

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

3. Dezember 2013

Nr. 2013-721 R-150-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Genehmigung Vertragsanpassung und -ergänzung der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Uri und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen

1. Ausgangslage

Die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) brachte im Bereich Nationalstrassen gewichtige Änderungen für den Kanton Uri. Seit dem 1. Januar 2008 ist die Eidgenossenschaft neu allein zuständig für Bau, Unterhalt und Betrieb des Nationalstrassennetzes (Art. 49a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG; SR 725.11]). Der betriebliche und der projektfreie bauliche Unterhalt sollten jedoch Kantone oder von ihnen gebildete Trägerschaften besorgen, die mit dem Bund dazu Leistungsvereinbarungen abschliessen (Art. 49a Abs. 2 NSG). Dazu wurden Gebietseinheiten festgelegt. Die Gebietseinheit XI umfasst örtlich den Bereich vom Südportal des Gotthardtunnels (Airolo) bis zum Anschluss Beckenried und die A4 bis Anschluss Küsnacht sowie die Gotthardpassstrasse. Neben dem Gebiet des Kantons Uri liegen damit Teilgebiete der Kantone Schwyz, Nidwalden und Tessin im Perimeter der Gebietseinheit XI.

Die involvierten Kantone haben sich in einer Verwaltungsvereinbarung geeinigt, dass der Kanton Uri für die Gebietseinheit XI der federführende Leistungserbringer (Lead-Kanton) gegenüber dem Bund ist und die alleinige Verantwortung und das unternehmerische Risiko trägt.

2. Rechtliches

Nach Artikel 52 Absatz 1 des Strassengesetzes vom 9. Juni 2013 (StG; RB 50.1111) kann der Kanton im Strassenbereich Aufträge zugunsten des Bunds, anderer Kantone oder Dritter

erfüllen. Zu diesem Zweck kann der Regierungsrat mit dem Bund, anderen Kantonen oder Dritten Verträge abschliessen. Verträge mit dem Bund sind vom Landrat zu genehmigen. Die damit verbundenen Ausgaben gelten mit der Genehmigung durch den Landrat als beschlossen. Die Bestimmung entspricht Artikel 7a des altrechtlichen Strassenbaugesetzes, das auf den 1. Januar 2014 durch das neue Strassengesetz abgelöst wurde.

3. Die Leistungsvereinbarung 2007 mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Die Rechtsbeziehungen zwischen dem in der Baudirektion des Kantons Uri neu geschaffenen Amt für Betrieb Nationalstrassen (AfBN) und dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) wurden in einem Vertrag (Leistungsvereinbarung) zwischen dem Kanton Uri und der Schweizerischen Eidgenossenschaft geregelt. Mit der Leistungsvereinbarung vom Dezember 2007 hat der Bund dem Kanton Uri die Aufgabe übertragen, den betrieblichen und den projektfreien (d. h. kleinen) baulichen Unterhalt an den in der Gebietseinheit XI liegenden Nationalstrassen durchzuführen. Bestandteile der Vereinbarung waren im Wesentlichen die Vertragsurkunde selbst und die Offerte des Betreibers. Der betriebliche Unterhalt umfasste unter anderem Winterdienst, Reinigung, Grünpflege, elektronischen Dienst und technischen Dienst. Der projektfreie bauliche Unterhalt betraf kleinere Arbeiten in den Fachbereichen Fahrbahn/Oberbau, Kunstbauten, bergmännischer Tunnel sowie elektronische Ausrüstung.

Das ASTRA vergütet dem Betreiber seine Leistungen nicht nach einzelnen Leistungskategorien, sondern grundsätzlich in einer globalen Entschädigung, in der auch die Kapitalkosten des Betreibers enthalten sind. Die Entschädigung wurde jährlich nach einer Gleitpreisformel der Teuerung angepasst. Die vereinbarte Globalentschädigung hatte grundsätzlich Gültigkeit für die erste Vertragsperiode bis Ende Mai 2014. Allerdings wurde bei Vertragsabschluss vereinbart, dass eine Anpassung der Globalen nach einer Übergangsphase möglich ist (vgl. dazu hinten). Grund dafür war die Tatsache, dass die Leistungsvereinbarung für beide Parteien "Neuland" war und man über Chancen und Risiken Erfahrungen sammeln musste. Der Gebietseinheit wurde auch die Möglichkeit eingeräumt, weitere Aufträge zu generieren, sei dies vom ASTRA, den Kantonen oder von Dritten. Solche Leistungen wurden nach Aufwand vergütet.

Der Betreiber hat die Interessen des Auftraggebers Bund zu wahren, die Arbeiten sorgfältig nach dem Stand der Wissenschaft und Technik auszuführen und den Bund über wesentliche Sachverhalte oder Erkenntnisse - zum Beispiel betreffend Naturgefahren - zu informieren. Dem Betreiber stand es grundsätzlich frei, wie er sich für die Erfüllung seiner Aufgabe organisierte. Er hat jedoch eine Reihe von Pflichten wahrzunehmen, wie die Koordination

und die Kommunikation mit Dritten, die Buchführung und Rechnungslegung sowie die Berichterstattung und das Controlling. Die Bestimmungen über die Nichterfüllung und nicht richtige Erfüllung, über Nachbesserung und Ersatzvornahme sowie die Regelung der Ansprüche Dritter entsprachen üblichem Vertragsrecht. Der Vertrag wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen, er konnte unter Berücksichtigung einer 24-monatigen Frist gekündigt werden, erstmals wäre dies auf den 31. Mai 2014 möglich gewesen. In Ziffer 21 der Leistungsvereinbarung verpflichteten sich die Parteien, im Hinblick auf eine kostengünstigere Aufgabenerfüllung während einer zweijährigen Übergangsphase sämtliche Leistungen zu überprüfen und insbesondere das Geschäftsmodell, die Prozesse, die Infrastrukturen (z. B. Betriebsstandorte) und den Personalbestand eingehend zu analysieren und die gewonnenen Erkenntnisse auf den 1. Januar 2010 umzusetzen. Darin inbegriffen war auch eine Bereinigung der globalen Offerte, wenn sich dies aufdrängen sollte.

Der Landrat hat der Leistungsvereinbarung mit dem Bund über den Betrieb der Nationalstrasse an der Session vom 10./12. Dezember 2007 zugestimmt.

4. Organisation

Wie bereits erwähnt, haben die Kantone der Gebietseinheit XI dem Kanton Uri den Lead und die Verantwortung übertragen. Der Kanton Uri hat für diese Aufgabe in der Baudirektion das Amt für Betrieb Nationalstrassen (AfBN) aufgebaut. Die organisatorischen Voraussetzungen wurden in einem Reglement (Reglement über das Amt für Betrieb Nationalstrassen; RB 50.1135) beschlossen. Das AfBN ist ein Amt im Sinne der Organisationsverordnung. Es hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und untersteht der Aufsicht der Baudirektion und indirekt jener des Regierungsrats. Im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, auf die sich das Reglement stützt, ist das Amt in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht selbstständig. Das Amt erfüllt die Leistungsvereinbarung über den betrieblichen Unterhalt, den projektfreien baulichen Unterhalt auf den Nationalstrassen und ihren Bestandteilen und den Objekten nach Unterhalts- und Betriebsperimeter in der Gebietseinheit XI für den Kanton Uri. Soweit es sich mit den strategischen Zielen und der Mehrjahresplanung des Amtes verträgt, kann dieses auch Aufgaben anderer Kantone und Dritter übernehmen. Im Rahmen seiner Zuständigkeit beschafft das Amt jene Sachmittel, die erforderlich sind, um den Auftrag zu erfüllen. In gleicher Weise verfügt es über die finanziellen Mittel, die der Bund dem Kanton für diesen Auftrag zur Verfügung stellt.

5. Wertung der ersten Vertragsperiode und Bedeutung für den Kanton Uri

Ein einwandfreier Betrieb der Nationalstrassen ist für die Volkswirtschaft des Kantons Uri,

der in vielfältiger Weise vom Verkehr profitiert und betroffen ist, von erheblicher Bedeutung. Der Kanton Uri hat zudem ein erhebliches Interesse daran, dass die entsprechenden Arbeitsplätze im Kanton Uri erhalten und gesichert werden können. Das Amt für Betrieb Nationalstrassen beschäftigte bei Vertragsbeginn 111 Mitarbeitende, die zur Hauptsache vom Amt für Tiefbau Uri, aber auch von den Tiefbauämtern der Kantone Schwyz, Tessin und Nidwalden übernommen wurden. Aktuell beschäftigt das Amt für Betrieb Nationalstrassen 128 Festangestellte und vier Lernende. Zusätzlich werden je nach Bedarf Teilzeitpensen im Stundenlohn rekrutiert. Die vom Bund übertragene Aufgabe, den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt in der Gebietseinheit zu gewährleisten, erlauben es dem Kanton Uri zudem, sich in diesem Bereich ein Knowhow zu erarbeiten, das vielseitig eingesetzt werden kann.

Das Geschäftsmodell mit dem in der Baudirektion neu geschaffenen AfBN hat sich bestens bewährt. Die aufgebaute Organisation hat aus Sicht des ASTRA Vorbildcharakter und soll längerfristig auch bei den anderen Trägerkantonen in ähnlicher Art und Weise umgesetzt werden. Die Selbstständigkeit des Amts und die separate Buchführung und Rechnungslegung erlauben klare Abgrenzungen zwischen Aufgaben als Leistungserbringer für das ASTRA und sonstigen Aufträgen für das ASTRA, den Kanton Uri und Dritte. Das bewährte Geschäftsmodell soll deshalb weiterhin Grundlage für die nächsten Vertragsperioden sein.

Auf den Vertragsbeginn vom 1. Januar 2008 haben sich die Parteien auf einen global zu vergütenden Betrag von 27,653 Millionen Franken geeinigt. Zusätzlich wurden weitere Aufträge mit dem ASTRA ausgehandelt. Die globale Entschädigung galt für die erste Vertragsperiode mit der Option einer Anpassung nach Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist (siehe vorne), die auch umgesetzt und in einem Nachtrag integriert wurde. Durchschnittlich konnten in den Jahren 2008 bis 2013 Jahresumsätze von rund 37 Millionen Franken generiert werden. Die vereinbarten Vergütungen und das gesamte Auftragsvolumen erlaubten der Baudirektion und dem AfBN nicht nur eine einwandfreie Betriebsführung, sie führten auch dazu, dass jedes Rechnungsjahr (globale und zusätzliche Aufträge zusammen) mit Gewinn abgeschlossen werden konnte. Zudem überstieg das aus Gewinnen erarbeitete Eigenkapital des Amts teilweise die im Reglement festgelegte Obergrenze, so dass namhafte überschüssige Mittel der Kantonskasse eingegliedert werden konnten.

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Leistungsvereinbarung und das Geschäftsmodell des Kantons Uri sehr taugliche Grundlagen für eine weitere Zusammenarbeit in der Zukunft sind. Die Vertragsparteien haben sich deshalb geeinigt, die Zusammenarbeit ohne Vertragskündigung grundsätzlich auf dieser Basis fortzusetzen. Entsprechend wurden in den

Jahren 2012 und 2013 Verhandlungen über Vertragsanpassungen und die neue Globale geführt, die zum heute vorliegenden Resultat führten.

6. Neue Offerte und Vertragsanpassungen

Die Leistungsvereinbarung mit dem ASTRA und die global vergüteten Leistungen sowie die Stundenansätze für den kleinen baulichen Unterhalt und die Projekte mussten auf das Geschäftsjahr 2014 den Erkenntnissen der ersten Vertragsperiode mit Bezug auf Effizienzgewinne und betrieblichen Abläufe angepasst werden. Die Baudirektion und AfBN haben dazu sämtliche Daten für den Betrieb und den projektfreien Unterhalt aufgearbeitet und dem ASTRA am 10. Juni 2013 eine neue Offerte eingereicht. Nach intensiven Verhandlungen liegen nun die Vertragsanpassungen für die Periode 2014 bis 2018 und die neuen Vergütungen vor. Die Parteien haben neu eine Globale von 25,12 Millionen Franken ausgehandelt. Dieser Betrag gilt bis 31. Dezember 2015. Nachher reduziert sich die Globale bis 2018 um 0,35 Millionen Franken. Diese Reduktion setzt weitere Effizienzsteigerungen voraus, die aus Sicht des AfBN möglich sind. Zusätzlich werden weitere Aufträge ausserhalb der Globale vereinbart. Die diesbezüglichen Stundenansätze für den kleinen baulichen Unterhalt und weitere Projekte werden gekürzt, respektive den Stundenansätzen der Globale angeglichen. Die neue globale Vergütung ist für den Betrieb finanziell verkraftbar. In der mittel- und langfristigen Entwicklung wird das AfBN angesichts des von Seiten des Bunds zu erwartenden Kostendrucks allerdings vor anspruchsvolle Aufgaben gestellt werden.

Hauptdiskussion bei den Verhandlungen waren die in die Kantonskasse geflossenen überschüssigen Mittel der letzten Jahre. Das ASTRA geht vom Grundsatz aus, dass die erwirtschafteten Mittel der Gebietseinheiten zumindest teilweise in das "System Nationalstrasse" zurückfliessen. Einig ist man sich, dass die Gebietseinheiten im Rahmen der Leistungsvereinbarung wie bis anhin Gewinne erwirtschaften dürfen und auch ein entsprechendes Eigenkapital ausweisen müssen, damit allfällige Verluste in einem Geschäftsjahr "aufgefangen" werden können. Neu wird eine Erfolgsbeteiligung vereinbart. Diese erfolgt ausschliesslich auf jenem Betrag, der im Falle des Kantons Uri bei einem Überschuss in die Kantonskasse fliesst. Die Erfolgsbeteiligung des ASTRA beträgt 50 Prozent des Ausschüttungssubstrats. Eine Ausschüttung erfolgt erst dann, wenn das aus Gewinnen erarbeitete Eigenkapital der Betriebseinheit die Quote von 15 Prozent des durchschnittlichen Umsatzes der letzten drei Jahre erreicht. Das Eigenkapital dient in erster Linie der Risikoabdeckung und darf durch das Amt nicht für andere Zwecke eingesetzt werden. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre dürfte ein 15-prozentiges Risikosubstrat ausreichend sein, was etwa bei einem Eigenkapital von 5 Millionen Franken erreicht wird. Die Bilanz des AfBN ist im Hinblick auf die neue Periode bereinigt und das Reglement entsprechend angepasst worden.

Weitere wesentliche Vertragsanpassungen: Das ASTRA stellt der Gebietseinheit XI die benötigten Betriebsstandorte und Salzlager für die verlängerte Vertragsdauer bis zum 31. Dezember 2018 weiterhin unentgeltlich zur Verfügung. Später muss eventuell über ein Mietmodell verhandelt werden. Zudem verlangt das ASTRA neu mit dem Jahresreporting die Ablieferung einer attestierten Bilanz, Erfolgsrechnung und Mittelflussrechnung. Der Betreiber einer Gebietseinheit hat diese Finanzinstrumente nach vereinbarten Grundsätzen, ausgehend von den Fachempfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz HRM2 (Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden) oder von Swiss GAAP FER (Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung) zu führen, was beim AfBN bereits der Fall ist. Schliesslich sind auch nicht geleistete Arbeiten im betrieblichen Unterhalt aufgrund von Erhaltungsprojekten jährlich zu berechnen und dem ASTRA zurückzuerstatten.

Das Ergebnis der Verhandlungen über die Anpassung und Ergänzung der Leistungsvereinbarung und die neue Offerte bietet eine gute Ausgangslage für den Kanton Uri, weiterhin einen qualifizierten und betriebswirtschaftlich erfolgreichen Betrieb gewährleisten zu können, der den Kanton Uri finanziell nicht belastet.

7. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Vertragsanpassung und -ergänzung der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Uri und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen wird genehmigt.

Beilagen:

- Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Uri und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen (Beilage 1)
- Vertragsanpassung und -ergänzung der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Uri und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt der Nationalstrassen (Beilage 2)