



Botschaft 2018-DAEC-140

18. September 2018

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung
über den interkantonalen Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz
(SIERA-Vereinbarung)**

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Zum Entwurf	45
1.1. Einführung	45
1.2. Vorbereitungsarbeiten	48
1.3. Neuorganisation	49
1.4. Entwurf der interkantonalen Vereinbarung	52
<hr/>	
2. Auswirkungen des Vereinbarungsentwurfs	53
2.1. Allgemeines	53
2.2. Sacheinlagen und Übertragung des Fahrzeugparks	54
2.3. Personelle Folgen	54
2.4. Andere Auswirkungen auf das Budget für die Laufende Rechnung	55
2.5. Folgen im Bereich der Informatik	55
2.6. NFA (Konformität, Umsetzung, andere Folgen)	55
2.7. Administrative Vereinfachungen	55
2.8. Datenschutz	55
2.9. Vertragliche Beziehungen zwischen dem Staat Freiburg und dem SIERA	55
<hr/>	
3. Schlussfolgerung	56

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 (*SIERA-Vereinbarung*) 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 ver-

fügen, 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. Gesamtinsatandsetzungstrategie 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 bedeu-

tend 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 kantonal 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 ihrer 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 eid-

genössischen 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 Unterhaltsdienst 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 Angestellter 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 Kos-

ten 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 vernünftigem 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).

1.4.3. 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).

—> *Siehe Anhang*

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:

- 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.

- 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 Mustersitu-

ationen 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.

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 Wirtschaftspland 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.

Anhang

—
Vereinbarung