Vereinbarungskanton Verträge abschliessen für:

- die Überlassung der Angestellten, die für seinen Betrieb nötig sind;
- die Unterstützungsleistungen oder die Bereitstellung von spezifischem Fachwissen, zum Beispiel für den Unterhalt der Fahrzeuge, die Informatik (Support und Unterhalt), die juristische Beratung oder die Führung der Buchhaltung;
- die Miete von Infrastrukturen und die Amortisation der zur Verfügung gestellten Fahrzeuge und Maschinen;
- die Versorgung (Material, Economat und andere Bedürfnisse);
- sonstige Bedürfnisse.

Bei den Leistungen, die der SIERA nicht für das ASTRA erbringt, muss der SIERA Preise verrechnen, die sämtliche Betriebskosten decken.

Art. 19 Finanzielle Haftung des SIERA

¹ Der SIERA ist alleine für seine finanziellen Verpflichtungen verantwortlich. Die Vereinbarungskantone erteilen dem SIERA keine Defizitgarantie und haften unter keinen Umständen für Schulden des SIERA.

² Bei kurzfristiger Unfähigkeit des SIERA, seine Verbindlichkeiten zu bezahlen, trifft der Anstaltsrat die nötigen Sanierungsmassnahmen.

³ Die Vereinbarungskantone können in keinem Fall zu Nachschüssen verpflichtet werden, die über ihre Beteiligung an der Erstkapitalisierung des SIERA nach Artikel 17 hinausgehen.

Kommentar: Die Verbindlichkeiten, die der SIERA im Rahmen seiner Aufgaben gegenüber Dritten eingeht, geht er allein ein. Die Vereinbarungskantone nehmen an keinem Vertrag mit Dritten teil, die im Rahmen der Aufgaben, die vom SIERA übernommen werden und/oder ihm übertragen wurden, abgeschlossen werden. Entsprechend können die Vereinbarungskantone von Dritten auch nicht zur Haftung gezogen werden.

Die Vereinbarungskantone werden aber gegen Vergütung gewisse Leistungen zugunsten des SIERA erbringen. In diesem Rahmen können sie zu Gläubigern des SIERA werden. Es obliegt den Vereinbarungskantonen, die von ihnen erbrachten Leistungen regelmässig in Rechnung zu stellen und so das Risiko von unbezahlten Rechnungen zu minimieren. Im Übrigen wird der SIERA die Mehrheit oder Gesamtheit dieser allfälligen Leistungen dem Bund bzw. dem ASTRA weiterverrechnen.

Als selbstständige öffentlich-rechtliche interkantonale Anstalt geniesst der SIERA eine gewisse finanzielle Autonomie. Somit haben seine Organe und namentlich der Anstaltsrat die Aufgabe, für eine wirtschaftliche Haushaltsführung des SIERA zu sorgen (Festlegung des Voranschlags, Jahresabschluss) und die allenfalls nötigen Sanierungs- und Sparmassnahmen zu treffen.

2. KAPITEL

Finanzielle Ressourcen

Art. 20 Grundsatz

Die finanziellen Ressourcen des SIERA sind hauptsächlich:

- a. die ursprünglichen Sacheinlagen eines jeden Vereinbarungskantons für die Erstkapitalisierung des SIERA, die aus den Fahrzeugen, den Maschinen und dem Betriebsmaterial bestehen, welche die Vereinbarungskantone an den SIERA nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. a übertragen;
- b. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten des ASTRA; und
- c. die Entschädigungen für die Leistungen des SIERA zugunsten von öffentlichen und privaten Dritten, die keine Verbindung mit dem ASTRA haben.

Kommentar: Die Sacheinlagen der Vereinbarungskantone besteht in der Übertragung einer bestimmten Anzahl Fahrzeuge, Geräte und von Unterhaltsmaterial, die für den Betrieb der Gebietseinheit II bestimmt sind. Die restlichen bereitgestellten Fahrzeuge und Geräte werden dem SIERA nach den Vorgaben von Artikel 12 Abs. 2 Bst. b zur Verfügung gestellt (vgl. Kommentar zu dieser Bestimmung).

Die zu Beginn nötige Liquidität des SIERA wird sichergestellt, indem sein wichtigster Auftraggeber über eine Kreditlinie, ein Darlehen oder ein Kontokorrent Mittel bereitstellt – im Idealfall zinslos und linear über zehn Jahre rückzahlbar. Das ASTRA hat sich bereit erklärt, die Bedingungen einer solchen Unterstützung zu diskutieren.

Nach seiner Bildung baut der SIERA in begrenztem Ausmass (vgl. Art. 21) sein Eigenkapital auf, indem er über den Gewinnvortrag (Anteil der Jahresgewinne, die nicht ausgeschüttet werden) Reserven bildet.

Art. 21 Verwendung des Ergebnisses

¹ Innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken legt der Anstaltsrat die Verwendung des Gewinns (Eigenkapitalallokation oder Ausschüttung) selbstständig fest, wobei er:

- a. die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an allen Ausschüttungen und an den über die vergangenen Berichtsjahre kumulierten Reserven, die ausschliesslich das Resultat der Tätigkeiten sind, die zusammen mit dem ASTRA durchgeführt und vom ASTRA finanziert wurden, berücksichtigt; und
- b. die kumulierten Reserven auflöst, die 5 % des Gesamtumsatzes des SIERA übersteigen; von diesem Grundsatz kann abgerückt werden, wenn seine Mitglieder einstimmig beschliessen, dass eine solche Auflösung den kurzfristigen Interessen des SIERA zuwiderlaufen und namentlich dessen finanzielle Tragbarkeit und Liquidität gefährden würde, und die Regierungen der Vereinbarungskantone dieser Einschätzung zustimmen.

- ² Jeder Vereinbarungskanton wird in der Höhe seiner Beteiligung nach Artikel 17 an den Ausschüttungen der kumulierten Reserven beteiligt.
- ³ Ungeachtet der vorstehenden Absätze anerkennt jeder Vereinbarungskanton die Notwendigkeit für den SIERA, auf seine finanzielle Eigenständigkeit zu achten und sie zu bewahren.

Kommentar: Zu den Zielen des SIERA gehört es, schwarze Zahlen zu schreiben (vgl. z. B. Art. 11 Abs. 1). Er wird dafür sorgen, die allfälligen Jahresgewinne über den Aufbau von Eigenkapital (akkumulierte Reserven) zu bewahren, um:

- die operationellen Risiken im Zusammenhang mit dem Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen sowie allfällige Jahresverluste decken zu können;
- über genügend finanzielle Mitteln zu verfügen, um allfällige Investitionen und Entwicklungen, die nicht budgetiert waren oder durch die jährlichen Abschreibungen gedeckt sind, finanzieren zu können.

Der SIERA wird frühestens dann Gewinne ausschütten, wenn die von ihm gebildeten Reserven ausreichend sind, um seine finanzielle Stabilität zu garantieren und die Vorgaben des ASTRA erfüllen zu können. Bei der Bildung von Reserven in Form von Eigenkapital sind dem SIERA allerdings Grenzen gesetzt: Die akkumulierten Reserven dürfen höchstens 5 % seines Umsatzes in einem Geschäftsjahr betragen. Ausnahmsweise kann von diesem Grundsatz abgerückt werden, wenn die verfügbaren Liquiditäten des SIERA nicht für eine solche Ausschüttung reichen, obwohl die Obergrenze von 5 % überschritten wurde. Diese Ausnahme ist zeitlich beschränkt. Ausserdem müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Zum einen braucht es einen einstimmigen Entscheid des Anstaltsrats und zum anderen eine Validierung durch die drei Staatsräte der drei Vereinbarungskantone.

Der Verteilschlüssel muss die Vorgaben des ASTRA betreffend dessen Beteiligung an der Reservenausschüttung und den Verteilschlüssel nach Artikel 17 zwischen den Vereinbarungskantonen berücksichtigen.

3. KAPITEL

Buchhaltung

Art. 22 Rechnungslegungsgrundsätze

- ¹ Die Jahresrechnungen des SIERA umfassen eine Bilanz, eine Erfolgsrechnung, eine Geldflussrechnung und einen Anhang sowie bei Bedarf zusätzliche Informationen.
- ² In Übereinstimmung mit den Rechnungslegungsvorgaben des ASTRA erstellt der SIERA die Jahresrechnung gemäss dem einschlägigen Recht und den Rechnungslegungsgrundsätzen und -regeln, die schweizweit für die Institutionen und Anstalten des öffentlichen Sektors akzeptiert sind.

Kommentar: Die Rechnungslegungsgrundsätze des SIERA gelten für alle seine Tätigkeiten und somit auch für die Tätigkeiten, die er für einen anderen Kunden als das ASTRA ausführt. Konkret wird der SIERA das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) und somit die vom ASTRA geforderten finanziellen Bestimmungen anwenden. Die Einrichtung einer kantonsübergreifenden

Gesamtbuchhaltung hat nicht mehr zum Ziel, die Beteiligungen oder anderen Formen von Einlagen der einzelnen Vereinbarungskantone zu isolieren. Der SIERA ist nämlich nicht als interkantonale Partnerschaft gedacht, bei der jeder Kanton erhält, was ihm zusteht. Der SIERA ist vielmehr eine unabhängige und autonome Einheit, die zugunsten der drei Vereinbarungskantone und in Delegation des Bundes Aufgaben ausführt, die im Wesentlichen Bundesaufgaben sind. Der SIERA wird aber den Vereinbarungskantonen zur Information im Anhang des Geschäftsberichts eine analytische Aufteilung der Ausgaben und Einnahmen sowie des Ergebnisses nach Vereinbarungskanton übermitteln.

Art. 23 Revision der Jahresrechnung des SIERA

- ¹ Der SIERA lässt seine Jahresrechnung durch die Revisionsstelle im Rahmen einer ordentlichen Revision prüfen.
- ² Die Dienststellen, die in den Vereinbarungskantonen für die Finanzkontrolle der öffentlichen Hand zuständig sind, haben Zugriff auf die Buchhaltung, die Jahresrechnung des SIERA, den Bericht der Revisionsstelle sowie auf Anfrage und innert nützlicher Frist auf die wichtigsten Finanzdaten des SIERA.

Kommentar: In Ergänzung zu internen Kontrollsystem, das für die gute Geschäftsführung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nötig ist (Art. 27 Bst. f), wird der SIERA seine Konten durch eine unabhängige, vom Anstaltsrat ernannte externe Revisionsstelle im Rahmen einer jährlichen ordentlichen Revision (in sinngemässer Anwendung der Art. 728 ff. OR) prüfen lassen. Um Interessenkonflikten vorzubeugen, wird die Revisionsstelle keine anderen Verwaltungs-, Buchhaltungs- oder Beratungstätigkeiten für den SIERA übernehmen.

Im Übrigen gilt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren.

Für die Festlegung der Amtsdauer der Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen für Aktiengesellschaften (Art. 730a OR).

Zu den «wichtigsten Finanzdaten» gehören insbesondere die Finanzberichte (Geschäftsbericht einschliesslich Buchhaltung mit Belegen, Kontendetails usw.).

4. KAPITEL

Haftpflicht

Art. 24 Grundsatz

- ¹ Der SIERA haftet alleine für den Schaden, den seine Organe oder die ihm zur Verfügung gestellten und unterstellten Angestellten in Ausübung ihrer Tätigkeit für den SIERA Dritten rechtswidrig und schuldhaft zugefügt haben.
- ² Wenn der SIERA im Sinne von Artikel 24 einen Schaden vergüten muss, kann er auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf die handelnde Person zurückgreifen, wenn diese den Schaden absichtlich oder grobfahrlässig verursacht hat. Die Rückgriffsklage richtet sich nach den Bestimmungen und Bedingungen, die im Vereinbarungskanton, der die fehlbare Person angestellt hat, gelten.

- ³ Für alle anderen Schäden, für die der SIERA haftbar gemacht wird, gilt das Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961 über die Verantwortlichkeit des Staats, der Gemeinden und ihrer Amtsträger (*Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents*; RS/VD 170.11) sinngemäss.
- ⁴ Die gesetzlichen Bestimmungen über die Haftpflicht der Organe des SIERA und der ihm zur Verfügung gestellten Angestellten, wenn diese für den SIERA eine privatrechtliche Tätigkeit ausführen, bleiben vorbehalten.

Kommentar: Ziel ist, die Haftungsfälle infolge der Tätigkeiten des SIERA beim SIERA zu konzentrieren.

Fügen Angestellte, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, in Ausübung ihrer Funktion für den SIERA einem Dritten Schaden zu, ist der SIERA gegenüber den Geschädigten alleine verantwortlich für die Behandlung und die allfälligen Folgen des Schadens. Die Vereinbarungskantone informieren diesbezüglich den SIERA über jede Klage oder Forderung, von denen sie Kenntnis erhalten.

Falls der Schaden darauf zurückzuführen ist, dass der Vereinbarungskanton eine ungeeignete Angestellte oder einen ungeeigneten Angestellten zur Verfügung gestellt hat (z. B. weil diese oder dieser nicht über die Kompetenzen für die vom SIERA auszufüllende Stelle hatte), kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf den Vereinbarungskanton nehmen. Genauso gilt: Bei einer schwerwiegenden Verfehlung der Angestellten oder des Angestellten, die oder der dem SIERA zur Verfügung gestellt wurde, kann der SIERA allenfalls Rückgriff auf die Angestellte oder den Angestellten nehmen. In jedem Fall werden die Rahmenvereinbarungen für die Bereitstellung der Personalressourcen (vgl. Art. 15 Abs. 2) die Bedingungen für einen allfälligen Rückgriff auf den anstellenden Vereinbarungskanton und/oder auf die für den Schaden verantwortlichen Angestellten definiert. Dabei gelten die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des betroffenen Kantons.

Falls ein Dritter einen Schaden auf eine andere Weise erleidet (keine Folge einer Handlung einer Angestellten oder eines Angestellten), gilt sinngemäss das einschlägige Gesetz des Kantons Waadt vom 16. Mai 1961.

Um sich dagegen abzusichern, wird der SIERA eine adäquate Haftpflichtversicherung abschliessen müssen.

4. TITEL: ORGANISATION

Art. 25 Organe

Die Organe des SIERA sind:

- a. der Anstaltsrat;
- b. die Direktion;
- c. die Revisionsstelle.

Kommentar: Der SIERA umfasst drei Organe. Der Anstaltsrat und die Direktion haben Exekutivaufgaben und die Revisionsstelle hat Kontrollaufgaben. Die Direktion ist dem Anstaltsrat hierarchisch unterstellt und steht unter dessen Aufsicht. Die Revisionsstelle ihrerseits prüft als externes und unabhängiges Organ die Buchhaltung und Jahresabschlüsse des SIERA. Bei Anstalten des öffentlichen Rechts gibt es keine formelle Generalversammlung der Gründer, Eigentümer und Stakeholder.

1. KAPITEL Anstaltsrat

Art. 26 Rolle und Zusammensetzung

- ¹ Der Anstaltsrat ist das oberste Leitungsorgan des SIERA; er übt die Oberaufsicht aus.
- ² Der Anstaltsrat besteht aus fünf Mitgliedern:
 - die drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons); und
 - zwei Mitglieder, die bei keinem der Vereinbarungskantone angestellt sind und die in der ersten Sitzung nach einer Vakanz einstimmig von den drei im Anstaltsrat einsitzenden Kantonsingenieurinnen und -ingenieuren (oder von den Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) ernannt werden.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ des SIERA. Er ist letztlich verantwortlich für die Verwaltung des SIERA, sowohl für die organisatorischen als auch für die operativen Aspekte. Er überwacht auch die Tätigkeiten auf allen hierarchischen Stufen und namentlich die Tätigkeiten der Direktion.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben (im Kanton Waadt wird diese Rolle gegenwärtig vom Vorsteher der *Direction générale de la mobilité et des routes* wahrgenommen) haben Einsitz im Anstaltsrat. In dieser Funktion vertreten sie nicht den Vereinbarungskanton, bei dem sie angestellt sind, sondern handeln einzig im Interesse des SIERA. Sie stellen dem SIERA ihr Wissen und ihre Erfahrung in den Bereichen Tiefbau, Projektverwaltung und Mobilität zur Verfügung. In ihrer jeweiligen Kantonsverwaltung stellen sie zudem sicher, dass die Direktion und die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, die Entscheide des Anstaltsrats umsetzen.

Die beiden restlichen Mitglieder werden durch einstimmigen Beschluss der Kantonsingenieurinnen und -ingenieure bestimmt. Das heisst, keines dieser beiden restlichen Mitglieder ist an der Ernennung des anderen Mitglieds beteiligt, wenn beispielsweise einer dieser beiden Posten vakant ist. Diese beiden Mitglieder werden aufgrund der Kompetenzen ausgewählt, die für die Erfüllung der Mission und der Aufgaben des SIERA nötig sind. Sie dürfen in keinem Angestelltenverhältnis mit einem der Vereinbarungskantone stehen (dies schliesst nicht aus, dass sie ein paar Mandate für einen Vereinbarungskanton wahrnehmen oder wahrgenommen haben, sofern es sich um geringfügige Aufträge handelt). Darüber hinaus müssen sie jeweils andere Interessen oder Interessengruppen vertreten.

Die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) werden für ihre Arbeit im Anstaltsrat des SIERA nicht speziell entlohnt, weil diese Arbeit Teil ihres Pflichtenhefts ist. Deren Teilnahme am Anstaltsrat wird dem SIERA von den Vereinbarungskantonen in Rechnung gestellt – unter Berücksichtigung der für diese Funktion aufgewendeten Zeit und in sinngemässer Anwendung von Artikel 16 Abs. 2 Bst. b. Falls der Anstaltsrat gestützt auf seine organisatorische Freiheit (Art. 29 Abs. 4) beschliesst, die beiden anderen Mitglieder zu entlohnen, so werden diese Kosten vollständig vom SIERA getragen.

Weil die Funktion für die Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (bzw. äquivalentes Amt) mit einer Stelle in der Kantonsverwaltung und/oder mit Fachwissen und beruflicher Erfahrung verbunden ist, kann sich kein Mitglied des Anstaltsrats von einem anderen Mitglied oder einer Drittperson bei seiner Arbeit für den SIERA vertreten lassen. Anders gesagt, die Mitglieder müssen persönlich an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen und/oder abstimmen.

Art. 27 Kompetenzen

Dem Anstaltsrat stehen folgende unübertragbare Befugnisse zu:

Kommentar: Weil der Anstaltsrat das oberste Führungsorgan des SIERA ist, ist er verantwortlich für alle Verwaltungsbefugnisse, die nicht ausdrücklich einem andern Organ übertragen worden sind. Die Vereinbarung enthält jedoch zwei Vorgaben betreffend diese Befugnisse: Zum einen überträgt sie dem Anstaltsrat gewisse Befugnisse, die nicht übertragbar sind (Art. 27). Zum anderen muss sie gewisse Aufgaben an die Direktion delegieren (Art. 32).

Zu den unübertragbaren Befugnissen ist Folgendes anzufügen: Die Unübertragbarkeit hindert den Anstaltsrat nicht, die Aufsicht gewisser Aufgaben innerhalb des Rats an ein oder mehrere Mitglieder zu übertragen oder sich in Form von Kommissionen zu organisieren. Die Unübertragbarkeit bedeutet hingegen, dass der Anstaltsrat unabhängig von der gewählten Organisationsform *in corpore* für die Ausführung seiner Befugnisse verantwortlich ist und bleibt.

Organisation

- a. die Oberaufsicht des SIERA, namentlich der Direktion, ausüben;
- b. die Direktorin oder den Direktor sowie die anderen Mitglieder der Direktion ernennen und entlassen;
- c. die Revisionsstelle bestellen und abberufen;
- d. die Geschäftsordnung anpassen oder ändern;

Kommentar: Bst. a: Der Anstaltsrat ist das oberste Organ in der Hierarchie des SIERA. Das heisst, der Direktor nimmt Anweisungen vom Anstaltsrat entgegen und erstattet ihm Bericht. Bst. b: Der Anstaltsrat leitet das Anstellungsverfahren und kann die Mitglieder der Direktion frei wählen. Für die vertragliche Regelung des Arbeitsverhältnisses wendet er sich hingegen an den Kanton Waadt, ist dieser doch gemäss Artikel 31 Abs. 1 die Anstellungsbehörde für die Direktionsmitglieder. Bst. c: Der Anstaltsrat bestellt direkt die Revisionsstelle und entscheidet frei über die Ausgestaltung des Mandats, wobei die Unabhängigkeitsanforderungen und die Vorgaben zum Mandat nach Artikel 34 vorbehalten bleiben. Bst. d: Vorbehaltlich der Grundsätze, die in der Vereinbarung definiert sind,

organisiert sich der Anstaltsrat frei. Er muss dies jedoch formell über die Verabschiedung einer Geschäftsordnung tun. In diesem Dokument müssen der Ablauf der Sitzungen des Anstaltsrats, die allfälligen Rechte der Mitglieder, eine solche Sitzung einzuberufen, den Umfang der Befugnisse, die nach Artikel 32 an die Direktion delegiert werden, und weitere Aspekte dieser Art festgelegt sein.

Ressourcen

- e. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich Anhang sowie insbesondere die geprüfte Jahresrechnung und den Voranschlag des SIERA annehmen;
- f. das von der Direktion vorgeschlagene interne Reporting-/Controllingsystem validieren, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
- g. innerhalb der von der Vereinbarung gesetzten Schranken die Verwendung des Ergebnisses und der akkumulierten Reserven nach Ablauf des Kalenderjahrs festlegen;
- h. die mittel- und langfristige Planung und den Einsatz der finanziellen Ressourcen des SIERA festlegen und genehmigen; dies gilt namentlich für die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind;
- i. den Personalbedarf des SIERA genehmigen;

Kommentar: Bst. e: s. Art. 6. Bst. f: Das Reporting ist darauf ausgelegt, dass der Anstaltsrat auf adäquate, vollständige und punktuelle Weise Kenntnis erhält von den Informationen, Ergebnissen und Indikatoren, die für das Führen des SIERA, das Sicherstellen der Effizienz, das Erreichen der strategischen Ziele sowie die Verwendung und/oder die Anpassung des Voranschlags wesentlich sind, damit er Entscheide und Massnahmen in Kenntnis aller nützlichen Elemente treffen kann. Das interne Kontrollsystem (IKS) ist ein Prozess, für den der Anstaltsrat verantwortlich ist und der dazu beiträgt, die Zielsetzungen in Zusammenhang mit der Effizienz und der Wirksamkeit der operativen Tätigkeiten, der Zuverlässigkeit der Jahresabschlüsse und der Konformität mit den Gesetzen und Normen sicher zu erreichen. Gemäss den Schweizer Prüfungsstandards besteht das IKS «aus Controlling-Elementen (Kontrollumgebung, Risikoanalyse-Prozesse für die Einrichtung, für die Buchführung und Rechnungslegung wichtige Informations-/Kommunikationssysteme) sowie aus Controlling- und Monitoring-Tätigkeiten». Bst. g: Bei der Zuteilung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass gewisse Reserven gebildet, Verpflichtungen (namentlich gegenüber dem ASTRA) eingehalten und die Ziele gemäss Zielvereinbarung (Art. 5 Abs. 2 Bst. a) erreicht werden müssen. Bst. h und i: Die Mehrheit der Verpflichtungen und Bedürfnisse werden budgetiert (vgl. Bst. e); sie müssen insbesondere Gegenstand einer Notiz sein, der dem Geschäftsbericht beigelegt wird (Art. 6 Abs. 2). Es kann aber auch vorkommen, dass gewisse Entscheide im Laufe des Geschäftsjahrs oder dringend gefällt werden müssen. Die Direktion hat diesbezüglich lediglich eine delegierte Kompetenz (Art. 32 Abs. 1 Bst. f und h).

Tätigkeit

- j. sicherstellen, dass der SIERA die Souveränität eines jeden Vereinbarungskantons achtet, insbesondere in Bezug auf die Gesetze und anderen rechtlichen Bestimmungen, die in jedem Vereinbarungskanton gelten;
- k. die wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen dem SIERA und dem ASTRA definieren;
- l. sicherstellen, dass der SIERA die Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA einhält;
- m. die vierjährige Zielvereinbarung abschliessen;
- n. alle Fragen betreffend Umsetzung und Interpretation der Vereinbarung behandeln.

Kommentar: Bst. j: Der SIERA wirkt auf dem Gebiet der Vereinbarungskantone (teilweise) in Ausführung einer Bundesaufgabe. Die Ausführung der Bundesaufgabe darf nicht auf Kosten der Souveränität der Vereinbarungskantone geschehen. Innerhalb dieser Grenzen müssen die Vereinbarungskantone die Interventionen des SIERA auf ihrem Gebiet aber tolerieren (dies gilt auch für den freien Verkehr der Fahrzeuge, Geräte und Angestellten, die dem SIERA bereitgestellt wurden, und zwar unabhängig von Herkunfts- oder Referenzkanton).

Bst. k und l: Vertragspartner des ASTRA ist neu der SIERA. Der SIERA wird bei den direkten Beziehungen mit dem ASTRA von der Direktion vertreten (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Die Einhaltung der grundsätzlichen Verpflichtungen obliegt indes dem Anstaltsrat. Auch ist einzig der Anstaltsrat befugt, die wichtigen vertraglichen Beziehungen des SIERA mit dem ASTRA über die Hauptleistungsvereinbarung, welche die Grundlage für die Übertragung der Bundesaufgabe betreffend Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen ist, zu definieren oder anzupassen. In dieser Sache kann die Direktion lediglich Vorschläge einbringen. Sie kann hingegen andere Verträge für die laufende Verwaltung und/oder für punktuelle Leistungen abschliessen, auch wenn der ASTRA Vertragspartei ist (Art. 32 Abs. 1 Bst. c). Bst. m: Die Zielvereinbarung wird zwischen den Regierungen der Vereinbarungskantonen und dem Anstaltsrat, der im Namen und auf Rechnung des SIERA handelt, ausgehandelt und abgeschlossen. Bst. n: Der Anstaltsrat muss persönlich intervenieren, wenn die Anwendung der Vereinbarungen unklar ist, einen Konflikt hervorruft oder interpretiert werden muss.

Art. 28 Entscheidungsverfahren

- ¹ Sitzungen des Anstaltsrats werden nur in Anwesenheit aller Mitglieder abgehalten. Sofern kein Mitglied eine Diskussion verlangt, kann der Anstaltsrat allerdings auch auf dem Zirkularweg Beschlüsse fassen.
- ² Die Beschlüsse werden mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder gefasst. Davon ausgenommen sind folgende Beschlüsse, die Einstimmigkeit der drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) erfordern:
 - 1. Ernennung und Entlassung der Direktorin oder des Direktors sowie der anderen Mitglieder der Direktion;

2. Anpassung oder Änderung der Geschäftsordnung;
3. Entscheid über alle wesentlichen Investitionen, die nicht budgetiert sind;
4. Änderung der wichtigsten Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit mit dem ASTRA;
5. Festlegung der Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven innerhalb der von der Vereinbarung definierten Grenzen;
6. Genehmigung nach Artikel 27 Bst. e des jährlichen Geschäftsberichts.

³ Die Mitglieder des Anstaltsrats können sich in ihrer Funktion nicht vertreten lassen.

⁴ Die Direktorin oder der Direktor nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Anstaltsrats teil.

Kommentar: Bei jeder Sitzung des Anstaltsrats müssen alle amtierenden Mitglieder (im Prinzip fünf) anwesend sein. Bei Abwesenheit eines Mitglieds muss die Sitzung verschoben werden, weil sich kein Mitglied vertreten lassen kann (Art. 28 Abs. 3). Für jeden Beschluss des Anstaltsrats ist grundsätzlich das absolute Mehr nötig (drei Stimmen). Enthaltungen werden protokolliert, jedoch wie eine Nein-Stimme gezählt. Das heisst, bei zwei Ja-, zwei Nein-Stimmen und einer Enthaltung gilt ein Vorschlag als abgelehnt. Für gewisse wichtige Entscheide ist das qualifizierte Mehr erforderlich: In diesen Fällen ist das absolute Mehr (mindestens drei Ja-Stimmen) eine Voraussetzung, jedoch nicht ausreichend, weil im Minimum alle drei Kantonsingenieurinnen und -ingenieure (oder die Personen, die das entsprechende Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons ausüben) zustimmen müssen. Die Entscheide, die dem qualifizierten Mehr unterstellt sind, betreffen die Zusammenstellung der Direktion und damit des beauftragten Organs des Anstellungsrats (Ziff. 1), die Geschäftsordnung, welche die Regeln für die Übertragung von Aufgaben durch den Anstaltsrat an die Direktion gemäss Vorgaben der Vereinbarung definiert und/oder präzisiert (vgl. Kommentar zu Art. 32) (Ziff. 2), bedeutende Ausgaben, d. h. jede Ausgabe, die eine Planung erfordert und die im Jahresvoranschlag nicht vorgesehen worden war (Ziff. 3), jegliche Änderung der Verträge zwischen dem SIERA und dem ASTRA, und zwar unabhängig von Art und Umfang der Änderung (Ziff. 4), die Verwendung des Ergebnisses und/oder der kumulierten Reserven (Verbuchung der Reserven oder Ausschüttung) (Ziff. 5) und die Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts nach Artikel 6 (Ziff. 6).

Die Direktorin oder der Direktor ist berechtigt, in aktiver Weise an den Sitzungen des Anstaltsrats teilzunehmen. Ausgenommen sind Sitzungen, welche die Direktorin oder den Direktor bzw. die Nachfolgerin oder den Nachfolger zum Gegenstand haben. Sie oder er kann sich durch ein anderes Mitglied der Direktion vertreten lassen, oder, mit der Genehmigung des Anstaltsrats, durch ein anderes Mitglied der Direktion begleiten lassen. Die Abwesenheit der Direktorin oder des Direktors ist hingegen kein Grund für die Verschiebung einer Sitzung des Anstaltsrats. Die Direktorin oder der Direktor hat weder ein Stimmrecht noch das Recht, symbolisch ihre oder seine Stimme abzugeben.

Art. 29 Funktionsweise

- ¹ Der Anstaltsrat tagt so oft, wie es die Führung des SIERA erfordert, mindestens aber viermal im Jahr auf Initiative seiner Präsidentin oder seines Präsidenten.
- ² Sofern die drei Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure der Vereinbarungskantone (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) nicht einstimmig etwas anderes beschliessen, übernehmen die Kantonsingenieurinnen oder -ingenieure (oder vergleichbares Amt in der Verwaltung des betroffenen Kantons) den Vorsitz im Turnus von einem Jahr.
- ³ Die Präsidentin oder der Präsident hat in den Sitzungen der Kommission eine organisatorische und leitende Funktion inne. Sie oder er hat keinen Stichtscheid.
- ⁴ Der Anstaltsrat organisiert sich im Übrigen selbst.

Kommentar: Der Anstaltsrat legt seine Arbeitsweise in einer Ordnung fest, dessen Inhalt er mit ein paar Vorbehalten frei bestimmen kann. Als Erstes muss die Geschäftsordnung den Rhythmus oder die Modalitäten für die Einberufung des Anstaltsrats definieren, wobei er mindestens viermal im Jahr (im Prinzip einmal pro Quartal) zusammenkommen muss. Die Mindestanzahl wurde tief angesetzt, weil die Vereinbarung nicht dem Anstaltsrat, sondern der Direktion eine grosse Verantwortung für das Tagesgeschäft gibt. Zweitens muss die Geschäftsordnung die Rollen innerhalb des Anstaltsrats definieren, wobei es mindestens eine Präsidentin oder einen Präsident geben muss (Art. 29 Abs. 2). Sie muss auch die formellen Modalitäten ihrer Sitzungen (Protokollierung; Möglichkeit, Sitzungen per Videokonferenz oder mit anderen Telekommunikationsmitteln abzuhalten; Recht, Punkte auf die Tagesordnung zu setzen; usw.) festlegen. Und schliesslich muss die Geschäftsordnung einerseits die Aufgaben festlegen, die unter Einhaltung von Artikel 32 Abs. 1 an die Direktion delegiert werden, und andererseits genau bestimmen, wer innerhalb des Organigramms des SIERA zeichnungsberechtigt ist. Die Präsidentin oder der Präsident hat in dieser Rolle einzig organisatorische Kompetenzen. Sie oder er beruft die Sitzungen ein, organisiert die Tagesordnung, stellt die Protokollierung sicher und ist Ansprechperson für jede Kommunikation zuhanden des Anstaltsrats.

Art. 30 Vertretung

- ¹ Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor vertreten den SIERA nach aussen.
- ² Der Anstaltsrat und im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen die Direktorin oder der Direktor können einer oder mehreren Personen punktuell und zeitlich befristet das Recht einräumen, den SIERA zu vertreten und rechtlich wirksam zu verpflichten. Die Direktorin oder der Direktor führt eine Liste der Beauftragten, in welcher der Umfang und die Dauer der übertragenen Befugnisse festgehalten sind, wobei alle Beauftragten Kollektivunterschrift zu zweien haben.

Kommentar: Der SIERA handelt gegenüber Dritten über seine Organe. Der Anstaltsrat legt in der Geschäftsordnung die Zeichnungsberechtigungen (Einzel- oder Kollektivunterschrift zu zweien) seiner Mitglieder und der Direktionsmitglieder, insbesondere der Direktorin oder des Direktors,

fest. Hingegen schreibt die Vereinbarung vor, dass jede beauftragte Person, die nicht Mitglied des Anstaltsrats oder die Direktorin bzw. der Direktor ist, gegebenenfalls die Kollektivunterschrift zu zweien hat. Es kann sich um punktuelle Delegierte, die eine Vollmacht oder ein Mandat für eine zeitlich beschränkte Aufgabe erhalten, oder um Angestellte, die dem SIERA für eine längere Periode bereitgestellt werden und im Rahmen ihrer Aufgaben eine Verpflichtung im Namen des SIERA eingehen sollen, handeln.

Der Anstaltsrat kann auch beschliessen, den SIERA auf freiwilliger Basis im Handelsregister einzutragen (Art. 934 Abs. 2 OR), und dabei die Personen, die im Namen des SIERA handeln dürfen, sowie deren Zeichnungsberechtigungen festlegen.

2. KAPITEL

Direktion

Art. 31 Zusammensetzung

- ¹ Die Direktion besteht aus vier Personen, die vom Anstaltsrat ernannt, aber von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt werden.
- ² Die Direktion besteht aus der Direktorin oder dem Direktor und drei ihr oder ihm unterstellten Vizedirektorinnen und -direktoren.

Kommentar: Die vier Mitglieder der Direktion werden einzig durch den Anstaltsrat bestimmt. Sie werden hingegen von der Anstellungsbehörde des Kantons Waadt angestellt. Die Direktion besteht aus einer Direktorin oder einem Direktor und den ihr oder ihm unterstellten stellvertretenden Direktorinnen und Direktoren, die für die Bereiche Support (Logistik, juristische Beratung, IT, Buchhaltung usw.), Betrieb (Werkhöfe und Stützpunkte) und Elektromechanik verantwortlich sind. Die Direktionsmitglieder, die vom Kanton Waadt angestellt werden, stellen ihre Zeit auch den beiden anderen Vereinbarungskantonen zur Verfügung. Dabei gilt folgende Aufteilung: 50 % der Arbeitszeit für den Kanton Waadt und je 25 % der Arbeitszeit für die beiden anderen Vereinbarungskantone. Die Gesamtheit der Arbeitszeit wird in einer zweiten Phase von jedem Vereinbarungskanton dem SIERA bereitgestellt. Dieses Kaskadensystem erlaubt die formelle Integration der Direktion und untermauert ihre Legitimität in den drei Kantonsverwaltungen.

Art. 32 Aufgaben

- ¹ Die Direktion hat folgende Aufgaben:
 - a. das Tagesgeschäft des SIERA leiten, verwalten, überwachen und weiterentwickeln;
 - b. über seine Direktorin oder seinen Direktor an den Sitzungen des Anstaltsrats teilnehmen;
 - c. im Namen des SIERA die Beziehungen und den Austausch mit dem ASTRA und mit Dritten sicherstellen;
 - d. innerhalb des vom Anstaltsrat definierten Rahmens Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA abschliessen, anpassen oder auflösen;

- e. den SIERA einschliesslich der Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II verwalten;
 - f. die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt wurden, organisieren und verwalten wie auch den Personalbedarf planen;
 - g. die Ausgaben des SIERA in Übereinstimmung mit dem vom Anstaltsrat genehmigten Jahresvoranschlag verwalten;
 - h. den Anstaltsrat über den finanziellen Bedarf für die Fortführung der strategischen Ausrichtung gemäss Zielvereinbarung informieren;
 - i. den Anstaltsrat über die Investitionen, die für den Betrieb und die Erfüllung der Aufgaben des SIERA nötig sind, informieren;
 - j. dem Anstaltsrat ein internes Reporting-/Controllingsystem vorschlagen, um namentlich regelmässig die Nutzung der Ressourcen des SIERA vor dem Hintergrund des verabschiedeten Voranschlags zu überprüfen;
 - k. die vom ASTRA verlangten Berichte vorbereiten;
 - l. den jährlichen Geschäftsbericht des SIERA einschliesslich der Anhänge wie der geprüften Jahresrechnung und des Voranschlags vorbereiten;
 - m. die laufende Buchhaltung des SIERA sicherstellen;
 - n. die operativen Aufgaben des SIERA organisieren, namentlich indem sie diese Aufgaben auf die Werkhöfe und Stützpunkte auf dem Gebiet der Gebietseinheit II aufteilt und die nötigen Richtlinien und Reglement erlässt; und
 - o. alle Aufgaben erfüllen, die ihr der Anstaltsrat punktuell oder dauerhaft überträgt.
- ² Die Direktion folgt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen; dazu gehört namentlich die Sicherstellung eines rentablen, sicheren und hochwertigen Betriebs der Nationalstrassen auf dem Gebiet der Gebietseinheit II.

Kommentar: Bst. a: Aus Gründen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ist die Direktion für das Tagesgeschäft des SIERA zuständig. Sie setzt sich aus Fachpersonen zusammen, die ihr gesamtes Arbeitspensum ihrer Funktion beim SIERA widmen. Bst. b: Die Direktorin oder der Direktor kann sich vertreten lassen oder mit dem Einverständnis der Präsidentin oder des Präsidenten des Anstaltsrats durch eine stellvertretende Direktorin oder einen stellvertretenden Direktor begleiten lassen. Sie oder er hat kein Stimmrecht, doch kann sie oder er mit beratender Stimme teilnehmen (Art. 28 Abs. 4). Bst. c: Die Direktion ist die erste Ansprechpartnerin für die Kunden des SIERA. Ohne gegenteilige Delegation ist es jedoch grundsätzlich die Aufgabe des Anstaltsrats, mit der Politik und den Medien zu interagieren. Bst. d: Die Direktion ist befugt, im Namen des SIERA Verträge mit Dritten, auch mit dem ASTRA, abzuschliessen, sofern der Gehalt der Delegation der Bundesaufgabe davon unberührt bleibt. So müssen insbesondere die vom Anstaltsrat definierten

Bestimmungen und Bedingungen für die Zusammenarbeit eingehalten werden (Art. 27 Bst. k und l). **Bst. f:** Die administrative Verwaltung des SIERA ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen: Sie umfasst namentlich die unterstützenden und begleitenden Leistungen, die der SIERA seinen verschiedenen Akteuren (vor allem seinen Organen und Angestellten) zur Erfüllung der ihm anvertrauten Aufgaben anbietet. **Bst. g:** Die Direktion ist befugt, die finanziellen Mittel des SIERA ohne Obergrenze einzusetzen, soweit diese Ausgaben im Jahresvoranschlag vorgesehen sind. Bedeutende Ausgaben, die nicht budgetiert sind, müssen hingegen vom qualifizierten Mehr des Anstaltsrats (Art. 28. Abs. 2 Ziff. 3) genehmigt werden. **Bst. h, i und j:** Die Direktion nimmt über das Reportingsystem die Rolle der Zeugin und Berichterstatteerin für den Anstaltsrat wahr und informiert ihn über die vor Ort festgestellten Bedürfnisse (s. auch Art. 27 Bst. f). **Bst. k:** Welche Bericht damit gemeint sind, wird gegebenenfalls in den Leistungsvereinbarungen mit dem ASTRA definiert. **Bst. l:** vgl. Art. 6. **Bst. m:** Der SIERA setzt die vom ASTRA vorgegebenen Grundsätze für die Rechnungslegung um, d. h. das harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) (s. auch Art. 22). **Bst. n:** Unter Vorbehalt der in der Zielvereinbarung definierten Achsen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. b) und der Geschäftsordnung hat die Direktion das Recht, die operative Struktur des SIERA zu reorganisieren sowie Richtlinien und Weisungen zuhanden der ihr unterstellten Einheiten zu erlassen. **Bst. o:** Der Direktion können weitere Aufgaben übertragen werden. Diese sind allerdings nicht garantiert und hängen vom Anstaltsrat ab, der diese Aufgaben frei ändern oder widerrufen kann.

Art. 33 Administrative Unterstützung (Dienstleistungen)

Grundsätzlich leistet der Kanton Waadt auf der Grundlage von spezifischen Dienstleistungsverträgen oder über die Angestellten, die dem SIERA zur Verfügung gestellt werden, Support und/oder zentrale administrative Unterstützung für die Organe des SIERA.

Kommentar: Im Prinzip stellt der Kanton Waadt die Angestellten zur Verfügung, die der Verwaltung und zentralen administrativen Unterstützung des SIERA zugeteilt werden. Die Werkhöfe und Stützpunkte sind von dieser Unterstützung ausgeschlossen. Die administrative Unterstützung, welche die Werkhöfe und Stützpunkte benötigen, wird nämlich wie bis anhin von den Angestellten sichergestellt, die vom betroffenen Vereinbarungskanton bereitgestellt werden. Diese Personen sind alle Teil der Vereinbarungen über die Bereitstellung der Angestellten.

Es kann vorkommen, dass der SIERA punktuell oder regelmässig Dienstleistungen und/oder Kompetenzen benötigt, die er intern nicht hat. Da der Verwaltungssitz des SIERA in Lausanne ist, sieht die Vereinbarung vor, dass es dem Kanton Waadt obliegt, über die entsprechenden Dienststellen diese Unterstützung zu leisten, und dass die Gesamtkosten dieser Unterstützung entgolten werden. Diese ergänzende Unterstützung ist Gegenstand von spezifischen Leistungsvereinbarungen.

3. KAPITEL

Revisionsstelle

Art. 34 Bestellung und Rolle

¹ Die Revisionsstelle ist ein namhaftes Revisionsunternehmen, das gemäss Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005

staatlich beaufsichtigt ist und als zugelassener Revisionsexperte vom Anstaltsrat bestellt wird; der Auftrag der Revisionsstelle gilt für ein Jahr und kann erneuert werden.

- ² Die Revisionsstelle muss die Unabhängigkeitsanforderungen und Aufgaben nach Artikel 727b ff. des Obligationenrechts (OR) erfüllen. Sie muss namentlich eine ordentliche Revision durchführen und dem Anstaltsrat jedes Jahr ihren Revisionsbericht mit der Jahresrechnung vorlegen.

Kommentar: Die Revisionsstelle muss die Vorgaben gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG; SR 221.302) erfüllen, das namentlich verlangt, dass Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen für Gesellschaften des öffentlichen Interesses erbringen, einer besonderen Zulassung bedürfen (Art. 727b und Art. 7 ff. RAG). Die Aufgaben der Revisionsstelle sind im Obligationenrecht definiert (Art. 728a ff. OR). Die Revisionsstelle muss ein namhaftes Revisionsunternehmen sein. Das heisst, das Unternehmen muss mindestens landesweit tätig und unabhängig sein. Damit das Unternehmen als unabhängig gelten kann, darf es nicht regelmässig Leistungen für einen der Vereinbarungskantone erbringen und es muss die Bedingungen nach Artikel 728 Abs. 2 OR einhalten. Die frühere Ausführung von punktuellen Aufträgen von geringfügiger Bedeutung ist a priori nicht disqualifizierend. Die Revisionsstelle kann hingegen während der Erfüllung ihrer Funktion keine weiteren Mandate annehmen.

5. TITEL: STREITFÄLLE

Art. 35 Mediation

- ¹ Die Vereinbarungskantone unterbreiten Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche aus oder im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung dem Anstaltsrat, der nach Treu und Glauben eine für alle Vereinbarungskantone akzeptable einvernehmliche Lösung zu erreichen sucht.
- ² Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche zwischen einem oder mehreren Vereinbarungskantonen einerseits und dem SIERA andererseits werden einem Ad-hoc-Ausschuss unterbreitet, der sich aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats und einer Regierungsvertreterin oder einem Regierungsvertreter des oder der betroffenen Vereinbarungskantone zusammensetzt.

Kommentar: Der Anstaltsrat ist nach Artikel 27 Bst. n für die Anwendung und richtige Interpretation der Vereinbarung zuständig. Somit nimmt er auch die Rolle des Mediators ein, der einen Vorschlag für eine einvernehmliche Lösung unterbreiten kann, wenn ein Konflikt zwischen zwei oder mehreren Vereinbarungskantonen besteht. Der Anstaltsrat kann diese Mediationsphase auch an einen oder mehrere anerkannte Mediatoren, die keine Beziehung zum SIERA oder den Vereinbarungskantonen haben, auslagern. Wenn der SIERA jedoch Partei in einem möglichen Streitfall ist, muss der Anstaltsrat zwingend einen Ad-hoc-Ausschuss bilden, der aus zwei Mitgliedern des Anstaltsrats (die idealerweise keine direkte Beziehung zu den betroffenen Vereinbarungskantonen haben) und einer Vertreterin oder einem Vertreter der betroffenen

Vereinbarungskantone besteht. Es ist wesentlich, dass die Regierungsvertreterin oder der Regierungsvertreter ihren oder seinen Kanton verpflichten kann. Dieser Ausschuss führt die Mediation unabhängig vom Anstaltsrat durch und kann Vorschläge einbringen. Auch wenn die Vereinbarung keine Frist festlegt, ist es angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, und angesichts der Notwendigkeit der Zusammenarbeit wünschenswert, dass diese Diskussionsphase zur gütlichen Regelung von Meinungsverschiedenheiten möglichst früh stattfindet und möglichst schnell zum Abschluss gebracht werden kann.

Art. 36 Schiedsverfahren

- ¹ Streitigkeiten, Meinungsverschiedenheiten oder Ansprüche, die vom Anstaltsrat oder vom Ad-hoc-Ausschuss nicht vollständig geregelt werden konnten, werden von den Vereinbarungskantonen bzw. vom SIERA einem Dreierschiedsgericht unterbreitet.
- ² Beide Parteien ernennen je eine Schiedsrichterin oder einen Schiedsrichter. Diese bestimmen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der den Vorsitz innehat. Falls mehr als zwei Parteien voneinander abweichende Interessen geltend machen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter gemäss Vereinbarung der Parteien ernannt. Können sich die Parteien nicht einigen, werden die beiden Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter von der Interparlamentarischen Kommission ernannt.
- ³ Das Schiedsgericht wendet das Schiedsverfahren an, das in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 vorgesehen ist.

Kommentar: Der SIERA ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die von den Vereinbarungskantonen gegründet wird, um ihre Zusammenarbeit für die Ausführung auf Delegation einer Bundesaufgabe zu institutionalisieren. Wegen des kollaborativen Ansatzes, der am Anfang des SIERA steht (Zusammenlegung der Ressourcen der drei Kantone), und des Gegenstands der betroffenen Tätigkeiten (Verwaltung auf Delegation einer Bundesaufgabe, die a priori die Souveränität der Vereinbarungskantone nicht berührt) ziehen die Vereinbarungskantone eine private Beilegung von Streitigkeiten vor.

Die Ernennung des Schiedsgerichts folgt dem klassischen Verfahren bei Streitigkeiten zwischen zwei Einheiten (Vereinbarungskanton und/oder SIERA). Die beiden von den beiden Parteien ernannten Schiedsrichterinnen oder Schiedsrichter bezeichnen gemeinsam die dritte Schiedsrichterin oder den dritten Schiedsrichter, die oder der dem Schiedsgericht vorstehen wird. Falls mehr als zwei Parteien involviert sind und sich die Parteien nicht einigen können, bezeichnet die Interparlamentarische Kommission die drei Mitglieder des Schiedsgerichts. Diese organisieren sich dann selber und bezeichnen insbesondere die Präsidentin oder den Präsidenten.

Im Übrigen wendet das Schiedsgericht (bei Bedarf sinngemäss) die Artikel 353 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) an.

6. TITEL: DAUER UND KÜNDIGUNG

Art. 37 Dauer

Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

Art. 38 Kündigung

Jeder Vereinbarungskanton kann die Vereinbarung einseitig auflösen, indem er durch seine Regierung die Regierungen der anderen Vereinbarungen über den Beschluss seines Parlaments informiert und dabei eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vor Beginn der Frist für die Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA betreffend Gebietseinheit II einhält.

Kommentar: Die Vereinbarung sieht für die Vereinbarungskanton ein Kündigungsrecht vor, weil die Vereinbarung unbefristet gilt. Es ist nämlich richtig und entspricht den Rechtsgrundsätzen, dass einer Vertragspartei die Möglichkeit gegeben wird, unter gewissen Bedingungen und unter Einhaltung einer vorgegebenen Frist von einer zeitlich unbeschränkten Verpflichtung zurückzutreten. Die Kündigung kann vom Parlament des Vereinbarungskantons, das aus der Vereinbarung zurücktreten will, ausgesprochen werden. Dieses Rechts kann aber nur innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ausgeübt werden, das den Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA Rechnung trägt. So muss ein Vereinbarungskanton, das die Vereinbarung kündigen will, dies sechs Monate vor Beginn der Frist für die Kündigung der Hauptleistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und dem ASTRA tun. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine allfällige Auflösung des SIERA (Art. 39) keine Auswirkungen auf die Verpflichtungen des SIERA gegenüber dem ASTRA hat.

Art. 39 Auflösung

¹ Wird der SIERA aufgelöst, werden:

- a. die Passiven des SIERA aus den liquiden Aktiven oder dem Verwertungserlös befriedigt; und
- b. die liquiden Aktiven, die nach Befriedigung aller Verpflichtungen des SIERA übrigbleiben, oder die Erlöse aus deren Verwertung im Verhältnis zur Beteiligung der Vereinbarungskantone am Eigenkapital des SIERA nach Artikel 17 unter den Vereinbarungskantonen aufgeteilt.

² Kündigt ein Vereinbarungskanton die Vereinbarung, bleiben seine Rechte und Pflichten gemäss Vereinbarung bis zum Ende der letzten Leistungsvereinbarung zwischen dem SIERA und einem Dritten bestehen.

Kommentar: Die Auflösung wird durch den Austritt eines oder mehrere Vereinbarungskantone ausgelöst. Die Vereinbarung – und damit der SIERA – kann in der hier vorgesehenen Form nicht mit bloss zwei Vereinbarungskantonen weiterbestehen. Die Auflösung beginnt, sobald der letzte Vertrag zwischen dem SIERA und einem Dritten endgültig beendet wurde. Dabei gilt, dass der Anstaltsrat bei Empfang der Kündigung eines Vereinbarungskantons sämtliche Schritte einleitet,

die nötig sind, um die bestehenden Verträge und Vereinbarung, bei denen der SIERA Partei ist, ordnungsgemäss zu kündigen. Die Auflösung wird vom Anstaltsrat durchgeführt, der damit zum Liquidator des SIERA wird. Der Liquidator sorgt vorrangig dafür, dass die Schulden des SIERA beglichen und dessen Verpflichtungen erfüllt werden. Der Rückfall der Aktiven erfolgt entweder über die Verteilung des Nettovermögens unter den Vereinbarungskantonen oder über die Verteilung unter ihnen eines allfälligen Verwertungserlöses, wenn der Anstaltsrat zum Schluss kommt, dass der Wert des Vermögens dadurch gesteigert werden kann.

Die Vereinbarungskantone bleiben durch die vorliegende Vereinbarung gebunden, bis der SIERA von allen vertraglichen Verpflichtungen befreit ist. Danach hält jeder Vereinbarungskanton die Bereitstellung der Kantonsingenieurinnen oder des -ingenieurs (bzw. des äquivalenten Amts) aufrecht, bis der SIERA formell aufgelöst ist.

7. TITEL: ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 40 Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt am Datum in Kraft, das die Regierungen der Vereinbarungskantone nach der Genehmigung durch die Kantonsparlamente gemeinsam festlegen.

Art. 41 Aufbauphase

¹ Der SIERA nimmt am 1. Januar 2019 seinen Betrieb auf.

² Nach Inkrafttreten der Vereinbarung nimmt der Anstaltsrat einen Plan an, in dem das Verfahren und die Übergangsphasen für die Anpassung der Struktur der Gebietseinheit II gemäss interkantonaler Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 an die Struktur gemäss vorliegender Vereinbarung beschrieben sind.

³ Dessen ungeachtet behält die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 zwischen den gleichen Parteien Gültigkeit bis zum 1. Januar 2019.

⁴ Jeder Vereinbarungskanton verpflichtet sich, alle Vorkehrungen zu treffen und insbesondere die rechtlichen Änderungen vorzunehmen, die für die Umsetzung der Vereinbarung innerhalb der Fristen gemäss Plan des Anlagerats nötig sind.

Art. 42 Aufhebung und Übernahme

¹ Die interkantonale Vereinbarung vom 11. Dezember 2007 wird auf den 1. Januar 2019 aufgehoben.

² Am 1. Januar 2019 übernimmt der SIERA alle Rechte und Pflichten der Gebietseinheit II.

Art. 43 Benachrichtigung des Bundes

Jeder Vereinbarungskanton bringt diese Vereinbarung nach Artikel 48 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 dem Bund zur Kenntnis.

Die vorliegende interkantonale Vereinbarung wurde am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Waadt, am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Freiburg und am [Datum] 2018 vom Parlament des Kantons Genf gemäss kantonseigenem Verfahren und gemäss Verfahren nach dem Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland angenommen.

GESCHEHEN zu Freiburg, Genf und Lausanne, am [Datum] 2018, in drei Unterschriften, die jedem Vereinbarungskanton ausgehändigt wurden.

Für den Kanton Waadt:

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Freiburg:

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

Für den Kanton Genf

Name: _____

Name: _____

Funktion: Präsident

Funktion: Kanzler

2 AUSWIRKUNGEN DES VEREINBARUNGSENTWURFS

2.1 Allgemeines

Dank der Zusammenarbeit zwischen den für die Strassen zuständigen kantonalen Dienststellen und den kantonalen Finanzdiensten war eine analytische Auslegeordnung der finanziellen Situation der GE II möglich.

Die kantonalen Finanzdienste haben sich auf einen gemeinsamen Rahmen geeinigt, der verschiedene buchhalterische Daten für die Jahre 2015 und 2016 zu den Kostenstellen der GE II umfasst. Dazu gehören:

- die Leistungen der Kantonsstrassen (KS) zugunsten der Nationalstrassen (NS);
- die Leistungen der NS zugunsten der KS;
- die administrativen Leistungen der für die Strassen zuständigen Dienststelle zugunsten der NS;
- die administrativen Leistungen der zentralen Dienststelle zugunsten der NS;
- die Zusatzkosten im Zusammenhang mit den Investitionen.

Die Ergebnisse für 2015 und 2016 zeigen, dass das finanzielle Volumen der Leistungen für das ASTRA, die im Rahmen der Leistungsvereinbarung oder für punktuelle Projekte zu erbringen sind, die Kosten decken und dass dabei ein Ertragsüberschuss (Gewinn) resultiert.

2.2 Sacheinlagen und Übertragung des Fahrzeugparks

Die Fahrzeuge und Geräte des Staats Freiburg, die derzeit dem Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zugeteilt sind, werden dem SIERA übertragen und beim SIERA bilanziert (Art. 12 des Vereinbarungsentwurfs). Konkret erfolgt dieser Transfer des Fahrzeug- und Geräteparks wie folgt:

- a) Der Staat Freiburg überträgt im Rahmen der Erstkapitalisierung des SIERA eine gewisse Anzahl Fahrzeuge und Geräte für einen geschätzten (provisorischen) Verkehrswert von zirka 1,22 Millionen Franken. Dies geschieht über einen Sacheinlagevertrag, in dem die Fahrzeuge und Geräte aufgeführt sind, die der Staat Freiburg zugunsten einer Beteiligung von 25 % am SIERA für dessen Erstkapitalisierung einbringt (Art. 17). Um den definitiven Wert der Einlage der Partnerkantone zu bestimmen, wird wie folgt vorgegangen: Eine unabhängige Einrichtung bestimmt den Verkehrswert per 1. Januar 2019 (Datum der Betriebsaufnahme des SIERA nach Art. 42 Abs. 1 des Vereinbarungsentwurfs) eines jeden Fahrzeugs und Gerätes und wendet dabei immer dieselben Kriterien an. Der Kanton Genf bringt seinen gesamten Fahrzeug- und Gerätepark ein für eine Beteiligung von 20 % am Eigenkapital des SIERA. Die Einlage der beiden anderen Partnerkantone wird in einem Dreisatz unter Berücksichtigung ihrer Anteile nach Artikel 17 des Vereinbarungsentwurfs festgelegt.
- b) Der Staat Freiburg überlässt dem SIERA die restlichen Fahrzeuge und Geräte, die dem Betrieb der GE II zugeteilt sind, gegen ein Verkäuferdarlehen, das der SIERA innerhalb von 10 Jahren in Form eines zehnmaligen Entgelts in der Höhe von mindestens 10 % des Verkehrswerts der betroffenen Fahrzeuge und Geräte zurückbezahlt. Nach 10 Jahren geht das Eigentum an den Fahrzeugen und Geräten an den SIERA über.

In der nachstehenden Tabelle sind gestützt auf der neusten Schätzung (Aktualisierung von 2017 der Schätzung von 2015 betreffend den Wert der Fahrzeuge) für jeden Partnerkanton die transferierten Beträge und die Sacheinlagen für die Erstkapitalisierung aufgeführt (zur Information und nicht definitiv).

	Kanton		
	Freiburg	Genf	Waadt
Wert des Fahrzeug- und Geräteparks	6,83 Millionen Franken	0,975 Millionen Franken	14,23 Millionen Franken
Anzahl Fahrzeuge / Geräte	199	34	538
Finanzielle Beteiligung am SIERA (Art. 17)			
	25 %	20 %	55 %
Sacheinlage für die finanzielle Beteiligung (Einlage von GE = 20 % der Erstkapitalisierung) zugunsten des SIERA	1,22 Millionen Franken	0,975 Millionen Franken	2,68 Millionen Franken
Tatsächlicher Restwert; dem Kanton über 10 Jahre rückzahlbar	5,61 Millionen Franken	0 Millionen Franken	11,55 Millionen Franken

In finanzieller Hinsicht hat die Übertragung des Fahrzeug- und Geräteparks für den Staat Freiburg eine Verringerung der Investitionen zur Folge, weil diese künftig vom SIERA, der für den Unterhalt und/oder den Ausbau des Parks sorgen wird, wahrgenommen werden.

Die Beteiligung des Kantons Freiburg an der Erstkapitalisierung des SIERA ist die finanzielle Entsprechung der Sacheinlage durch den Staat Freiburg (Übertragung eines Teils seiner Fahrzeuge und Geräte). Diese Beteiligung des Kantons wird zum Wert der Einlage in die Bilanz des Staats Freiburg aufgenommen. Der SIERA wird im Übrigen die restlichen Fahrzeuge und Geräte des Kantons Freiburg innerhalb von 10 Jahren vergüten.

2.3 Personelle Folgen

Alle Angestellten, die mit dem Betrieb und dem Unterhalt der Nationalstrassen betraut sind und dem SIERA überlassen werden, bleiben dem StPG unterstellt. Der Staat Freiburg und der SIERA werden in diesem Zusammenhang einen Verleihvertrag abschliessen.

Mit der Überlassung dieser Angestellten besteht die Gefahr, dass die Behandlung von Haftungsfällen (wenn Dritte durch die Handlung eines Staatsangestellten zu Schaden kommen) und die Beilegung von allfälligen Streitfällen mit einem Angestellten komplexer werden. Der SIERA wird in einem internen Reglement die Handhabung gewisser Mustersituationen beschreiben und so die Behandlung von allfälligen Streitfällen vorwegnehmen.

2.4 Andere Auswirkungen auf das Budget für die Laufende Rechnung

Da der SIERA eine selbstständige Anstalt ist, ist der Voranschlag des SIERA (Laufende Rechnung und Investitionen) unabhängig vom Voranschlag des Staats Freiburg.

Sämtliche Ausgaben des Kantons Freiburg im Zusammenhang mit den Leistungen zugunsten des SIERA (bereitgestelltes Personal, zusätzliche Leistungen wie Rechtsberatung, Informatik, technische Unterstützung) werden vollständig dem SIERA weiterverrechnet, wobei die vollen Kosten dieser Leistungen berücksichtigt werden. Die genauen Modalitäten werden in spezifischen

Dienstleistungs-/Verleihverträgen zwischen dem Staat Freiburg (bzw. der RUBD oder der zuständigen Dienststelle für den Staat Freiburg) und dem SIERA geregelt.

- c) Die Fahrzeuge und Geräte sowie das Material, die dem Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zugeteilt sind, werden nach 10 Jahren dem SIERA übertragen und beim SIERA bilanziert werden. Die Übertragung erfolgt einerseits als Sacheinlage für die Erstkapitalisierung des SIERA (gegen eine Beteiligung des Kantons im Verhältnis zur Einlage) und andererseits gegen ein zehnmaliges Entgelt in der Höhe von mindestens 10 % des Verkehrswerts der restlichen Fahrzeuge, das über 10 Jahre entrichtet wird.

Die Vereinbarung sieht vor, dass der Staat Freiburg im Verhältnis zu seiner Beteiligung und gemäss festgelegten Regeln (Art. 21) an den Gewinnen und Überschüssen des SIERA beteiligt wird.

Für die ersten Jahre des SIERA wurde ein Finanz- und Wirtschaftsplan erstellt. Er berücksichtigt die vollen Kosten in Verbindung mit dem Personal, das für die Ausführung dieser delegierten öffentlichen Staatsaufgabe nötig ist, sowie die Kosten für die Umsetzung bestimmter ASTRA-Weisungen wie etwa die Umsetzung der neuen VSS-Norm 640 855d über die Signalisation und eine neue, prozessgesteuerte Arbeitsorganisation. Er berücksichtigt ausserdem die Leistungen, die der Staat Freiburg für den SIERA erbringt, und die Leistungen, die der SIERA für den Staat Freiburg erbringt.

2.5 Folgen im Bereich der Informatik

Der SIERA wird unabhängig vom betroffenen Kanton ein einheitliches Informatiksystem nutzen. Es wird sich voraussichtlich um das Informatiksystem des Kantons Waadt handeln. Falls dies tatsächlich so umgesetzt wird, wird eine Leistungsvereinbarung zwischen der zuständigen Direktion des Kantons Waadt (*Direction des systèmes d'information*, DSI) und dem SIERA abgeschlossen werden.

2.6 NFA (Konformität, Umsetzung, andere Folgen)

Zu den vorrangigen Aufgaben des SIERA gehört es, auf Delegation des ASTRA die Aufgabe wahrzunehmen, die gemäss Bundesverfassung und NFA dem Bund obliegt und im Betrieb und Unterhalt des Nationalstrassennetzes einschliesslich der Autostrassen besteht.

2.7 Administrative Vereinfachungen

Durch die Schaffung des SIERA wird die Buchführung für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen vereinfacht, weil anstelle von heute drei Buchhaltungen, die manchmal abgeglichen werden müssen, nur noch eine Finanzbuchhaltung (harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2, HRM2) nötig sein wird. Darüber hinaus werden so die Verwaltungspraktiken (Verwaltung der Ausschreibungen, administrative Abläufe mit dem ASTRA usw.) vereinheitlicht.

2.8 Datenschutz

Die allfällige Übermittlung von Daten betreffend die Angestellten, die dem SIERA überlassen werden, wird in einer spezifischen Bestimmung des Verleihvertrags geregelt werden.

2.9 Vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA

Mit verschiedenen Verträgen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA wird zum einen sichergestellt werden, dass dem SIERA die benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen, damit

dieser seine Aufgaben optimal erfüllen kann, und zum anderen, dass die Kosten, die in diesem Zusammenhang für den Kanton anfallen, vollumfänglich gedeckt werden.

Zu den wichtigsten vertraglichen Beziehungen gehören:

Leistungen der Freiburger Staatsangestellten für den SIERA:

- Angestellte der Partnerkantone, die über einen entsprechenden Rahmenvertrag dem SIERA überlassen werden;
- Unterhalt der Nationalstrassen durch den Sektor Unterhalt der Kantonsstrassen des Tiefbauamts (TBA) für den SIERA;
- Personaldienstleistungen, die vom Amt für Personal und Organisation (POA) und vom TBA für den SIERA erbracht werden;
- Buchführung durch den TBA für den SIERA;
- Informatik-Dienstleistungen durch das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) für den SIERA;
- Telekommunikationsdienstleistungen (Polycom) durch die Kantonspolizei für den SIERA;
- Verkehrsleitung durch die Kantonspolizei für den SIERA;
- weitere Management- und Verwaltungsdienstleistungen für den SIERA.

Die Rolle des Vertreters des Kantons, der die vertraglichen Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA organisiert, wird hauptsächlich dem TBA zufallen. Wenn dies die Administration vereinfacht, kann der SIERA indes auch direkt mit anderen Dienststellen des Staats Freiburg Verträge abschliessen.

Leistungen des SIERA für den Staat Freiburg:

- Unterhaltsarbeiten und elektromechanische Dienstleistungen durch den SIERA für bestimmte Kantonsstrassenabschnitte (z. B. Poya und H189);
- Unterhalt der Raststätten (in Gruyères und Estavayer-le-Lac) durch den SIERA für das TBA.

Die vertraglichen Beziehungen werden hauptsächlich in Dienstleistungsverträgen formell festgehalten werden. Eine Ausnahme bilden die Aufgaben der Angestellten, die Bestandteil des Rahmenvertrags für die Bereitstellung der Angestellten sein werden. Für das Material sind Lieferverträge denkbar.

3 SCHLUSSFOLGERUNG

Aus den dargelegten Gründen laden wir Sie ein, dem Vereinbarungsentwurf gemäss dem Verfahren, das im Punkt 1.4.2 der vorliegenden Botschaft beschrieben ist, Folge zu geben.