

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Wirtschaftlichkeit der Gebietseinheiten und deren Aufsicht

Bundesamt für Strassen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.16549.806.00293
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Informationen zum Prüfgebiet	18
2.1 Das schweizerische Nationalstrassennetz	18
2.2 Gebietseinheiten und deren Aufgaben	18
2.3 Die vom Bund bestellten Leistungen	20
2.4 Rolle des ASTRA	21
2.5 Optimierungsprojekte des Bundes seit 2008	22
3 Rechtliche Grundlagen	23
3.1 Die gesetzlichen Grundlagen schränken den Wettbewerb ein	23
3.2 Die vorhandenen Kompetenzen und der gesetzliche Spielraum müssen mehr genutzt werden.....	24
4 Controlling	25
4.1 Die Anzahl Standards und Indikatoren zur Beurteilung der erbrachten Leistungen auf mess- und beurteilbare Kriterien reduzieren	25
4.2 Die Fachspezialisten Kontrolle Betrieb der Filialen müssen ihre Aufgaben einheitlich wahrnehmen	28
4.3 Förderung von «good practice» durch Streckenkontrollen	29
4.4 Das finanzielle Jahresreporting soll minimal sein.....	30
4.5 Die Erfolgsbeteiligung ist in allen Leistungsvereinbarungen gleich zu regeln.....	31
4.6 Die Fachapplikation BUS kostet viel und wird wenig genutzt	33
4.7 Mehr Stichprobenkontrollen, weniger flächendeckendes Reporting	34

5	Leistungsbereitstellung	36
5.1	Es gibt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den Fremdleistungsquoten und Kosten der Gebietseinheit	36
5.2	Beschaffung und Instandhaltungsstrategie bei der Betriebs- und Sicherheitsausrüstung muss aufeinander abgestimmt sein	38
5.3	Eine Zentralisierung des Spezialisten Know-how bei der BSA ist anzustreben	39
5.4	Die Kosten für Energiebezüge werden neu verhandelt.....	39
5.5	Einsparpotenzial beim (Auftau-)Salz Einkauf für den Winterdienst.....	40
6	Strukturelles Optimierungspotenzial	42
6.1	Es besteht kein Kausalzusammenhang zwischen Rechtsform resp. Grösse und allfälligen Kostenvorteilen in der heute vorhandenen Struktur.....	42
6.2	Eine stärkere Zentralisierung von Fachwissen und technischer Ausrüstung ist anzustreben	43
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	45
	Anhang 2: Abkürzungen.....	46
	Anhang 3: Glossar	47
	Anhang 4: Bibliographie.....	48
	Anhang 5: Ansprech- und Interviewpartner	49
	Anhang 6.1: Gliederung Teilprodukte (Globale)	51
	Anhang 6.2: Gliederung Teilprodukte (Globale)	52
	Anhang 7: Zusammenstellung Produkt / Teilprodukt und Vergütungsart (Darstellung ASTRA) ..	53
	Anhang 8: Angebote der GE pro Teilprodukt und Streckenkategorie (Auszug FA-BUS)	54
	Anhang 9: Auszug aus ASTRA Richtlinie «Standards und Indikatoren – Beispiel Teilprodukt Reinigung	55

Wirtschaftlichkeit der Gebietseinheiten und deren Aufsicht

Bundesamt für Strassen

Das Wesentliche in Kürze

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gingen die Nationalstrassen 2008 in den Besitz des Bundes über. Damit übernahm dieser auch die Verantwortung für deren Betrieb. Die ursprünglich 24 kantonalen Stellen wurden in 11 Gebietseinheiten (GE) zusammengefasst, welche heute den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt sicherstellen. Sie werden vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) dazu mit einer Leistungsvereinbarung beauftragt.

Die von den GE erbrachten Leistungen im betrieblichen Unterhalt entschädigt das ASTRA mittels einer Globalen in der Höhe von rund 230 Millionen Franken pro Jahr. Der projektfreie bauliche Unterhalt verursacht zusätzliche Kosten im Umfang von ungefähr 60 Millionen Franken jährlich. Diese Kosten werden nach effektivem Aufwand abgegolten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte im Jahr 2017 eine Prüfung zur Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die GE durch. Gleichzeitig prüfte sie die Aufsichtstätigkeit des ASTRA. Fünf Prüfungsbereiche wurden untersucht: rechtliche Grundlagen, Controlling, Make-or-Buy (Fremdleistungen), koordinierte Beschaffung und strukturelle Optimierung der GE.

Die rechtlichen Grundlagen schränken den Wettbewerb und die damit verbundene Wirtschaftlichkeit ein

Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) fordert einen Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen und deren technischen Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Der Bund soll dazu mit den Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen abschliessen. Nur im Fall, dass kein Kanton oder keine von ihnen gebildete Trägerschaft bereit ist die Ausführung der Arbeiten zu übernehmen, steht es dem Bund frei, die Leistungserbringung an Dritte zu vergeben. Die Kantone geniessen somit eine Art «Vorkaufsrecht» und der Wettbewerb wird mit dem heutigen System weitgehend verhindert. Dieser Umstand ist politisch gewollt, da der Synergieverlust bei Gleichstellung Dritter mit den Kantonen in der politischen Debatte zur NFA stärker gewertet wurde.

Die Aufteilung des Nationalstrassennetzes in 11 GE ist in erster Linie politisch getrieben. Das Gesetz schreibt dem Bundesrat die Kompetenz der Grenzziehung zu. Er entscheidet auch über die Vergabe der Leistungen, falls sich mehrere Kantone für eine GE bewerben würden.

Die EFK ist der Meinung, dass der Bundesrat im Sinne einer wirtschaftlichen Leistungserbringung seine Kompetenzen und den vorhandenen gesetzlichen Spielraum mehr ausnutzen sollte.

Reduzierung des administrativen Aufwands im Bereich Controlling und Reporting

Mit der Umsetzung des Optimierungsprojektes ALV14 hat das ASTRA im Verlauf der letzten Jahre etliche Verbesserungen eingeführt und damit bereits für Einsparungen in Millionenhöhe gesorgt.

Die EFK sieht im Bereich der global entschädigten Leistungen noch weiteres Potenzial. Das Jahresreporting und der damit verbundene Aufwand können zum heutigen Zeitpunkt reduziert werden. Zu detaillierte Angaben sind nicht mehr nötig. Der administrative Aufwand kann damit sowohl beim ASTRA als auch bei den GE minimiert werden. Als Folge eines verringerten Reportings und der damit geringeren Datenmenge kann auch eine günstigere Datenbanklösung beim ASTRA in Betracht gezogen werden.

Die EFK ist der Meinung, dass durch vermehrte Streckenkontrollen die Qualität der geleisteten Arbeit vom ASTRA stichprobenartig kontrolliert werden kann. Durch die gezielte Beurteilung einzelner Tätigkeiten soll sich eine gute Praxis etablieren und die wirtschaftliche Leistungserbringung nicht nur überprüft, sondern auch gefördert werden.

Der Salzpreis für den Winterdienst ist neu zu verhandeln

Die Schweizer Salinen AG, welche im Besitz der Kantone ist, hat eine Monopolstellung für den Verkauf, den Import und den Handel mit Salz. Es gibt keinen Wettbewerb und die Preise liegen zwei- bis viermal höher als im angrenzenden Ausland. Die Kantone, als Aktionäre, profitieren direkt von den erwirtschafteten Gewinnen in Form einer Dividendenausschüttung.

Die hohen Gewinne der Salinen deuten darauf hin, dass das Salz hierzulande zu teuer verkauft wird. Aus Sicht der EFK sind die Preise neu zu verhandeln. Falls dies nicht zu einer Reduktion führen würde, soll mittels Ausbedingung eines Einsichtsrechts eine Preisprüfung beim Lieferanten durchgeführt werden können, um den marktgerechten Preis herbeizuführen. Das jährliche Einsparpotenzial liegt bei 1 bis 2 Millionen Franken.

Zentralisierung von Fachwissen und technischer Ausrüstung

Das Fachwissen im Bereich der Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen wird immer wichtiger. Die EFK empfiehlt die Zentralisierung des Know-hows zu prüfen. Damit können Kräfte gebündelt und die wirtschaftlichere Leistungserbringung zukünftig gesteigert werden.

Auch im Bereich der Grünpflege oder der Reinigung sieht die EFK Potenzial in einer engeren Zusammenarbeit der GE. Die Ausführung dieser Teilprodukte ist relativ gut planbar. Eine zentralisierte Organisation würde zu einer besseren Personal- und Geräteauslastung führen. Weniger Neuanschaffungen von technischer Ausrüstung wäre ein weiterer positiver Effekt in Bezug auf die Minimierung der heute anfallenden Kosten.

Rentabilité des unités territoriales et leur surveillance

Office fédéral des routes

L'essentiel en bref

À la suite de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la propriété des routes nationales a été confiée à la Confédération en 2008. Depuis, celle-ci assume aussi la responsabilité de leur exploitation. Les 24 services cantonaux d'origine ont été regroupés en 11 unités territoriales (UT), qui assurent désormais l'exploitation et les travaux d'entretien ne faisant pas l'objet d'un projet. L'Office fédéral des routes (OFROU) leur confie ces tâches par le biais d'une convention sur les prestations.

L'OFROU verse une rémunération globale d'environ 230 millions par an aux UT pour les prestations d'exploitation fournies. Les travaux d'entretien ne faisant pas l'objet d'un projet engendrent des coûts supplémentaires de quelque 60 millions par an. Ces coûts sont indemnisés sur la base des frais effectifs.

En 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de rentabilité des prestations fournies par les UT. En même temps, elle a examiné la surveillance de l'OFROU. Cet examen comportait cinq volets thématiques: bases juridiques, controlling, production ou achat (prestations externes), coordination des achats et optimisation structurelle des UT.

Les bases juridiques limitent la concurrence et la rentabilité que celle-ci engendre

La loi fédérale sur les routes nationales (LRN) exige l'entretien et l'exploitation des routes nationales et de leurs installations techniques selon des critères économiques. À cette fin, la Confédération doit conclure des conventions sur les prestations avec les cantons ou des organismes responsables constitués par ces derniers. La Confédération est libre de confier la fourniture de prestations à des tiers uniquement dans le cas où aucun canton ou aucun organisme responsable n'est disposé à assumer l'exécution des travaux. Les cantons bénéficient ainsi d'une sorte de «droit de préemption», avec le système actuel, la concurrence se voit entravée dans une large mesure. Cette situation résulte d'une volonté politique, car l'argument selon lequel une égalité de traitement entre les tiers et les cantons entraînerait une perte de synergie l'a emporté lors du débat politique sur la RPT.

La division du réseau des routes nationales en 11 UT résulte en premier lieu d'une décision politique. La loi attribue au Conseil fédéral la compétence de délimiter les UT. Il décide également de l'adjudication des prestations, dans le cas où plusieurs cantons poseraient leur candidature pour une même UT.

Le CDF estime que, pour assurer une prestation de services économique, le Conseil fédéral devrait davantage mettre à profit ses compétences et la marge de manœuvre légale dont il dispose.

Réduction de la charge administrative dans les domaines du controlling et du reporting

Avec le projet d'optimisation ALV14, l'OFROU a apporté diverses améliorations au cours des dernières années et réalisé ainsi des économies de plusieurs millions.

Le CDF considère que des économies sont encore possibles dans le domaine des rémunérations globales. À l'heure actuelle, le reporting annuel peut être réduit, ce qui permettrait de baisser les charges dans ce domaine. Des données détaillées ne sont plus nécessaires. Les charges administratives peuvent ainsi être diminuées tant pour l'OFROU que pour les UT. Grâce à l'allègement du reporting et à la réduction des données fournies, l'OFROU peut également envisager de se doter d'une solution plus avantageuse pour sa banque de données.

Selon le CDF, l'OFROU peut vérifier par sondage la qualité du travail fourni en augmentant le nombre des contrôles routiers. L'examen ciblé d'activités spécifiques doit favoriser la mise en place de bonnes pratiques et permettre non seulement de contrôler, mais aussi d'encourager la fourniture économique des prestations.

Le prix du sel destiné au service hivernal doit être renégocié

Propriété des cantons, les Salines Suisses SA ont le monopole de la vente, de l'importation et du commerce du sel. Faute de concurrence, les prix du sel sont deux à quatre fois supérieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins. En tant qu'actionnaires, les cantons profitent directement des bénéfices réalisés par le biais des dividendes qui leur sont versés.

Les importants bénéfices obtenus par les Salines montrent que le prix du sel est trop élevé en Suisse. Le CDF estime que les prix doivent être renégociés. Si les prix devaient rester inchangés, il conviendrait, par le biais d'un droit de regard, d'effectuer un examen auprès du fournisseur, afin de réduire les prix à un niveau conforme au marché. Les économies annuelles potentielles sont de l'ordre de 1 à 2 millions de francs.

Centralisation du savoir-faire et de l'équipement technique

Le savoir-faire relatif à l'équipement d'exploitation et de sécurité gagne sans cesse en importance. Le CDF recommande d'examiner l'opportunité d'une centralisation de ce savoir-faire. Une telle mesure peut créer des synergies et rendre la fourniture des prestations plus économique à l'avenir.

Le CDF perçoit également un potentiel de renforcement de la collaboration entre les UT dans le domaine de l'entretien des espaces verts et du nettoyage. L'exécution de ces tâches est relativement facile à planifier. La mise en place d'une organisation centralisée permettrait d'améliorer l'utilisation des capacités en termes de personnel et d'équipement. Réduire les nouvelles acquisitions d'équipement technique serait un autre effet positif afin de diminuer les coûts actuels.

Texte original en allemand

Economicità delle unità territoriali e della loro attività di sorveglianza

Ufficio federale delle strade

L'essenziale in breve

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) ha segnato nel 2008 il passaggio di proprietà delle strade nazionali dai Cantoni alla Confederazione, la quale è responsabile anche del relativo esercizio. I 24 uffici cantonali esistenti sono stati raggruppati in 11 unità territoriali, cui attualmente competono la manutenzione corrente e gli interventi di manutenzione edile esenti da progettazione. L'Ufficio federale delle strade (USTRA) assegna loro l'incarico di svolgere questi lavori mediante una convenzione sulle prestazioni.

Per i costi delle prestazioni di manutenzione corrente fornite dalle unità territoriali, l'USTRA eroga un importo globale pari a circa 230 milioni di franchi all'anno. A ciò si aggiungono i costi degli interventi di manutenzione edile esenti da progettazione, che ammontano a circa 60 milioni di franchi all'anno e vengono indennizzati in base ai costi effettivi.

Nel 2017, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una verifica sull'economicità della fornitura delle prestazioni da parte delle unità territoriali nonché sull'attività di sorveglianza dell'USTRA. In totale sono stati esaminati cinque settori tematici: basi legali, controlling, «make or buy» (prestazioni di terzi), acquisti pubblici coordinati e ottimizzazione strutturata delle unità territoriali.

Le basi legali limitano la concorrenza e l'economicità

La legge federale sulle strade nazionali (LSN) promuove la manutenzione e l'esercizio delle strade nazionali e delle loro installazioni tecniche secondo criteri economici. A tale scopo la Confederazione deve concludere delle convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni o con enti da essi costituiti. Soltanto se per determinate unità territoriali nessun Cantone o nessun ente è disposto a concludere una convenzione sulle prestazioni, la Confederazione può affidare l'esecuzione a terzi. In questo modo i Cantoni godono di una sorta di «diritto di prelazione» che, nel sistema vigente, ostacola ampiamente la concorrenza. Tale situazione è l'espressione di una volontà politica. Infatti, nel dibattito politico sulla NPC, alla perdita di sinergie derivante da una parità di trattamento tra Cantoni e terzi è stato attribuito un peso maggiore.

La decisione di suddividere la rete stradale nazionale in 11 unità territoriali è stata principalmente politica. Secondo la legge, il Consiglio federale è competente per la delimitazione delle unità territoriali e decide in merito all'assegnazione qualora più Cantoni si candidino per l'esercizio di un'unità territoriale.

Il CDF è del parere che il Consiglio federale debba sfruttare maggiormente le sue competenze e il suo margine di manovra sul piano legislativo nell'ambito della fornitura delle prestazioni secondo criteri economici.

Riduzione dei costi amministrativi nel settore controlling e reportistica

Negli ultimi anni, con l'attuazione del progetto per la conclusione della convenzione sulle prestazioni (ALV14/CAP14), l'USTRA ha introdotto numerosi miglioramenti e ha realizzato risparmi nell'ordine di milioni di franchi.

Il CDF ritiene che nel settore delle prestazioni indennizzate mediante importo globale ci sia ancora del potenziale. Allo stato attuale, la reportistica annuale e i relativi costi possono essere ridotti. Le informazioni troppo dettagliate non sono più necessarie. La diminuzione dei costi amministrativi può avvenire sia presso l'USTRA sia presso le unità territoriali. Riducendo al minimo la reportistica, e quindi anche la quantità di dati da elaborare, si potrebbe trovare una soluzione più economica per quanto riguarda le banche dati dell'USTRA.

Secondo il CDF, intensificando i controlli delle tratte la qualità del lavoro fornito dall'USTRA può essere controllata a campione. La valutazione specifica di singole attività delle unità territoriali mira ad affermare una buona prassi. La fornitura economica delle prestazioni non deve essere soltanto oggetto di verifica, ma anche di promozione.

Rinegoziare il prezzo del sale per la manutenzione invernale

Le Saline Svizzere AG, di proprietà cantonale, detengono il monopolio della vendita, dell'importazione e del commercio del sale. In assenza di concorrenza, i prezzi sono da due a quattro volte più alti rispetto ai Paesi confinanti. Grazie alla distribuzione dei dividendi, i Cantoni in quanto azionisti beneficiano direttamente degli utili realizzati.

I cospicui utili delle Saline indicano che il prezzo del sale in Svizzera è troppo elevato. Secondo il CDF i prezzi devono essere rinegoziati. Se ciò non servisse ad abbassarli, bisognerebbe eseguire una verifica dei prezzi presso i fornitori riservandosi il diritto d'ispezione, in modo da concordare un prezzo conforme al valore di mercato. Il potenziale di risparmio annuo si aggira tra uno e due milioni di franchi.

Centralizzare le conoscenze specialistiche e l'attrezzatura

Le conoscenze specialistiche applicate al settore dell'esercizio e della sicurezza assumono un'importanza sempre maggiore. Il CDF raccomanda di verificare la fattibilità di una centralizzazione del know-how per unire le forze e accrescere l'economicità nella fornitura delle prestazioni future.

Anche per quanto concerne il settore della cura delle aree verdi o delle pulizie (due prodotti parziali la cui esecuzione è facilmente pianificabile), il CDF ravvisa un potenziale per intensificare la collaborazione tra le unità territoriali. Un'organizzazione centralizzata consentirebbe di ottimizzare il rendimento di personale e attrezzatura. Inoltre, la riduzione degli acquisti dell'attrezzatura rappresenterebbe un altro significativo contributo alla minimizzazione dei costi attuali.

Testo originale in tedesco

Economic efficiency of territorial units and their supervision

Federal Roads Office

Key facts

With the new system of fiscal equalization and the division of tasks between the Confederation and the cantons (NFE), in 2008 ownership of motorways passed to the Confederation, which also assumed responsibility for their operation. The original 24 cantonal bodies were grouped into 11 territorial units, which today ensure operational and project-free structural maintenance. They are engaged for this purpose by the Federal Roads Office (FEDRO) with a service level agreement.

The operational maintenance services provided by the territorial units are remunerated by FEDRO by means of a global payment of around CHF 230 million per year. The project-free structural maintenance causes additional costs amounting to roughly CHF 60 million per year. These costs are settled according to the actual time and effort involved.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit on the economic efficiency of service provision by the territorial units in 2017. At the same time, it examined FEDRO's oversight activity. Five audit areas were examined: legal basis, controlling, make or buy (third-party services), coordinated procurement and structural optimisation of the territorial units.

The legal basis restricts competition and the associated economic efficiency

The Federal Act on the Motorways (MWA) calls for motorways and their technical facilities to be maintained and operated according to economic criteria. The Confederation is to conclude service level agreements with the cantons or bodies formed by them for this purpose. The Confederation is free to award service provision to third parties only in the event that no canton or body formed by it is willing to execute the work. The cantons thus have a kind of "pre-emptive right" and competition is largely prevented with the current system. This situation is politically desired, as the loss of synergy when third parties are put on the same footing as the cantons was given greater weight in the political NFE debate.

The division of the motorway network into 11 territorial units is primarily politically driven. The law gives the Federal Council the power to define the borders. The Federal Council also decides on the awarding of services if several cantons apply for a territorial unit.

In terms of economical service provision, the SFAO believes that the Federal Council should make greater use of its powers and the existing legal scope.

Reduction of administrative burdens in the area of controlling and reporting

With the implementation of the ALV14 optimisation project, FEDRO has made numerous improvements over the past few years and savings of millions of francs have already been achieved.

The SFAO sees even more potential in the area of globally remunerated services. From today's standpoint, the annual reporting and the associated work can be reduced. Overly detailed information is no longer necessary. The administrative burden can thereby be reduced at FEDRO and the territorial units. As a result of reduced reporting and the smaller data volumes associated with that, a cheaper database solution can be considered for FEDRO.

The SFAO believes that the quality of the work carried out by FEDRO can be checked on a random basis by means of increased route checks. The targeted assessment of individual activities should establish good practices and the economic provision of services should not only be reviewed but also promoted.

The price of salt for winter road maintenance must be renegotiated

Swiss Saltworks AG, which is owned by the cantons, has a monopoly for selling, importing and trading in salt. There is no competition and prices are two to four times higher than in neighbouring countries. As shareholders, the cantons benefit directly from the profits generated in the form of a dividend payment.

The high profits of Swiss Saltworks are an indication that salt is too expensive in Switzerland. As the SFAO sees it, prices must be renegotiated. If this does not lead to a reduction, it should be possible, by stipulating a right of inspection, for a price check to be carried out at the supplier's premises in order to establish the market price. The annual savings potential is between CHF 1 and 2 million.

Centralisation of expertise and technical equipment

Expertise in the area of operating and safety equipment is becoming more and more important. The SFAO recommends examining the centralisation of know-how. In this way, forces can be pooled and the more economical provision of services can be increased in the future.

Also in the area of the maintenance of green areas and cleaning, the SFAO sees potential for closer cooperation among the territorial units. The execution of these components is relatively easy to plan. A centralised organisation would lead to improved staff and equipment utilisation. Fewer new purchases of technical equipment would have a further positive effect in terms of minimising the costs incurred today.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme des ASTRA

Die Prüfergebnisse bestärken das ASTRA in seinen Anstrengungen, die Wirtschaftlichkeit ständig zu verbessern und zeigen, dass die erfolgten Massnahmen zu einer stetigen Verbesserung von Leistung und Effizienz geführt haben. Der Grundsatzwechsel von der Bezahlung nach Aufwand zu der Outputsteuerung, wo die bestellte Leistung und nicht der Aufwand vergütet wird, hat unbestritten ihre positiven Seiten gezeigt. Die gesetzlichen Randbedingungen schränken aber den Wettbewerb ein und stehen den Optimierungsbemühungen teilweise im Weg. Ungeachtet dessen ist das ASTRA laufend darum bemüht, im Rahmen von Optimierungsmöglichkeiten und Projekten die Wirtschaftlichkeit ständig zu verbessern. Anpassungen an Vorgaben und Randbedingungen erfolgen in der Regel auf die nächste Vertragsperiode, in vorliegendem Fall auf das Jahr 2020.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und den Kantonen im Jahr 2008 wurde der Bund Eigentümer des schweizerischen Nationalstrassennetzes. Damit übernahm er auch die Verantwortung für deren Betrieb. Die ursprünglich 24 kantonalen Stellen wurden zu elf Gebietseinheiten (GE) zusammengefasst, welche im Auftrag des Bundes den betrieblichen und den projektfreien baulichen Unterhalt gewährleisten. Die GE sind aus den Kantonen gebildete Trägerschaften, die mittels Leistungsvereinbarungen vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) beauftragt werden. Das ASTRA vergütet den betrieblichen Unterhalt pauschal, den projektfreien baulichen Unterhalt nach Aufwand. Die Pauschale beläuft sich für alle GE zusammen auf jährlich rund 230 Millionen Franken. Die nach Aufwand entschädigten Leistungen schlagen mit total knapp 60 Millionen Franken pro Jahr zu Buche¹. Zusätzlich stellt der Bund den GE die vorhandenen Betriebsstandorte (Werkhöfe, externe Stützpunkte und Salzlager) unentgeltlich zur Verfügung.

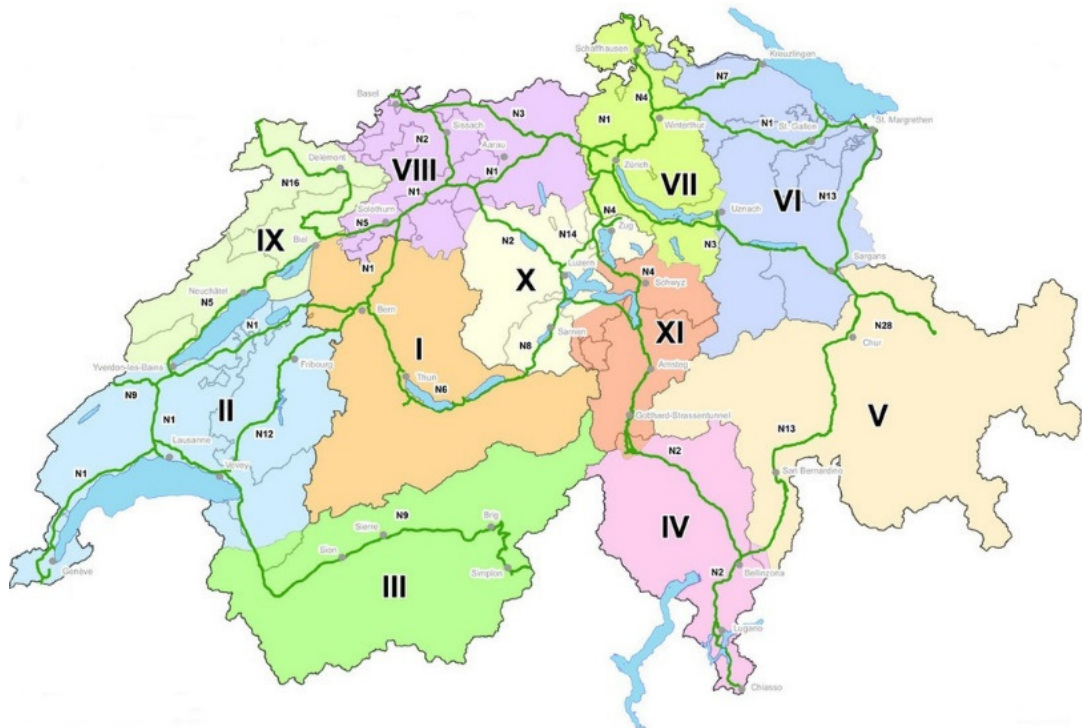


Abbildung 1: Schweizerisches Nationalstrassennetz und Gebietseinheiten (Darstellung ASTRA)

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die GE und deren Aufsicht zu untersuchen. Als Basis dafür diente das zu diesem Zweck erarbeitete Konzept aus dem Jahr 2015. Es zeigt die zu untersuchenden Themen für die Prüfung auf.

¹ Zahlen FA-BUS 2016

Nachfolgende Themen und dazugehörige Fragestellungen stehen dabei im Zentrum:

Rechtliche Grundlagen:

1. Sind die rechtlichen Kompetenzen des ASTRA ausreichend, um im Sinne einer wirtschaftlichen Leistungserbringung zu steuern?

Mit dieser Frage soll insbesondere untersucht werden, wie die Kompetenzen verteilt sind und welchen rechtlichen Handlungsspielraum der Bund resp. das ASTRA überhaupt hat, um mehr Wettbewerb bei der Auftragsvergabe einzuführen. Weiter interessiert auch die (betriebswirtschaftliche) Logik, welche hinter der Grenzziehung gemäss Nationalstrassenverordnung (NSV) steht.

Controlling:

2. Wird mit geeigneten finanziellen und operativen Kriterien eine wirtschaftliche Leistungserbringung beurteilt und gefördert?

Die Prüfhandlungen sollen Aufschluss geben über die Wirksamkeit und die Verhältnismässigkeit des Controllings beim ASTRA.

Make-or-Buy:

3. Inwieweit soll das ASTRA auf die Eigen- und Fremdleistungsquote der Gebietseinheiten bei den Teilprodukten Winterdienst, Grünpflege und Reinigung Einfluss nehmen, um eine wirtschaftlichere Leistungserbringung zu erzielen?

Analysen sollen aufzeigen, welchen Einfluss die jeweiligen Fremdleistungsquoten auf die Wirtschaftlichkeit einzelner Teilprodukte haben. Damit kann beurteilt werden, ob es allenfalls sinnvoll sein könnte, dass das ASTRA überhaupt Einfluss nimmt.

Koordinierte Beschaffung:

4. Führt eine besser koordinierte Beschaffung der Fremdleistungen und Energie bei der Betriebs- und Sicherheitsausrüstung (BSA) sowie des Salzes beim Winterdienst zu tieferen Kosten im betrieblichen Unterhalt?

Ziel ist es aufzuzeigen, ob es im Bereich der koordinierten Beschaffung noch ungenutztes Potenzial gibt und wo allfällige Probleme liegen.

Strukturelles Potenzial:

5. Gibt es Kosten- oder organisatorische Vorteile von einer Zentralisierung von Führungs-, Planungsstellen und Beschaffungsstellen?

Die GE sind teils sehr unterschiedlich organisiert. Ein allfälliger Zusammenhang zwischen Organisationsstrukturen und den Finanzzahlen soll mit der Frage geklärt werden. In kleinem Rahmen werden auch die entsprechenden Strukturen des betrieblichen Unterhalts der Nationalstrassen im naheliegenden Ausland zum Vergleich herbeigezogen.

Im Fokus der Prüfung stand ausschliesslich der mittels einer Globalen vergütete betriebliche Unterhalt. Der nach Aufwand abgerechnete projektfreie bauliche Unterhalt war nicht Bestandteil der durchgeführten Untersuchungen und Analysen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Mischa Waber (Revisionsleitung) und Roger Lanicca vom 08.11.2016 bis 15.08.2017 mit Unterbrüchen durchgeführt.

Die Ergebnisse der Prüfung basieren auf:

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste insbesondere alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, Richtlinien und Fachhandbücher ASTRA (Kontrolle Betrieb, Reporting, Rechnungswesen, Teilprodukt spezifische Fachbücher etc.), Leistungsvereinbarungen, bundesinterne und bundesexterne Berichterstattungen, Studien bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, Sessions- und Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes und Angestellten bei den GE wie auch mit externen Fachpersonen und Betroffenen, die die Vielfalt der Ansichten vertreten, wurden insgesamt 18 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Liste siehe Anhang 5). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Analyse der Rechtsgrundlagen

Mit einer rechtlichen Analyse wurde der Handlungsspielraum des Bundes resp. des ASTRA aus verschiedenen Blickwinkeln geprüft. Die in Dokumenten und Interviews gesammelten Informationen wurden aus rechtlicher Sicht sowie beschaffungsrelevanter Sicht beleuchtet.

Modul 4: Quantitative Datenanalyse von allen Gebietseinheiten

Anhand eigener Analysen der Kostendaten aus der Fachapplikation BUS (Datenbank) des ASTRA wurden Feststellungen abgeleitet, welche anschliessend in den Interviews vertieft und ergänzt wurden. Ebenso dienten die Untersuchungen als Basis für die vorzunehmende Fallbeschränkung auf acht GE.

Modul 5: Fallstudien in acht Gebietseinheiten

In acht GE wurden die Ergebnisse der quantitativen Analyse mit Gesprächen und weiteren Dokumenten vertieft und plausibilisiert. Ebenfalls fanden in einigen GE Betriebsführungen statt. Diese dienten dazu, ein besseres Bild der GE zu erhalten.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die verlangten Unterlagen wurden der EFK vollständig und fristgerecht zur Verfügung gestellt. Die gewünschten Interviewpartner standen zur Verfügung und erteilten offen Auskunft.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. November 2017 statt. Teilgenommen haben:

ASTRA:

Vizedirektor

Bereichsleiter Betrieb

EFK:

Mandatsleiter

Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Informationen zum Prüfgebiet

2.1 Das schweizerische Nationalstrassennetz

Die Länge des Nationalstrassennetzes beträgt knapp 1900 Kilometer (zum Vergleich: Kantonsstrassennetzlänge knapp 18 000 Kilometer). Im Verlauf der Parlamentsdebatte zur Vorlage über den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) haben die Eidgenössischen Räte zudem die Aufnahme von rund 400 Kilometer Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz beschlossen. Damit vergrössert sich das Nationalstrassennetz per 1. Januar 2020 um mehr als einen Fünftel.

2.2 Gebietseinheiten und deren Aufgaben

Im Auftrag des Bundes erbringen elf GE Leistungen für den betrieblichen Unterhalt, planen und führen die entsprechenden Aufgaben selbstständig durch und stellen den nötigen Fuhrpark zu Verfügung. Die GE sind in der Regel den kantonalen Tiefbauämtern der Sitzkantone angegliedert und betreiben die Werkhöfe für die Ausführung der Arbeiten. Die Werkhöfe bestanden bereits vor der Reorganisation aus der Einführung von NFA und sind grundsätzlich im Eigentum des Bundes. Sie werden den GE kostenlos zu Verfügung gestellt. Die GE verpflichten sich für die Betriebsstandorte zu sorgen. Die räumliche Abgrenzung der GE ist im Anhang 2 der Nationalstrassenverordnung (NSV) schriftlich festgehalten. Die GE sind unterschiedlich organisiert. Heute gibt es im Grundsatz drei Modelle:

- *1-Kanton:* Bei diesen GE sind die Grenzen deckungsgleich mit jenen des Kantons. Der Vertragspartner ist der Kanton. In diesem Fall hat sich wenig zur Situation vor NFA geändert. Die Organisationsform entspricht einem Tiefbauamt (TBA) oder einer Abteilung des TBA.
- *Lead-Kanton-Modell:* In den meisten GE haben sich mehrere Kantone zu einer Träger-schaft zusammengeschlossen. Wobei ein Kanton die Koordination und Vereinbarung mit dem ASTRA übernimmt. Bei diesem Modell sind die Strukturen meist zentralisierter als vor dem NFA.
- *Aktiengesellschaft (AG):* Eine Ausnahme bildet zurzeit GE VIII, welche als Aktiengesellschaft organisiert ist. Das Aktionariat besteht aus den Kantonen BL, SO und AG. Zukünftig soll die GE IX ebenfalls als AG organisiert werden.

Nachfolgende Darstellung zeigt eine Übersicht der Organisationsformen der GE. Weiter ist aus der Tabelle ersichtlich, wie stark eine GE in die kantonale Verwaltung integriert ist. Die in Klammern festgehaltene Bewertung auf einer Skala von 1 (sehr tief) bis 10 (sehr hoch) zeigt den Integrationsgrad der einzelnen GE.

Organisationsform	GE	Kantone	Integrationsgrad der GE in kantonale Verwaltung (Stand 2010) ²	Aussenwahrnehmung ASTRA zur Einheitlichkeit (grobe Einschätzung)
1-Kanton	I	BE	Mittel (5)	Zentralisierter geführt
1-Kanton	III	VS	Hoch (9)	Jeder Werkhof für sich
1-Kanton	IV	TI	Hoch (8)	Zentralisierter geführt
1-Kanton	V	GR	Hoch (10)	Jeder Bezirk für sich
Lead-Kanton	II	VD (Lead), GE, FR	Hoch (8)	Jeder Werkhof für sich
Lead-Kanton	VI	SG (Lead), TG, GL, AI/AR	Mittel (5)	Jeder Werkhof für sich
Lead-Kanton	VII	ZH (Lead), SH	Hoch (9)	Zentralisierter geführt
Lead-Kanton	X	LU (Lead), ZG, OW, NW	Mittel (6)	Zentralisierter geführt
Lead-Kanton	XI	UR (Lead), SZ, TI	Tief (3)	Zentralisierter geführt
AG	VIII	BS, BL, SO, AG	Tief (2)	Zentralisierter geführt
Evtl. AG (ab 2018)	IX	NE, JU, BE	--	Jeder Werkhof für sich

Tabelle 1: Übersicht zur Organisationsform der elf GE

Nachfolgende Tabelle zeigt eine grobe Zusammenstellung einiger Daten zu den einzelnen GE:

Gebietseinheit			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Netz	Total Netz	km	158	302	117	121	157	206	187	209	155	131	128
	Offene Strecke	km	143	280	107	111	129	191	160	184	98	107	90
	Tunnel	km	15	22	10	9	28	15	26	25	57	24	37
Personal	Total Personal NS	MA	94	157	75	127	74	120	130	173	92	62	131
	Leitung	MA	4	10	12	10	k.A.	9	17	25	10	9	15
	Strassen dienst	MA	52	138	41	67	k.A.	75	79	82	52	29	52
	Werkstatt	MA	8	3	7	8	k.A.	8	10	11	2	5	22
	Elektro- mechanik	MA	15	6	7	19	k.A.	13	20	30	24	14	35
	Technisches Personal	MA	15	0	8	24	k.A.	15	4	25	4	5	7
Standorte (inkl. Gemischt- nutzung)	Werkhof Total	Stk.	2	8	3	3	4	4	2	3	2	1	1
	Werkhof gemischt	Stk.	1	4	1	3	4	1	-	-	1	-	-
	Stützpunkt Total	Stk.	2	0	1	1	5	2	3	-	2	-	3
	Stützpunkt gemischt	Stk.	1	0	1	1	5	-	-	-	2	-	1
	Salzlager Total	Stk.	1	0	4	4	1	6	6	5	1	6	-
	Salzlager gemischt	Stk.	-	0	4	4	1	-	2	-	1	2	-

Tabelle 2 : Übersicht GE (Darstellung EFK); Stand 2017; alle Zahlen auf ganze Zahlen gerundet

² Optimierung und Steuerung Betrieblicher Unterhalt Nationalstrassen (OSBU NS). Schlussbericht zu den Projekten A Infrastruktur und B Geschäftsmodelle

2.3 Die vom Bund bestellten Leistungen

Für die Ausführung des betrieblichen und des projektfreien Unterhalts schliesst der Bund mit den Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Der betriebliche Unterhalt wird mittels einer Globalen entschädigt, während der projektfreie Unterhalt nach Aufwand vergütet wird. Rund 75 % der Gesamtausgaben werden für die Globale aufgewendet (Rest für projektfreien Unterhalt und Schadenwehr³). Nachfolgende Untersuchungen beziehen sich nur auf die mittels Globale entschädigten Leistungen.

Der mittels Globale abgegoltene betriebliche Unterhalt setzt sich aus insgesamt sechs Teilprodukten (TP) zusammen. Es sind dies: Gemeinkosten, Winterdienst, Reinigung, Grünpflege, Betriebs- und Sicherheitsausrüstung (BSA) und Technischer Dienst. Die Kostenanteile pro global entschädigtes Teilprodukt verteilen sich wie folgt:

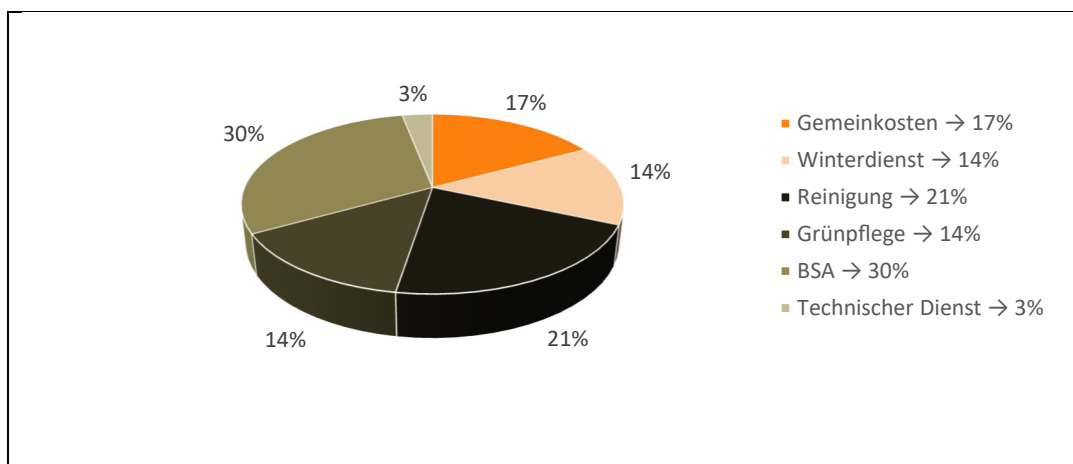


Abbildung 2 : Kostenanteile pro global entschädigtes Teilprodukt⁴

Für jedes TP gibt es zwei untergeordnete Gliederungsstufen, nämlich die Leistung und die Tätigkeit. Nachfolgende Darstellung zeigt beispielhaft die Gliederung des TP Grünpflege. Eine Gesamtzusammenstellung aller TP befindet sich in den Anhängen 6.1 und 6.2.

Teilprodukt	Leistung	Tätigkeit	Einheit
Grünpflege	Rasenpflege	Horizontale und geneigte Flächen	m2
		Mittelstreifen	m2
		Rastplätze und Aussenplätze (Gebrauchrasen)	m2
		Ersatzflächen	m2
	Gehölzpflege	Hecken	m
		Flächenpflanzungen (Wald)	m2
		Lärmschutzwände, Stützkonstr., Lichtraumprofil	m2
		Ruderalflächen	m2
		Hochstämme	STK
		Freischneiden Lichtraumprofil	m
		Gehölzpflege bei Infrastruktur	m2
		Korrekturbetrag Grünpflege	Pauschal

Tabelle 3: Beispiel Gliederung Teilprodukt (Grünpflege)

³ Abwehr und Behebung von Schadenereignissen

⁴ Quelle FA-BUS ASTRA 2016

Im Anhang 7 findet sich eine Gesamtzusammenstellung der TP und derer jeweiligen Vergütungsart als ergänzende Information.

Die GE erbringen die vom Bund beauftragten Leistungen auf den ihnen zugewiesenen Betriebsstrecken innerhalb der festgelegten Grenzen. Die zu bewirtschaftenden Betriebsstrecken gestalten sich sehr unterschiedlich. Dafür hat das ASTRA, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Streckenkategorien festgelegt.

	Kategorie	Beschreibung
Offene Strecken	O2	Offene Strecke mit Gegenverkehr mit 2 Spuren
	O4	Offene Strecken mit Richtungsverkehr mit 4 Spuren
	O6	Offene Strecken mit Richtungsverkehr mit 6 oder mehr Spuren
Tunnel	T2	Tunnel mit Gegenverkehr und 2 Spuren, ohne Lüftung
	T2L	Tunnel mit Gegenverkehr und 2 Spuren, mit Längslüftung
	T2A	Tunnel mit Gegenverkehr und 2 Spuren, mit Zwischendecke
	T4	Tunnel mit Richtungsverkehr und 4 Spuren, ohne Lüftung
	T4L	Tunnel mit Richtungsverkehr und 4 Spuren, mit Längslüftung
	T4A	Tunnel mit Richtungsverkehr und 4 Spuren, mit Zwischendecke
	T6L	Tunnel mit Richtungsverkehr und 4 Spuren, mit Längslüftung

Tabelle 4 : Streckenkategorien

Eine Zusammenstellung der Angebotskosten pro Teilprodukt und Streckenkategorie für das Jahr 2016 befindet sich im Anhang 8.

2.4 Rolle des ASTRA

Gemäss dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) sind die Nationalstrassen (NS) und ihre technischen Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass ein sicherer und flüssiger Verkehr gewährleistet ist und die Verfügbarkeit der Strasse möglichst uneingeschränkt bleibt. Der Bund ist zuständig für den Bau, Unterhalt und Betrieb der NS. Er schliesst über die Ausführung des betrieblichen und des projektfreien Unterhalts mit den Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Gemäss Nationalstrassenverordnung (NSV) muss das ASTRA für die Einhaltung der Vorgaben sorgen.

Verantwortlich für den Abschluss der LV mit den GE und die Oberaufsicht über die Ausführung der Arbeiten, ist der Bereich Betrieb in der ASTRA Zentrale. Ergänzend sind die fünf ASTRA Filialen mit ihren Fachspezialisten Kontrolle Betrieb (FaSKoB) vor allem für die Beobachtung des Betriebs aus Sicht Verkehrsteilnehmer und die Durchsetzung der qualitativen Anforderungen zuständig.

2.5 Optimierungsprojekte des Bundes seit 2008

Im August 2008 startete das ASTRA das Projekt Optimierung und Steuerung des Betrieblichen Unterhalts der Nationalstrasse OSBU. Das Ziel war, die Wirtschaftlichkeit des betrieblichen Unterhaltes in den Bereichen A Infrastruktur, B Geschäftsmodelle, C Einkauf elektrische Energie und D Controlling zu überprüfen und vorzuschlagen, wie diese optimiert werden können.

OSBU dauerte zwei Jahre und stellt eine umfassende Analyse dar. Dem ASTRA wurden daraus grundsätzlich drei Stossrichtungen vorgeschlagen:

- *A) Markt schaffen:* Reduktion der Eigenfertigung im betrieblichen Unterhalt (durch die GE) auf ein Minimum. Ausschreibung dieser Unterhaltsleistungen im Markt und Reduktion der behördlichen Funktionen auf Planung, Beauftragung, Kontrolle und Abrechnung der Leistung.
- *B) Die bestehende betriebliche Unterhaltsorganisation optimieren:* Definition von Handlungsbedarf und Massnahmenbündel zur Kostensenkung und Leistungsverbesserung, Unterstützung der GE bei der Effizienzsteigerung und mässige Steigerung der Fremdleistungen zur Förderung marktlicher Preislegung.
- *C) Integration des betrieblichen Unterhalts:* Loslösung der Organisation von den Kantonen, Standardisierung und Zentralisierung der Leistungen und Dienste. Verselbstständigung und Weiterführung des betrieblichen Unterhalts nach dem Vorbild der SBB, im Sinne einer «Nationalstrassen AG». Nutzung von Grössen- und Standardisierungsvorteilen sowie Etablierung einer durchgehenden Befehlskette.

Das ASTRA entschied sich für die Stossrichtung B) plus einzelne Elemente aus A). Grund für die Wahl lag darin, dass man sich unmittelbar noch in einer Phase der organisatorischen Konsolidierung befand. Zudem wurden die gesellschaftliche und politische Akzeptanz von Zusammenlegungen der GE und die dabei einhergehende steigende Verhandlungsmacht der GE gegenüber dem ASTRA kritisch beurteilt.

OSBU zeigte in vielen der in den Stossrichtungen untersuchten Bereichen Lücken auf. Um diese Lücken zu schliessen, lancierte das ASTRA im Jahr 2012 das Projekt ALV14, welches in drei Teilprojekte gegliedert ist:

1. Einführung Teilkostenrechnung bei allen GE
2. Kostenbereinigung der GE-Angebote und Vertragsabschluss
3. Typologisierung der Infrastruktur und Standortkonzepte pro GE.

Das Projekt ALV14 wurde bis Ende 2015 abgeschlossen. Gemäss Angabe ASTRA werden mit allen umgesetzten Massnahmen⁵ jährlich insgesamt rund 10 Millionen Franken eingespart. Für die EFK ist diese Summe für das Jahr 2016 nachvollziehbar.

⁵ Neuverhandlung Globale → jährliche Einsparung 5,8 Millionen Franken; Gewinnbeteiligung → jährliche Einsparung 3,6 Millionen Franken; Rückvergütung Minderleistungen Unterhaltsplanung NS jährliche Einsparung 0,5 Millionen Franken; exkl. Erhöhung Korrektursatz für Leistungen nach Aufwand von 15 % auf 30 %

3 Rechtliche Grundlagen

3.1 Die gesetzlichen Grundlagen schränken den Wettbewerb ein

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) sieht in Artikel 83 Absatz 2 folgendes vor: „Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen.“

Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) enthält präzisere Angaben zum Betrieb und Unterhalt der NS. Die NS und ihre technischen Einrichtungen müssen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten unterhalten und betrieben werden. Der Bund soll dazu mit den Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen (LV) über die Ausführung des betrieblichen und des projektfreien baulichen Unterhalts abschliessen. Bewerben sich mehrere Kantone oder Trägerschaften für den Betrieb einer Gebietseinheit, entscheidet der Bundesrat den Betreiber. Ist für bestimmte Gebietseinheiten kein Kanton oder keine Trägerschaft bereit, eine LV abzuschliessen, so kann der Bund die Ausführung Dritten übertragen. In begründeten Fällen kann er diesen Unterhalt in einzelnen Gebietseinheiten oder Teilen davon selber ausführen.

Die bewusste Bevorzugung der Kantone gegenüber Dritten ist politisch gewollt. Von einem zu grossen Synergieverlust war die Rede, falls die Kantone bei der Vergabe Dritten gleichgestellt würden. Dies geht aus der vor über zehn Jahren erfolgten politischen Debatte zur NFA hervor.

Unabhängig von den gesetzlichen Schranken, gibt es sachlogische Zwänge, welche den Wettbewerb einschränken können. So sind zum Beispiel gute Streckenkenntnisse oder auch vorhandene Beziehungen zu lokalen und regionalen Institutionen Wettbewerbsvorteile, die über Jahre aufgebaut werden und nicht so einfach zu ersetzen sind. Weiter ist es gemäss Aussage ASTRA und der GE so, dass es nicht für alle Tätigkeiten einen Markt gibt (Regional sehr unterschiedlich), um Leistungen allenfalls an Dritte zu vergeben.

Beurteilung

Die Bundesverfassung erlaubt grundsätzlich die Übertragung von Bundesaufgaben im Bereich der NS an öffentliche, private oder gemischte Trägerschaften. Damit sind auf Verfassungsebene die Grundlagen für möglichen Wettbewerb eigentlich gegeben.

Umso mehr erstaunt es, dass das NSG eine Bevorzugung der Kantone, eine Art «Vorkaufsrecht», vorgibt und somit de facto kaum Wettbewerb bei der Vergabe der Arbeiten zulässt. Obwohl es grundsätzlich sinnvoll ist, dass Kantone Synergien beim Betrieb der Kantons- und Nationalstrassen nutzen können, vertritt die EFK die Meinung, dass die Angebote der Kantone (oder der von ihnen gebildeten Trägerschaften) konkurrenzfähig sein müssen. Weil es kaum Wettbewerb gibt, geniessen die Vertragspartner des Bundes eine äusserst komfortable Ausgangslage bei den Angebotsverhandlungen. Würden sich zumindest die heutigen Betreiber untereinander mehr konkurrenzieren, indem sich ein Betreiber für mehrere GE oder Teile davon bewerben würde, könnte bereits mehr Wettbewerb geschaffen werden. Eine grenzübergreifende Zusammenarbeit oder die Bildung von neuen Trägerschaften (Neuaufteilung mit gleicher oder geringerer Anzahl GE) wäre aus Sicht EFK zusätzlich hilfreich. Die heute geltenden gesetzlichen Bestimmungen wären damit eingehalten.

Das Gesetz verpflichtet das ASTRA für einen kostengünstigen Unterhalt zu sorgen. Der Betrieb und Unterhalt soll nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Die gesetzlichen Vorgaben bezüglich Wettbewerb entsprechen nicht diesem Grundgedanken.

Die EFK hat die sachlogischen Zwänge, welche zusätzlich zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führen, zur Kenntnis genommen. Diesen Umständen ist bei einer (Neu-)Beurteilung der Wettbewerbssituation sicher gebührend Rechnung zu tragen. Killerkriterien gegen mehr Wettbewerb sind sie aber aus Sicht EFK nicht.

3.2 Die vorhandenen Kompetenzen und der gesetzliche Spielraum müssen mehr genutzt werden

Der Bundesrat erlässt gemäss NSG insbesondere Bestimmungen über die Abgrenzungen der Gebietseinheiten, den Leistungsumfang und die Leistungsabgeltung. Er bestimmt über die Zuteilung der GE. Das ASTRA kann lediglich aus betriebswirtschaftlichen oder verkehrlichen Gründen geringfügig von den gemäss NSV Anhang 2 festgelegten Grenzen der GE abweichen. Wie bereits in Kapitel 3.1 erwähnt, entscheidet der Bundesrat im Falle von mehreren Bewerbern über die Zuteilung der GE.

In der Botschaft zur NFA ist mehrfach erwähnt, dass die Grenzziehung der GE nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erfolgen hat. Zwischen acht und elf GE sollen für die Ausführung des betrieblichen Unterhalts verantwortlich sein. Im Verlauf der Parlamentsdebatte wurde plötzlich an der Verteilung auf elf GE festgehalten. Die Entscheidungsfindung, warum elf GE gewählt worden sind, ist für die EFK nicht nachvollziehbar.

Beurteilung

Das Gesetz räumt dem ASTRA kaum Kompetenzen ein. Dem ASTRA wird lediglich die geringfügige Anpassung der Grenzen aus betriebswirtschaftlichen und verkehrlichen Gründen zugesprochen. Aber auch diese «Kompetenz» ist sehr schwammig formuliert. So sind «betriebswirtschaftliche und verkehrliche Gründe» oder «geringfügig abweichen» juristisch gesehen Leerformeln im Tatbestand, die im Anwendungsfall mit zutreffendem Rechtssinn zu füllen sind, also eine Auslegung ermöglichen. Demnach kann man hier nicht von klaren Kompetenzen sprechen.

Nach Ansicht der EFK erfolgte die heute geltende Grenzziehung der GE nicht in erster Linie aus betriebswirtschaftlichen, sondern eher aus politischen Gründen. Die EFK konnte nicht in Erfahrung bringen warum letztendlich elf GE bestimmt worden sind. Die in Kapitel 6.1 erwähnten Untersuchungen lassen darauf schliessen, dass eine deutlich geringere Anzahl an GE wirtschaftlicher wäre.

Die Festlegung der Kompetenz zur Grenzziehung der GE auf Stufe Bundesrat ist aus Sicht EFK, insbesondere wegen den politischen Aspekten, richtig. Die EFK ist der Meinung, dass in Zeiten von Budgetkürzungen auf allen Staatsebenen, der Bundesrat seine Kompetenzen und den gesetzlichen Spielraum nutzen muss. Dies im Sinne einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit im betrieblichen Unterhalt der NS.

→ Empfehlung EFK siehe Kapitel 6

4 Controlling

4.1 Die Anzahl Standards und Indikatoren zur Beurteilung der erbrachten Leistungen auf mess- und beurteilbare Kriterien reduzieren

Die Richtlinie «Betrieb NS – Reporting» des ASTRA definiert den Umfang der Quartals-, Semester und Jahresberichte, welche durch die GE zu erstellen sind. Mit den Berichten sollen unterschiedliche Bedürfnisse abgedeckt werden. Beim Quartals- und Semesterreporting stehen die Prognosen und der aktuelle Stand im Vordergrund, beim Jahresreporting die Auswertung von Mittelverbrauch und die Erreichung der Zielvorgaben. Am Ende jedes Geschäftsjahres soll beurteilt werden können, zu welchen Kosten, welche Ausmasse mit welcher Qualität geleistet worden sind. Knapp fünf Vollzeitstellen beschäftigen sich beim ASTRA (Zentrale und Filiale) mit der Steuerung der GE. Nachfolgende Feststellungen beziehen sich auf die Kontrolle der durch die GE erbrachten Leistungen, nicht auf das separate finanzielle Controlling.

Für jedes der insgesamt sieben Teilprodukte⁶ gibt es seitens ASTRA eine Richtlinie betreffend Standards und Indikatoren. Die GE beurteilt die im Anhang der teilproduktspezifischen Richtlinien definierten Indikatoren und bewertet die Erfüllungsgrade der Standards selber. Im Anhang 9 befindet sich zur Veranschaulichung ein Auszug aus den Richtlinien zu den Standards und Indikatoren. Die Standards werden unterschiedlich gewichtet. Es gibt drei Kategorien (A: Standards mit Personenschadenpotenzial, B: Sachschadenpotenzial und C: immaterielles Schadenspotenzial).

Die Kontrolle der Einhaltung der Standards erfolgt über mehrere Kanäle. Die GE führen eine Eigenkontrolle durch, die entsprechend im Reporting dokumentiert ist. Der gesamte Aufwand für das geforderte Reporting ist bei den GE sehr individuell oder wird gemäss ihren Aussagen mindestens sehr unterschiedlich wahrgenommen. Der dafür erforderliche Personalaufwand kann an dieser Stelle nicht beziffert werden. Weitere Kontrollen erfolgen mittels Beobachtungen durch den FaSKoB der zuständigen ASTRA Filiale und durch Streckenkontrollen des FaSKoB der ASTRA Zentrale. Ein weiteres Mittel sind Beanstandungen durch Dritte. Dazu wird eine Reklamationsliste geführt.

Für alle sieben Teilprodukte (TP) sind insgesamt 65 Leistungsziele/Standards definiert. Die Anzahl Leistungsziele (LZ) pro TP variiert sehr stark. So gibt es zum Beispiel für das TP Reinigung 18 LZ und für das TP Unfalldienst lediglich deren zwei. Mehr als die Hälfte aller LZ (35) sind der Gewichtung B (Sachschäden) zugeordnet. Elf LZ gehören zur Kategorie mit Personenschadenpotenzial, dies sind gemäss Richtlinie die Schlüsselindikatoren.

Die Standards und Indikatoren werden momentan beim ASTRA sukzessive überarbeitet.

Die EFK stellte bei der Durchführung der Prüfhandlungen fest, dass etliche LZ und Indikatoren schwierig mess- und/oder beurteilbar sind. Weiter gibt es unscharfe Beschreibungen der Standards/Indikatoren oder sehr ähnliche LZ. Nachfolgend sind in diesem Zusammenhang ein paar Beispiele erwähnt:

⁶ inkl. den nach Aufwand verrechneten Teilprodukte aber exkl. Bauliche Reparaturen, exkl. Gemeinkosten

Beispiele ausgewählter Standards und Indikatoren (gem. Richtlinien) bzgl. ihrer Relevanz

Mess- und Beurteilbarkeit

TP Winterdienst (Pos. 1.10)

Leistungsziel: Eisbildung – Keine gefährliche Situation durch Eisbildung, Eiszapfen oder Eisblöcke

Messmethode: Beanstandungen der Nutzer

Beurteilung: Anzahl berechnete Beanstandungen

TP BSA (Pos. 4.06)

Leistungsziel: Die GE verfügt über fachkundiges Personal

Messmethode: Prüfung Sicherheitskonzept der elektrischen Anlagen und der ausgeführten Arbeiten

Beurteilung: Gesetzliche Vorgaben bzgl. elektrischer Arbeiten auf den Anlagen eingehalten

Die beiden Beispiele zeigen einerseits den Detaillierungsgrad einiger LZ und andererseits die Schwierigkeiten bei der Mess- und Beurteilbarkeit. So sagt die Beurteilung beim LZ 4.06 nur sehr bedingt etwas über das Vorhandensein vom fachkundigem Personal aus.

Unschärfe in Beschreibung

Reinigung (Pos. 2.06)

Leistungsziel: Keine Verschmutzung der Rast- und Aussenplätze

Grünpflege (Pos. 3.03)

Leistungsziel: Gepflegtes Erscheinungsbild

Die beiden Auszüge aus den Richtlinien zeigen beispielhaft, unabhängig der Messmethode und der Beurteilung, die Unschärfe bei der Beschreibung der LZ. Diese LZ verleiten zu einer subjektiven Beurteilung.

Ähnliche Leistungsziele/Standards

Reinigung (Pos. 2.05)

Leistungsziel: Keine Verschmutzung der Grün- und Gehölzfläche

Reinigung (Pos. 2.06)

Leistungsziel: Keine Verschmutzung der Rast- und Aussenplätze

Reinigung (Pos. 2.07)

Leistungsziel: Keine Verschmutzung der Sanitäreinrichtungen

oder

Grünpflege (Pos. 3.06)

Leistungsziel: Keine Ausbreitung von Neophyten

Grünpflege (Pos. 3.07)

Leistungsziel: Keine Ausbreitung von Problempflanzen

Die beiden Beispiele zeigen ähnliche LZ, die unter Umständen zusammengefasst werden könnten.

Beurteilung

Das von den GE geforderte Jahresreporting ist sehr umfangreich und der zeitliche Aufwand zur Erstellung gross. Der Umfang des Quartals- und des Semesterreportings hingegen ist angemessen.

Die EFK ist der Meinung, dass die Eigenkontrolle respektive Eigenbewertung der Leistungen durch die GE wenig Sinn macht. Diese Aufgabe bedeutet in erster Line Aufwand für die GE, welcher aus Sicht GE sehr unterschiedlich ausfällt, und bringt nur einen bescheidenen Mehrwert. Wichtig ist, dass der Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen in einer Art Service Level Agreement (z. B. als Anhang der LV) zwischen den Vertragspartnern geregelt sind. Was heute grundsätzlich auch der Fall ist. Das ASTRA kann eine ausreichende qualitative Beurteilung der Leistungen der GE mit den heute vorhandenen Mitteln (Beobachtungen FaSKoB, Streckenkontrollen) vornehmen. Dies im Sinne von Stichproben.

Die Vorgabe von Standards und Indikatoren zur Leistungsbeurteilung (durch das ASTRA und als Vertragsgrundlage) ist richtig. Die EFK ist aber der Meinung, dass eine geringere Anzahl Standards/Indikatoren die Arbeit für alle Beteiligten erleichtern würde ohne das Ergebnis wesentlich zu schmälern.

Als Vergleich könnte die LV des Bundes mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), welche den Unterhalt regelt, beigezogen werden. Für ein Finanzvolumen von jährlich mehr als 1,5 Milliarden Franken sind dort nebst regelmässigen Aussprachen und Zustandsberichten lediglich 20 Kennzahlen / Indikatoren vorgegeben. Die Vorgaben können selbstverständlich nicht eins zu eins auf den betrieblichen Unterhalt bei den NS adaptiert werden. Sie zeigen aber aus Sicht EFK, wie Kennzahlen/Indikatoren im Bereich von global entschädigten Leistungen auf einer übergeordneten Ebene sinnvoll definiert werden können.

Die EFK begrüsst die laufenden Bestrebungen beim ASTRA die Standards und Indikatoren zu überarbeiten. Oben erwähnte Beispiele zeigen, dass es noch Optimierungspotenzial gibt. Nicht oder schlecht mess- und beurteilbare Vorgaben sind nicht zielführend und zukünftig zu vermeiden. Eine subjektive Beurteilung muss ausgeschlossen werden können (z. B. was ist ein gepflegtes Erscheinungsbild?). Die EFK ist der Meinung, dass nach wie vor mehrere LZ zusammengezogen werden könnten. Die Indikatoren brauchen nicht den heute vorhandenen Detailierungsgrad zu haben. Werte auf übergeordneter Ebene sind aus Sicht EFK anzustreben.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die in den entsprechenden Richtlinien definierten Standards und Indikatoren aller Teilprodukte zu überarbeiten. Dies mit dem Ziel, diese auf ausschliesslich mess- und beurteilbare übergeordnete Kriterien zu reduzieren.

Stellungnahme ASTRA

Die Optimierung der ASTRA-Richtlinien und Vorgaben ist ein ständig wiederkehrender Prozess im Hause ASTRA. Die Standards und Indikatoren werden mit dem Ziel, messbarere und besser beurteilbarere Kriterien zu definieren, im Zuge der Neuverhandlung der LV auf 2020 überprüft und wenn möglich eingeführt.

4.2 Die Fachspezialisten Kontrolle Betrieb der Filialen müssen ihre Aufgaben einheitlich wahrnehmen

Das Handbuch «Kontrolle Betrieb» des ASTRA definiert die Aufgabenbereiche der Zentrale und der Filialen im entsprechenden Bereich. Die Zentrale und jede Filiale haben je einen Fachspezialisten Kontrolle Betrieb (FaSKoB) angestellt.

Die Hauptaufgabe der Filiale ist im Fachhandbuch wie folgt beschrieben: Beobachtung des betrieblichen Unterhalts aus Sicht des Verkehrsteilnehmers und Durchsetzung der qualitativen Anforderungen durch Anordnung von Korrekturmassnahmen.

Die EFK stellte fest, dass die ASTRA Filialen eine hohe Unabhängigkeit geniessen. Die FaSKoB der Filialen nehmen ihre Aufgaben sehr unterschiedlich wahr. Oben erwähnte Hauptaufgabe lässt darauf schliessen, dass die FaSKoB sinnvollerweise häufig auf den NS unterwegs sind. Gespräche mit den Mitarbeitern zeigten aber ein sehr differenziertes Bild. So sind diese mehrmals wöchentlich bis einmal im Monat auf NS unterwegs. Auch die Arbeitshilfen (Tabellen, Auswertungen etc.) sind sehr unterschiedlich. Jeder FaSKoB hat seine eigenen (selber erstellten) Hilfsmittel.

2016 hat der FaSKoB der Zentrale erstmals einen Bericht zur Arbeit der FaSKoB der Filialen erstellt. Die Erkenntnisse aus dem Bericht bestätigen den Eindruck der EFK. Erstaunt ist die EFK auch über die Aussage im Bericht, dass der FaSKoB einer Filiale keinen Kontrollfahrten mache, weil die Aufgabe nicht in seinem Pflichtenheft stehe.

Beurteilung

Die Vorgabe der Aufgabenbereiche für die Filialen ist für die EFK nachvollziehbar und sinnvoll. Es kann eine wirtschaftliche Leistungserbringung beurteilt und innerhalb der gesetzten Rahmenbedingungen auch gefördert werden.

Die EFK ist erstaunt über die sehr unterschiedliche Wahrnehmung der Aufgaben der FaSKoB in den Filialen. Aus Sicht EFK müssen die Filialen die Aufgaben einheitlicher wahrnehmen. Dazu gehören u. a. die Verwendung von einheitlichen Hilfsmitteln sowie die Durchführung von regelmässigen Kontrollfahrten.

Der Bericht des FaSKoB Zentrale zur Arbeit in den Filialen ist sehr zu begrüssen. Gibt er doch ein gutes Bild über die vorherrschende Situation. Die EFK ist der Meinung, dass aus den gewonnen Erkenntnissen aber auch entsprechende Konsequenzen gezogen werden müssen. Ansonsten ist solch ein Bericht nutzlos.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, mittels geeigneter Vorgaben sicherzustellen, dass eine einheitliche, risikoorientierte Umsetzung der zu erfüllenden Aufgaben gemäss Handbuch «Kontrolle Betrieb» durch die Filialen gewährleistet ist.

Stellungnahme ASTRA

Die Pflichtenhefte der „Fachspezialisten Kontrolle Betrieb“ werden überprüft und wo notwendig bis Ende 2018 ergänzt bzw. präzisiert, damit eine einheitlichere Wahrnehmung der Aufgaben in Zukunft sichergestellt werden kann.

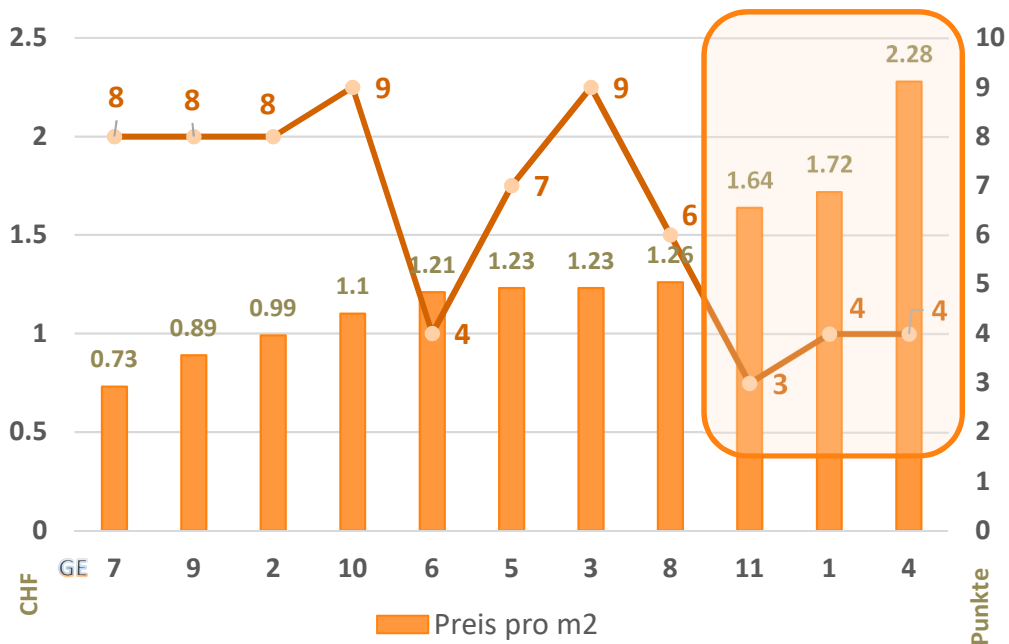
4.3 Förderung von «good practice» durch Streckenkontrollen

Der FaSKoB der Zentrale führte 2016 erstmals sogenannte Streckenkontrollen durch. Dazu wurden aus zwei Teilprodukten, nämlich Grünpflege und Reinigung, je eine Tätigkeit ausgewählt, Grünpflege Mittelstreifen und Reinigung Fahrraum Tunnel. Der FaSKoB begutachtete die Ausführung dieser Tätigkeiten bei jeder GE vor Ort. Die Erkenntnisse fasste er in einem Bericht zusammen. Darin werden die GE mittels einem Punktesystem und ausgewählten Kriterien bewertet. Die Schlussbewertung gibt Auskunft darüber, ob die GE die Tätigkeit aus Sicht FaSKoB in einer guten, genügenden oder ungenügenden Qualität erbracht hat.

Interessante Erkenntnis aus dem Bericht «Streckenkontrolle 2016 – Grünpflege Mittelstreifen»:

Im Bericht fallen drei GE auf, welche mit der geringsten Punktzahl bewertet worden sind und somit als ungenügend eingeschätzt werden.

Eine eigene Analyse der EFK zeigt, dass dieselben drei GE im Gegenzug die GE mit dem höchsten Preis pro m2 sind.



Beurteilung

Die EFK begrüsst die Bestrebungen des ASTRA, mittels Streckenkontrollen die Qualität und die Effektivität bei der Ausführung von Tätigkeiten durch die GE zu beurteilen.

Die EFK ist der Meinung, dass aus den Streckenkontrollen gewonnene Erkenntnisse den GE im Sinne von «good practice» unbedingt vermittelt werden müssen. Die GE müssen vom ASTRA dazu animiert werden die «good practice» umzusetzen. Das Gesetz fordert eine wirtschaftliche Leistungserbringung, ist diese nicht oder nur bedingt gegeben, hat das ASTRA die nötigen Konsequenzen zu ziehen (Preisreduktion, Vergabe von Leistungen an andere «bessere» GE etc.).

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Resultate aus den Streckenkontrollen im Sinne von «good practice» an die Gebietseinheiten weiter zu geben und wo nötig eine kontinuierliche Verbesserung bei der Ausführung der Tätigkeiten zu verlangen.

Stellungnahme ASTRA

Die Streckenkontrollen sind ein Instrument des ASTRA zur Beurteilung von Leistungen und Effizienz. Die Erkenntnisse der Streckenberichte geben ein gutes Bild und Vergleichbarkeit der Leistungen ab. Die Ergebnisse werden in Zukunft in das Reporting ab 2020 eingebunden und ausgewertet.

4.4 Das finanzielle Jahresreporting soll minimal sein

Die Vorgaben für das finanzielle Reporting sind in der Richtlinie «Betrieb NS – Reporting» festgehalten. Der Umfang der zu liefernden Daten für das Quartals- und Semesterreporting ist überschaubar. Für das Jahresreporting hingegen werden vom ASTRA ausführliche Finanzdaten gefordert. Dazu gehören unter anderem eine Übersicht zur Nachvollziehbarkeit der Globalen, die Erlöse der GE (verrechnete Beträge an ASTRA), die Kosten (Übersicht und Kosten der Leistungen pro Betriebsstrecke), eine Bilanz und Erfolgsrechnung, Leistungen nach Aufwand und Kundenbeziehungen (Gesamterlöse inkl. externe Leistungen). Für das finanzielle Jahresreporting sind gemäss Vorgaben ASTRA 16 Formulare zu liefern (exkl. der Formulare zur Organisation, Kontrolle, operative Sicherheit, Ereignisse und Infrastruktur/Inventar). Nebst Bilanz und Erfolgsrechnung gehören u. a. auch die Angaben zu Personal, Fahrzeuge und Geräte. Material, Kosten pro Leistung pro GE, Kosten Offene Strecke pro Leistung pro Betriebsstrecke und Kosten Tunnel pro Leistung pro Betriebsstrecke dazu. Das ASTRA bespricht alle Reportings mit den jeweiligen GE.

Das ASTRA schreibt vor, dass der Jahresabschluss inkl. Anhang und ergänzenden Angaben der GE zu seiner Gültigkeit und Vollständigkeit eines Testats der jeweiligen kantonalen Finanzkontrolle bedarf. Privatwirtschaftlich organisierte GE (z. B. GE VIII als Aktiengesellschaft) haben die Anforderungen durch eine unabhängige Prüfstelle zu erfüllen. Das ASTRA ist berechtigt, zu Jahresabschluss und Testat detaillierende Auskünfte zu verlangen und einzusehen.

Für alle GE gilt das «Handbuch Rechnungswesen» als verbindliche Vorgabe. Es regelt die inhaltlichen und organisatorischen Aspekte des Rechnungswesens in der Zusammenarbeit zwischen ASTRA und GE. Die EFK stellte fest, dass es nicht allen GE möglich ist die geforderten Zahlen in entsprechender Qualität zu liefern. Mindestens einer GE fällt es, gegeben

durch die kantonalen Strukturen (keine eigene Buchhaltung) gemäss eigener Aussage, schwer, aussagekräftige Daten zu liefern. Dies bestätigt die Feststellung der EFK.

Beurteilung

Das schlanken Quartals- und Semesterreportings sind aus Sicht EFK gute Mittel zur finanziellen Aufsicht und zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungserbringung. Die Besprechungen des Reportings zwischen ASTRA und GE dienen als ideale Ergänzung.

Die EFK ist der Meinung, dass das finanzielle Jahresreporting im Bereich der global entschädigten TP aber auf einem Minimum reduziert werden muss. Wird ein Auftrag mittels Globale entschädigt, muss auch das finanzielle Controlling und Reporting in einem verhältnismässigen Rahmen bleiben. Es gilt darauf zu achten, nicht zu sehr ins Detail zu gehen (z. B. Kosten pro Leistung und Betriebsstrecke, Materialverbrauch). Da die verschiedenen Betriebsstrecken der GE heute so oder so schlecht vergleichbar sind, ist aus Sicht EFK mit detaillierten Kostenangaben auch kein echtes Benchmarking möglich. Dazu müssten zuerst vergleichbare Streckenabschnitte über alle GE definiert werden. Ein Vergleich der Kostenentwicklung auf einer Betriebsstrecke innerhalb der GE ist über die Zeitachse jedoch möglich. Mit einer Reduktion des Inhalts des Jahresreportings, könnte der administrative Aufwand seitens ASTRA und vor allem auch seitens GE verringert werden.

Vorgaben bezüglich Rechnungswesen machen aus Sicht EFK Sinn. Sie müssen aber von allen GE gleichermassen umgesetzt werden (können). Die Qualität der von den GE gelieferten Daten muss gesichert sein. Die EFK begrüsst die Vorgabe des ASTRA an die GE zur Lieferung eines Testats zum Jahresabschluss.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Anzahl der geforderten Finanzunterlagen und den Detaillierungsgrad im Jahresreporting zu reduzieren, um den Reporting und Controlling Aufwand im Bereich von global entschädigten Leistungen gering zu halten.

Stellungnahme ASTRA

Der Umfang der geforderten Unterlagen für das Reporting und Controlling wurde in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert. Das ASTRA ist der Auffassung, dass eine weitere Reduzierung möglich aber nicht zielführend ist. Die von den Gebietseinheiten gelieferten Unterlagen liefern wichtige Informationen. Das ASTRA wird dadurch in die Lage versetzt, sich ein gesamtes und in sich geschlossenes Bild der Situation, sowohl in finanzieller und operativer Sicht, zu machen.

4.5 Die Erfolgsbeteiligung ist in allen Leistungsvereinbarungen gleich zu regeln

Das ASTRA hat mit allen elf Gebietseinheiten eine Leistungsvereinbarung über die Ausführung des betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalts bei den NS abgeschlossen. Die LV und deren Anhänge regeln insbesondere die Leistungen und Pflichten des Betreibers und des Auftraggebers. Die Vereinbarungen wurden seit Einführung NFA und der damit verbundenen Übernahme der Arbeiten durch die GE mehrmals mit Nachträgen ergänzt.

In einem Nachtrag zur LV ist nebst weiteren Punkten die neu eingeführte Erfolgsbeteiligung geregelt. Die GE II und VII haben den entsprechenden Nachtrag trotz intensiver Diskussionen bisher noch nicht unterzeichnet (Stand 4.4.2017).

Allfällige Gewinne gehen in die Rückstellungen der GE und müssen somit im System der NS verbleiben. Bis zum Erreichen des definierten Maximums der Rückstellungen (vgl. nachfolgende Abbildung) erfolgt nicht zwingend eine Gewinnausschüttung. Die Erfolgsbeteiligungsklausel besagt im Grundsatz, dass bei einer allfälligen Gewinnausschüttung der GE dieser Gewinn je hälftig an das ASTRA respektive an die GE fließen muss.

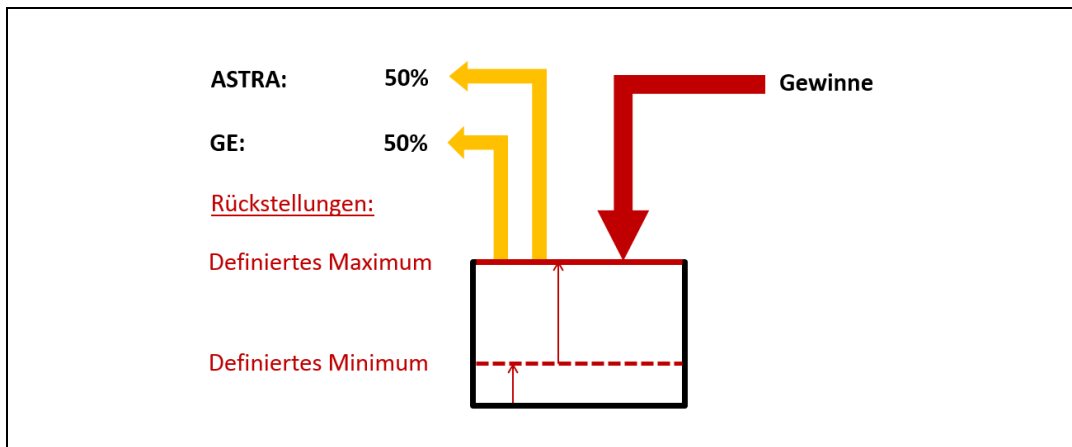


Abbildung 3 : Gewinnbeteiligung bei Erreichen der maximalen Rückstellung (Darstellung ASTRA, FISP Tagung vom 4. Mai 2017, Leiter Betrieb)

Die Erfolgsbeteiligung ist im Grundsatz, d. h. Gewinnaufteilung unter Vertragspartnern je hälftig, in allen LV gleich geregelt. Im Detail sieht dies aber anders aus. Die entsprechende Klausel ist nicht in allen LV gleich formuliert und inhaltlich nicht über alle elf GE identisch. So ist zum Beispiel nicht in jedem Fall garantiert, dass nichtausgeschüttete Gewinne im System der NS bleiben. In einem Fall besteht die Möglichkeit, dass dieses Geld gemäss LV auch im Bereich der Kantonsstrasse verwendet werden kann.

Die Einführung der Erfolgsbeteiligung zeigte bereits seine Wirkung. Für das Jahr 2015 erhielt das ASTRA insgesamt eine Rückvergütung von total 3,6 Millionen Franken.

Beurteilung

Die EFK begrüsst grundsätzlich die Einführung einer Gewinnbeteiligungsklausel. Auch wenn ein ausgewiesener Gewinn ein Indiz für zu Hohe Entschädigungen seitens Bund sein kann. Nichtsdestotrotz kann für die GE ein Anreiz zur wirtschaftlicheren Leistungserbringung geschaffen werden.

Das ASTRA profitiert nur im Falle einer Gewinnausschüttung von der neuen Regelung. Die GE müssen keine Gewinne ausschütten, solange sie sich innerhalb der in der LV definierten Grenzen bezüglich Rückstellungen bewegen. Rein hypothetisch kann dieser Umstand eine GE zu «nice to have» - Investitionen verleiten, d. h. es besteht aus Sicht Bund die Gefahr unnötiger Anschaffungen bei den Vertragspartnern. Die EFK hat im Zuge dieser Prüfung diesbezüglich keine näheren Untersuchungen angestellt.

Die EFK ist der Meinung, dass die Erfolgsbeteiligung mit allen GE gleich zu regeln ist. Es darf nicht sein, dass sich einzelne GE „Sonderbedingungen“ aushandeln. Weiter ist es aus Sicht EFK zwingend nötig, dass die mit Bundesgeldern erwirtschafteten nichtausgeschütteten Gewinne innerhalb des Systems der NS bleiben. Diese Gelder sollen nicht in die Kantonsstrasse oder andere Bereiche fließen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Erfolgsbeteiligung in der Leistungsvereinbarung mit allen Gebietseinheiten ausnahmslos gleich zu regeln. Sowohl die Höhe der Reserven, als auch des Gewinns ist zu limitieren. Beim Erreichen der Limiten ist die pauschale Abgeltung zu reduzieren.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA wird die Gewinnbeteiligung im Zuge der Neuverhandlung der LV auf 2020 vereinheitlichen, soweit dies im Rahmen der kantonalen Randbedingungen möglich ist. Das ASTRA begrüsst, dass mit der Massnahme die Gewinne reduziert und die Vergütung auf das Jahr 2020 angepasst werden soll.

4.6 Die Fachapplikation BUS kostet viel und wird wenig genutzt

Die Fachapplikation BUS (FA-BUS) ist eine Datenbank des ASTRA. Darin sind die Angebote der GE ersichtlich, die IST-Kosten auf Stufe Leistung und Zusammenstellungen der Daten für das Controlling. Die GE haben keinen Zugriff auf FA-BUS. Das System wird ausschliesslich von ASTRA Mitarbeitern genutzt. Es gibt einzelne Ausnahmen von Zugriffen durch externe Partner der Filialen, welche im Mandat für sie arbeiten.

Die auf FA-BUS verfügbare Datenmenge ist sehr gross. Dies vor allem wegen der umfangreichen Angebote aller GE und den jährlich gelieferten IST-Werte für das Controlling. Die Grunddaten liefern die GE, der Systemverantwortliche beim ASTRA überträgt die Daten in das System.

Die EFK stellte fest, dass die Datenqualität in FA-BUS teils mangelhaft ist. So sind z. B. teilweise die Angebotspreise nicht plausibel (Preisunterschiede zwischen GE mit mehr als Faktor 10), unvollständig (Nullwerte) oder offensichtlich falsch (Preisunterschiede zwischen GE grösser als Faktor 100). Dabei handelt es sich nicht um Einzelfälle.

In den letzten zwei Jahren haben rund 17 Benutzer beim ASTRA mehrfach auf die Fachapplikation zugegriffen, Nutzungen durch IT- und Wartungspersonal sowie durch externe Dritte nicht berücksichtigt. Dies ergab Total 377 Zugriffe in den Jahren 2015 und 2016.

Die jährlichen Betriebskosten für FA-BUS belaufen sich gemäss Angabe ASTRA auf einen Betrag von 97 000 Franken⁷. Ein einziger Zugriff auf das System kostet bisher somit ca. 475 Franken (Anschaffungskosten FA-BUS nicht berücksichtigt).

Beurteilung

Die EFK ist der Meinung, dass die Qualität der erfassten Daten unzureichend ist. Es scheint auch fragwürdig, ob die Sammlung einer solch riesigen Datenmenge überhaupt nötig ist. Dies in Hinblick darauf, dass der grösste Teil der von den GE angebotenen Leistungen mittels einer Globalen entschädigt wird.

Eine Umsetzung der in den vorangehenden Kapiteln erwähnten Vorschläge würde automatisch zu einer Verringerung der Datenmenge in FA-BUS führen.

Bei FA-BUS handelt es sich weitgehend um eine «normale» Datenbank. Die Kosten dafür scheinen aus Sicht EFK im Verhältnis zum Nutzen sehr hoch. Da nur ein kleiner Kreis von ASTRA Mitarbeitern ein paar wenige Male im Jahr auf die Daten zugreift, wäre wahrscheinlich

⁷ Gilt seit 2016, bis 2015 82'000 Franken / Jahr

auch eine kostengünstigere intern betriebene Lösung möglich. Die jährlich anfallenden Betriebskosten könnten damit um mehrere 10 000 Franken gesenkt werden. Alleine die Betriebskosten des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation von jährlich 60 000 Franken wären hinfällig.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, im Zuge der Optimierung des Reportings das Kosten-/Nutzenverhältnis der Fachapplikation BUS zu analysieren und allfällige Korrekturmassnahmen zu ergreifen um die Betriebskosten der Datenbank zu senken.

Stellungnahme ASTRA

Die Betriebskosten der „Fachapplikation Betrieblicher Unterhalt Sofortlösung“ sind stark abhängig von den Vorgaben und Randbedingungen der Bundesverwaltung bei Informatikprojekten. Das ASTRA wird den Sachverhalt prüfen und wenn möglich Korrekturen veranlassen. Dieser Prozess wird unter Berücksichtigung der Randbedingungen der Strategie MISTRA bis im Jahr 2020 abgeschlossen sein.

4.7 Mehr Stichprobenkontrollen, weniger flächendeckendes Reporting

Nachfolgende Erläuterungen sind im Sinne einer übergeordneten Beurteilung der vorangehenden Kapitel 4.1 bis 4.6 zu verstehen. Darum wird auf eine Aufteilung der Absätze in Feststellungen und Beurteilung verzichtet.

Das ASTRA hat mit einem Optimierungsprojekt zum Abschluss der Leistungsvereinbarung 2014 (ALV14) die Kostendaten schweizweit vereinheitlicht und bereinigt. Die Angebote der GE konnten so aus Sicht Bund optimiert werden, mit der Folge, dass mit dem Neuabschluss der LV mehrere Millionen Franken eingespart werden konnten. Mit ALV14 konnte die Situation massgeblich verbessert werden (vgl. Kapitel 2.5). Dieser Effort seitens ASTRA ist aus Sicht EFK sehr positiv zu werten.

In der Vergabe der Ausführung des betrieblichen Unterhaltes an die GE, gibt es heute kaum oder keinen Wettbewerb. Dies ist durch die heutigen gesetzlichen Bestimmungen weitgehend vorgegeben. Das ASTRA sieht vergleichbare Angebote bis auf Stufe Tätigkeit als eines der wenigen Mittel, mit welchen seine Verhandlungsposition gegenüber der GE gestärkt oder überhaupt ermöglicht werden kann. Tatsächlich ist die Vergleichbarkeit der Angebote leider nur sehr bedingt gegeben. Dies vor allem, weil die Betriebsstrecken (BS) und damit der Aufwand für den betrieblichen Unterhalt sehr unterschiedlich sind (Unterschiede im Alter, klimatischen Bedingungen, Verkehrsaufkommen bei den BS etc.). Der EFK wurde dieser Umstand im Zuge dieser Prüfung von mehreren Seiten mehrfach bestätigt. Um ein Benchmarking zu machen, welches dem ASTRA auch entsprechende Verhandlungsmöglichkeiten gibt, müssten erstmal vergleichbare Betriebsstrecken und Kennzahlen definiert werden. Dies wäre nur mit viel Aufwand und beschränkt realisierbar.

Die Verhandlungsmacht des Bestellers, dem ASTRA, ist heute bei Neuverhandlungen systembedingt sehr beschränkt. Dies zeigt sich u. a. auch darin, dass die GE unterschiedliche Bedingungen in der LV „aushandeln“ können (vgl. Kapitel 4.5) oder gar den betrieblichen Unterhalt ausführen ohne die aktuelle LV (resp. Nachtrag zur LV) unterzeichnet zu haben. Die EFK stellt in Kapitel 3.1 fest, dass das ASTRA (auch wenn z. B. ein vergleichbares Benchmarking vorhanden wäre) nicht einen «marktkonformen» Verhandlungsdruck aufbauen

kann. Insbesondere weil es keine vernünftigen Rückfallebenen im Falle einer Uneinigkeit mit den heutigen GE gibt. De facto entscheiden die GE, was sie zu welchen Konditionen machen wollen. Darum begrüsst die EFK die Absicht des ASTRA, bis 2020 das Mengengerüst und die Einheitspreise für die GE bestenfalls vorgeben zu können. Dies würde auch den Erläuterungen in der Botschaft zu NFA aus dem Jahre 2005 entsprechen. Dort wird ausdrücklich erwähnt, dass es nicht darum gehen kann, die Leistungsvereinbarung mit den Kantonen auszuhandeln.

Die EFK ist der Meinung, dass die detaillierte Überprüfung der Angebote mit ALV14 nach knapp zehn Jahren seit Einführung NFA sinnvoll war. Somit konnte ein qualitativ besserer Angebotsstand (Preisbereinigung und Mengengerüst) erreicht werden. Die Einführung der Teilkostenrechnung erhöhte die Transparenz und sorgte zudem zu weiteren Einsparungen. Auch die Umsetzung der Standortkonzepte (Optimierung Anzahl Werkhöfe, Stützpunkte, Salzlager) ist sehr positiv zu werten.

Aus Sicht EFK ist es aber zielführend, dass die Aufsichtsbehörde einen Schritt zurücktritt und ihren gesetzlichen Auftrag mit einer Kontrolle auf übergeordneter Ebene erfüllt (vgl. vorangehende Kapitel). Der Auftrag der GE zur Ausführung des betrieblichen Unterhalts ist im Gesetz festgehalten. NSG Art. 49 verlangt: „Die Nationalstrassen und ihre technischen Einrichtungen sind nach *wirtschaftlichen* Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass ein *sicherer* und *flüssiger* Verkehr gewährleistet ist und die *Verfügbarkeit* der Strasse möglichst uneingeschränkt bleibt.“ Die detaillierten funktionellen Anforderungen können einmalig als Anhang der LV definiert werden (Service Level Agreement). Somit könnte das ASTRA im Bereich der mittels einer Globalen entschädigten Teilprodukte seine Aufsicht mittels weniger Finanzdaten und einiger Indikatoren bzgl. Qualität ausreichend wahrnehmen. Der Reportingaufwand seitens GE und der Kontrollaufwand beim ASTRA könnte auf ein Minimum reduziert werden. Mit den Beobachtungen der FaSKoB, den Streckenkontrollen, zusätzlichen Stichproben (mittels Streckkontrollen aber auch im finanziellen Bereich) und einem minimalen Reporting könnte aus Sicht EFK eine ausreichende qualitative und quantitative, dem System entsprechende Aufsicht sichergestellt werden. Der zusätzliche Aufwand für Stichprobenkontrollen sollte aus Sicht EFK durch Einsparungen beim flächendeckenden Reporting realisierbar sein. Die EFK ist überzeugt, dass die heute beim ASTRA zur Verfügung stehenden Personalressourcen (vgl. Kapitel 4.1) dafür ausreichend wären.

Die nach Aufwand entschädigten Leistungen wären selbstverständlich nach wie vor separat zu betrachten.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, das flächendeckende, umfangreiche technische und finanzielle Jahresreporting auf ein Minimum zu reduzieren und dafür mehr Stichprobenkontrollen durchzuführen, um die Einhaltung der finanziellen Vorgaben und die Qualität der Leistungserbringung angemessen zu beaufsichtigen.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA wird im Zuge des laufenden Prozesses der Optimierung der Reportingunterlagen den Sachverhalt überprüfen. Wie bereits unter Pkt. 4 erläutert hat das ASTRA diesbezüglich die Vorgaben bereits reduziert. Eine weitere Reduzierung wird überprüft, scheint aber aus Sicht ASTRA nicht zielführend zu sein.

5 Leistungsbereitstellung

5.1 Es gibt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den Fremdleistungsquoten und Kosten der Gebietseinheit

Die GE sind grundsätzlich frei, ob sie Arbeiten selber ausführen möchten oder ob sie für einzelne Leistungen externe Dritte beziehen wollen. Das ASTRA nimmt bewusst keinen direkten Einfluss auf die Fremdleistungsquote (FLQ) der GE. Die LV erlaubt den Bezug Dritter explizit, gibt aber diesbezüglich keine weiteren Vorgaben.

Der Fremdkostenanteil beträgt 2016 rund 26 %, also 60 Millionen Franken, der mittels Globalen entschädigten TP (Total 230 Millionen Franken).

Sämtliche GE verfolgen unterschiedliche Strategien bezüglich dem Einkauf allfälliger Fremdleistungen. Es gibt GE, welche möglichst wenig Arbeiten in Eigenregie ausführen wollen (hohe Fremdleistungsquote) und solche die möglichst alle Leistungen selber erbringen möchten (tiefe Fremdleistungsquote). Die jeweiligen Strategien wurden in den meisten Fällen bei Einführung NFA und der damit verbundenen Bildung der GE definiert. Entscheidend für die Wahl der Strategie waren und sind nicht zuletzt die jeweils vorhandenen Ressourcen. Je nach TP ist aber (regional sehr unterschiedlich) kaum oder kein Markt für die Erbringung einer Leistung vorhanden.

Die FLQ variiert dementsprechend nicht nur stark zwischen den einzelnen GE sondern auch von TP zu TP. So liegt zum Beispiel die FLQ beim TP Winterdienst im Maximum bei fast 80 % und im Minimum beinahe bei 0 %.

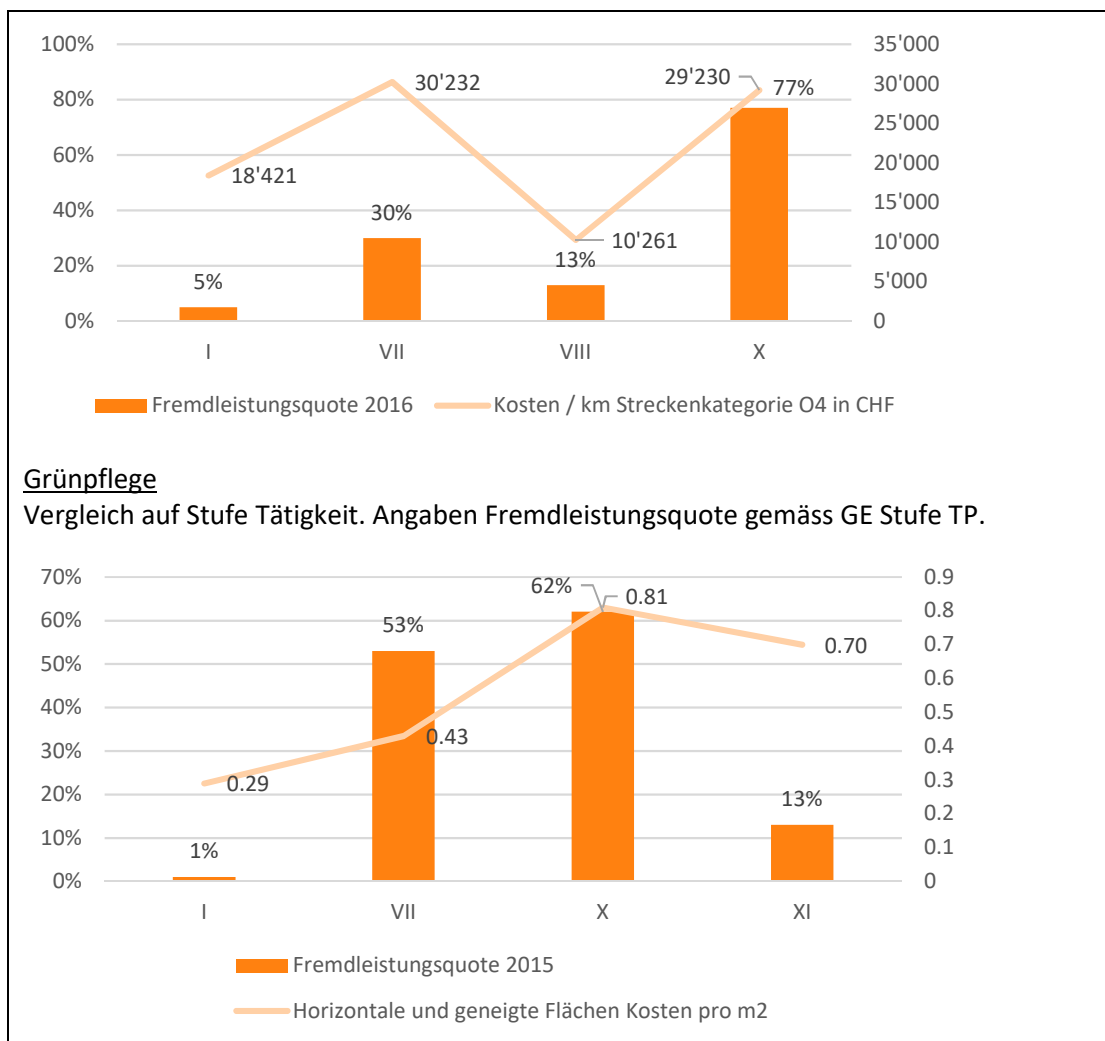
Die EFK stellte bei der Auswertung der zur Verfügung stehenden Daten keinen eindeutigen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der FLQ und den verrechneten Kosten fest. So können GE mit hoher FLQ in einem TP einerseits viel teurer sein als andere GE mit tiefer FLQ andererseits kann das Verhalten innerhalb des gleichen TP aber auch genau umgekehrt sein.

Beispiele:

Der EFK ist bewusst, dass diverse Faktoren den Preis einer Leistung beeinflussen und daher ein Vergleich auf dieser Stufe mit Vorsicht zu betrachten ist. Nichtsdestotrotz gibt es einen groben Überblick.

Winterdienst

Vergleich von vier GE mit ähnlichen klimatischen Bedingungen. Übergeordneter Vergleich. Kosten auf Stufe TP.



Beurteilung

Die EFK begrüsst, dass die vertraglichen Grundlagen den GE den Einbezug Dritter zur Ausführung von Arbeiten erlauben.

Die unterschiedlichen Strategien der GE bezüglich dem Verhältnis Eigen- zu Fremdleistung sind aus Sicht EFK grundsätzlich plausibel. Ob sie aber wirklich in jedem Fall wirtschaftlich optimal gewählt sind, kann innerhalb dieser Prüfung nicht beurteilt werden.

Aus Sicht EFK scheint es sinnvoll und nachvollziehbar, dass das ASTRA keinen Einfluss auf die FLQ der GE nimmt. Auch die Untersuchungen der EFK haben gezeigt, dass es kaum einen signifikanten Zusammenhang zwischen FLQ und anfallenden Kosten gibt. Es konnte kein eindeutiges Muster oder eine Tendenz festgestellt werden. Zu viele Faktoren haben einen Einfluss, um eine allgemein gültige Aussage bezüglich Fremdleistungsquote zu machen.

Die EFK sieht aber ein mögliches Potenzial in der weiterführenden Zusammenarbeit der GE. Damit könnten unausgeschöpfte Synergien genutzt werden und eine optimalere Auslastung der bestehenden Ressourcen gefördert werden. Das ASTRA könnte in diesem Zusammenhang eine führende Rolle übernehmen und die GE zu einer solchen Zusammenarbeit im Sinne der Steigerung der Wirtschaftlichkeit animieren.

5.2 Beschaffung und Instandhaltungsstrategie bei der Betriebs- und Sicherheitsausrüstung muss aufeinander abgestimmt sein

Mit dem Beschaffungsentscheid für den Anlagentyp in der Projektphase werden die Weichen für den darauffolgenden Betrieb und die Instandhaltung gestellt. Damit besteht – zumindest für die Gewährleistungsfrist – eine direkte Bindung an den Anlagenlieferanten, denn die Garantieleistungen sind zu sichern.

Nach dieser Phase sind die GE frei, ob die Wartungsarbeiten durch Eigen- oder Fremdleistungen erbracht werden. Die optimale Balance zwischen selbst und extern erbrachten Leistungen bei den GE wird gemäss ASTRA noch gesucht. Der Fremdleistungsanteil dürfte jedoch zukünftig tendenziell steigen. Dies nicht zuletzt, weil die Arbeiten für BSA gemäss Vorschriften, Richtlinien und Angaben der Hersteller und Lieferanten auszuführen sind und weil der bisherige Vertragspartner (innerhalb Garantiefrist) vermutlich die besten Anlagekenntnisse hat. Heute wird oftmals pro GE und Anlagentyp (Bsp. Kommunikation und Leittechnik, Signalisation, Energieversorgung) ein Wartungsvertrag abgeschlossen.

Die Daten- und Informationsbasis für eine zentrale Steuerung im Beschaffungsbereich für den Unterhalt BSA fehlt. Eine übergeordnete Beschaffungsstrategie besteht nicht. Der Fremdleistungsanteil liegt bei rund 18 Millionen Franken (25 %) von insgesamt 72 Millionen Franken für die BSA für das Jahr 2017.

Seit 2014 werden sämtliche relevanten Daten durch die Filialen ASTRA, die GE und beauftragte Ingenieure in einer einheitlichen Struktur im Rahmen der sogenannten „Sofortlösung BSAS“ erfasst. Damit wird erst die Grundlage für eine Katalogisierung aller relevanten Objekte, Anlagen und Komponenten ermöglicht.

Beurteilung

Der Handlungsspielraum der GE ist im betrieblichen Unterhalt im Bereich BSA gering. Dies vor allem, weil die Basis für die im Verlauf der Anlagelebensdauer entstehenden Kosten bereits in der Projektphase beim ASTRA gelegt wird.

Die EFK ist der Meinung, dass zukünftig aufeinander abgestimmte Beschaffungs- und Instandhaltungsstrategien beim ASTRA geführt werden müssen. Dabei muss den Lebenszykluskosten frühzeitig ausreichend Beachtung geschenkt werden.

Empfehlung 8 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, im Bereich der Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen eine untereinander abgestimmte Beschaffungs- und Instandhaltungsstrategie zu entwickeln und einzuführen.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA ist momentan bei der Erarbeitung einer einheitlichen Instandhaltungsstrategie für die Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen mit dem Ziel, die Erkenntnisse in die neue LV 2020 einfließen zu lassen. Gleichzeitig sind im Hause ASTRA mit dem Projekt SA-CH Bemühungen im Gange, die BSA-Vorgaben zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

5.3 Eine Zentralisierung des Spezialisten Know-how bei der BSA ist anzustreben

Das ASTRA ist Anlageeigentümer und die GE tragen die Betriebsverantwortung für die Nationalstrassen. In dieser Rolle müssen sie alle Vorkehrungen treffen, die geeignet sind, den sicheren Betrieb zu garantieren.

Vor allem im Bereich der BSA steigen die fachlichen Anforderungen stetig um die geforderten Leistungen in entsprechender Form erbringen zu können. Jede GE muss dabei nachweisen, dass sie genügend qualifiziertes Personal bereitstellt. Wie sie das organisiert ist ihre Aufgabe. Die Anzahl Anlagen pro Anlagentyp ist je nach GE sehr unterschiedlich und entsprechend der zeitliche Bedarf der Fachpersonen.

Gemäss Auskunft der ASTRA Zentrale finden erste, nicht systematisierte Gespräche zum Informationsaustausch zwischen den GE statt. Dabei werden gleichartige Leistungen und deren Preise/Kosten verglichen. Es zeigt sich, dass teilweise kostenseitige Unterschiede vorhanden sind.

Beurteilung

Mit der gegenseitigen „Neugier“ unter den GE wird eine erste Basis geschaffen, um die „good practice“ auszuloten und damit tiefere Kosten im betrieblichen Unterhalt im Bereich BSA zu realisieren. Die EFK begrüsst diese Entwicklung und vertritt die Meinung, diesen Austausch (evtl. unter der Führung ASTRA) zu formalisieren und zu fördern.

Die BSA ist schon heute das kostenintensivste Teilprodukt beim betrieblichen Unterhalt. Daran wird sich zukünftig kaum etwas ändern. Im Gegenteil, die Anforderungen an das spezialisierte Wissen in diesem Bereich wird weiter steigen. Die EFK ist der Meinung, dass eine zentralisiertere Leistungserbringung ein Potenzial aufweist. Eine Analyse dieses Potenzials ist aus Sicht EFK nötig. Sinnvollerweise könnte das ASTRA dabei eine Führungsrolle übernehmen und zusammen mit den GE mögliche Lösungsansätze und deren langfristiges Potenzial untersuchen. Schon die OSBU Berichte aus dem Jahr 2010 wiesen auf dieses Optimierungspotenzial hin.

Empfehlung 9 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Zentralisierung des Spezialistenwissens im Bereich der Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen zu prüfen und abhängig vom Ergebnis die entsprechenden Massnahmen einzuleiten.

Stellungnahme ASTRA

Mit der Umsetzung der im Rahmen des Projektes SA-CH erstellten Richtlinie wird eine Vereinheitlichung der BSA-Ausrüstungen erreicht. Diese Vereinheitlichung wird eine Zentralisierung des BSA-Wissens ermöglichen. Zusätzlich wird mit dem vom ASTRA neu geschaffenen Bereich Erhaltungsplanung in der Zentrale Spezialwissen von BSA-Anlagen zentralisiert. Der neue Bereich Erhaltungsplanung in der Zentrale wird bis spätestens Anfangs 2020 operativ tätig sein.

5.4 Die Kosten für Energiebezüge werden neu verhandelt

Um seine Wettbewerbsposition zu stärken, hat das ASTRA die Energiebezüge über das ganze Nationalstrassennetz erhoben. Auf dieser Basis verhandelt es die zugehörigen Kosten

erstmalig zentral. Zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK sind gemäss ASTRA rund 85 % alle Energielieferverträge für die Jahre 2018–2020 neu verhandelt. Wobei bei einigen GE die Preisreduktion bereits ab dem Jahr 2017 wirkt.

Der Energiepreis setzt sich aus Netznutzung und Energielieferung zusammen. Die heutige Tendenz zeigt, dass die Nutzungskosten kontinuierlich steigen und die Einsparnisse bei der Energielieferung reduzieren. Nichtsdestotrotz lohnen sich die Anstrengungen des ASTRA. Die Kosten für Energiebezüge werden gesenkt. Gemäss ASTRA sollten ab 2018 mit den eingeforderten Marktpreisen jährlich über 2,5 Millionen Franken eingespart werden können. Das ASTRA will 2019 alle Rechnungen aus dem Jahr 2018 prüfen, um den effektiven Gewinn auszuweisen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst den Einsatz des ASTRA bezüglich der Neuverhandlung der Verträge betreffend Energiebezug und nimmt die bereits erzielten positiven Ergebnisse gerne zur Kenntnis. Eine fortlaufende Analyse zur Realisierung von weiteren Einsparungen ist vom ASTRA durchzuführen.

5.5 Einsparpotenzial beim (Auftau-)Salz Einkauf für den Winterdienst

Die Schweizer Salinen AG bzw. Schweizerische Rheinsalinen haben eine Monopolstellung für den Verkauf, Import und den Handel mit Salz. Es herrscht kein Wettbewerb. Die Aktiengesellschaft ist im Besitz der Kantone. Sie sind mittels der ausgeschütteten Dividenden direkt am Gewinn der Salinen beteiligt.

Unter anderem wegen der Monopolstellung aber auch wegen der hochwertigen Qualität (gemäss Schweizer Salinen AG) ist der Salzpreis in der Schweiz rund zwei- bis viermal höher als im angrenzenden Ausland.

Eine 2014 abgeschlossene, einvernehmliche Regelung zwischen den Rheinsalinen und dem Preisüberwacher sieht vor, bei hohen Gewinnen den Kunden (in erster Linie Kantone, Städte und Gemeinden) einen Rabatt in Form einer Rückerstattung (Barzahlung oder Gutschrift) zu gewähren. Der Preisüberwacher wurde aktiv, weil hohe Gewinne gemäss Aktienbeteiligung ausgeschüttet wurden. Kantone mit vielen Aktien und tiefem Salzbedarf profitieren in strengen Wintern übermässig, während andere vor allem bezahlen.

Die GE kaufen das Salz bei den Schweizer Salinen AG zu einem relativ hohen Preis ein. Zum Vergleich: Die Nachbarländer Deutschland und Österreich schreiben die Beschaffung für Auftausalz europaweit aus.

Der Salzpreis wird über das Salzregal schweizweit einheitlich geregelt. Unterschiede bestehen lediglich zwischen dem Sommer- und Winterpreis. Im Einkauf bestehen somit für alle GE die gleichen Bedingungen. Wie hoch die Kosten zur Weiterverrechnung an den Bund sind, ist somit massgebend abhängig vom jeweiligen Versorgungskonzept der GE (Anzahl Lager, Umschlag etc.). So liegt der Kostenansatz pro Tonne Salz bei den teuersten GE ungefähr 35 % höher als bei den günstigsten. 2016 wurden mehr als 34 000 Tonnen Salz verwertet, dies zu Gesamtkosten (reine Salzkosten) von über 6 Millionen Franken.

Aktuell ist das ASTRA daran, mit einem schweizweiten, optimierten Salzlagermanagement Einsparungen in der Logistik und Lagerhaltung zu realisieren.

Beurteilung

Die EFK sieht die heutige Situation bzgl. Salzbeschaffung kritisch. Die Kantone als Aktionäre, der Salinen profitieren direkt von einem hohen Salzverbrauch. Ob der Bund als Auftraggeber der GE (und damit den Kantonen) in dieser Situation auch einen Nutzen ziehen kann, ist fragwürdig. Vor allem auch, weil die Salzpreise im naheliegenden Ausland zwei- bis viermal tiefer sind.

Die hohen Gewinne der Salinen lassen darauf schliessen, dass das Salz hierzulande zu teuer verkauft wird.

Die GE haben mehrfach betont, dass die Qualität von ausländischem Salz unzureichend und nicht konstant sei und so zu Problemen mit den verwendeten Maschinen führen könne. Die EFK zweifelt dies an. In Deutschland und Österreich wird mit dieser Salzqualität gearbeitet.

Aus Sicht EFK ist es sinnvoll den Salzpreis neu zu verhandeln oder aber mittels Ausbedingung eines Einsichtsrechts eine Preisprüfung beim Lieferanten durchzuführen, um die Angemessenheit der Preise festzustellen oder diese anzupassen. Falls Neuverhandlungen oder eine Preisprüfung zu marktkonformerer Preisen führen würden, sollten aus Sicht EFK jährliche Einsparungen für den Bund von 1-2 Millionen Franken möglich werden.

Empfehlung 10 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, den Salzpreis neu zu verhandeln und falls nötig, mittels Einführung eines vertraglich geregelten Einsichtsrechts, beim Lieferanten eine Preisprüfung durchzuführen.

Stellungnahme ASTRA

Der Salzpreis ist von den Rheinsalinen fixiert. Die Monopolsituation ist allerdings politisch gewollt bzw. eine hochpolitische Tatsache und hat einen Einfluss auf das Ergebnis, wenn dieser neu verhandelt wird. Das ASTRA weist aber darauf hin, dass die heutige Situation die prioritäre und ständige Verfügbarkeit des Salzlagers für die Nationalstrasse in der benötigten Menge und der geforderten Qualität sicherstellt. Dieser Umstand schützt im Ereignisfall vor volkswirtschaftlichen Schäden, die deutlich höher ausfallen können als eine mögliche Einsparung, welche durch die nicht mehr vorhandene ständige Verfügbarkeit entstehen kann. Das ASTRA wird trotzdem die Diskussion bereits im 2018 führen und darum bemüht sein, den Salzpreis auf 2020 neu zu verhandeln.

6 Strukturelles Optimierungspotenzial

6.1 Es besteht kein Kausalzusammenhang zwischen Rechtsform resp. Grösse und allfälligen Kostenvorteilen in der heute vorhandenen Struktur

Alle GE haben eigene und vor allem unterschiedliche Organisationsstrukturen, u. a. auch gegeben durch die unterschiedlichen Organisationsformen. So gibt es GE, welche sehr stark in die kantonale Verwaltung integriert sind und andere, welche relativ unabhängig sind, beispielsweise als eigenes Amt oder gar als Aktiengesellschaft organisiert. Die Führung ist dementsprechend bei allen GE unterschiedlich aufgebaut.

Die EFK stellte bei der Analyse der Angebote der einzelnen GE keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen den heute anfallenden Kosten und dem vorhandenen Ausmass an Zentralisierung fest. Wegen der sehr unterschiedlichen Verhältnisse, sind allgemein gültige Aussagen über alle GE kaum machbar. Zentralisiertere GE weisen heute nicht eindeutig tiefere Kosten als weniger zentralisierte GE aus. Entscheidend ist aber der Wille der GE (oder der Kantone), ob eine Zentralisierung von gewissen Funktionen angestrebt wird oder nicht.

Externe Untersuchungen deuten an, dass eine Zusammenlegung einiger Strukturen durchaus Potenzial aufweisen könnte. Markus Liechti schlägt in seiner Dissertation zum Thema «Privatisierung der Schweizer Nationalstrassen»⁸ aus dem Jahr 1999 vor, dass ein Werkhof (im internationalen Vergleich) für einen Autobahnabschnitt von rund 150 km zuständig sein könnte. In den Alpen mit erhöhten Anforderungen bzgl. Winterdienst sowie vielen Kunstbauten wie Tunnels und Brücken sollten dagegen pro Werkhof weniger Kilometer angestrebt werden als im Mittelland. Damit die Vorteile einer Regionalisierung gegenüber einer kantonalen Lösung nicht verloren gehen, schlägt Liechti unter den eben erwähnten Rahmenbedingungen eine Lösung mit 5 Regionen und 13 Werkhöfen vor.

Der OSBU Bericht aus dem Jahr 2010 hält fest, dass vor allem strukturelles Optimierungspotenzial in der Zusammenlegung von GE liegt. Da die GE aus übergeordneter Sicht markant redundante Führungs- und Verwaltungsstrukturen aufweisen. Politische Gründe machen diesen Ansatz schwierig umsetzbar. Im Bereich der zentralen Beschaffung wird im Bericht ein Einsparungspotenzial von jährlich rund 7 Millionen Franken ausgewiesen (u. a. durch Reduktion Personalbestand infolge Zentralisierung). Formal kann gemäss OSBU eine zentralisierte Beschaffung gemeinschaftlich unter den GE organisiert werden.

Die Umsetzung der Standortkonzepte (Optimierung Anzahl Werkhöfe, Stützpunkte, Salzlager) aus ALV14 hat bereits zu strukturellen Optimierungen geführt.

Ein internationaler Vergleich mit den Nachbarländern der Schweiz zeigt, dass auch im Ausland beim betrieblichen Unterhalt der Autobahnen sehr verschiedene Organisationsmodelle anzutreffen sind. Dabei gibt es nebst staatlichen Betreibergesellschaften auch Private, die sich um den Strassenunterhalt (oder auch Bau) kümmern. Es scheint, als ob Private und Investmentgesellschaften in anderen Ländern die Strasse als eine beständige und solide Renditeanlage für sich entdeckt haben.

⁸ Privatisierung der Schweizer Nationalstrassen – Ökonomische und politökonomische Analyse alternativer Organisations- und Finanzierungsformen für den Betrieb und Unterhalt der Schweizer Nationalstrassen (1999), Markus Liechti, Peter Lang AG – Europäischer Verlag der Wissenschaften, ISBN 3-906765-35-0

Beurteilung

Die Analyse der einzelnen GE lässt auf keinen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen der Zentralisierung von Führungs-, Planungs- und Beschaffungsstellen und den Kosten in der heutigen Situation schliessen.

Die EFK sieht aber mögliches Potenzial bei einer näheren Zusammenarbeit zwischen den GE. So könnten z. B. Geräte- oder auch Personalressourcen untereinander optimiert werden. Dazu bedarf es einer Absprache untereinander und vor allem auch den Willen der GE eine solche Kooperation zu fördern oder gar zu ermöglichen. Das ASTRA sollte dies in seiner Rolle als Auftragsgeber aktiv unterstützen.

Auch die externen Untersuchungen, welche noch vor Einführung NFA durchgeführt wurden, lassen auf bisher ungenutztes Potenzial schliessen. Gleiches gilt für die Untersuchungen in den OSBU Berichten. Die Zusammenlegung von GE birgt sicherlich ein Potenzial. Im Gegensatz dazu sind aber auch die Gefahren nicht zu unterschätzen. So sind grössere GE bei ohnehin fehlendem Wettbewerb sicher noch mächtiger als kleinere. Der Umsetzbarkeit sind politische Grenzen gesetzt. Nichtsdestotrotz will die EFK in diesem Zusammenhang auf das Potenzial hinzuweisen.

Die EFK begrüsst und unterstützt die Umsetzung der Vorschläge aus den Standortkonzepten im Zuge von ALV14.

Der internationale Vergleich im betrieblichen Unterhalt der Autobahnen zeigt, dass es kein «Patentrezept» zur optimalen Organisation gibt. Die unterschiedlichsten Modelle finden Anwendung. Es hat sich kein länderübergreifendes Modell etabliert. International ist aber eine Tendenz zur Privatisierung zu beobachten.

6.2 Eine stärkere Zentralisierung von Fachwissen und technischer Ausrüstung ist anzustreben

Die Feststellungen bezüglich der gestiegenen Anforderungen beim Fachwissen der BSA wurden bereits im Kapitel 5.3 ausführlich erläutert. Darum wird an dieser Stelle auf weitere Anmerkungen verzichtet.

Auch bei allen anderen TP ist ein gewisses Fachwissen nötig, um die Arbeiten in erforderlicher Qualität auszuführen. Alle GE tauschen sich innerhalb der alljährlich erfolgenden Verbandstreffen mehr oder weniger informell über Fachthemen aus. Das ASTRA gibt Erkenntnisse aus den Streckenkontrollen bezüglich der Optimierung von überprüften Arbeiten an die GE weiter. Grundsätzlich wird aber dadurch den GE nicht vorgeschrieben, wie sie eine Arbeit auszuführen haben.

Die Leistungen für die TP Grünpflege und Reinigung werden, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, in allen GE angeboten und erbracht. Die Kosten für diese TP beliefen sich im Jahr 2016 auf insgesamt mehr als 80 Millionen Franken. Die beiden TP können relativ gut geplant werden und müssen auch nicht gleichzeitig (wie beispielsweise bei der Schneeräumung) erbracht werden. Diese Leistungen werden bei den meisten GE zu einem grossen Teil mit eigenen Geräten und eigenem Personal erbracht. Ein paar wenige GE vergeben einzelne Arbeiten an Dritte und erledigen nur knapp die Hälfte des anfallenden Arbeitsvolumens innerhalb des TP mit eigenen Ressourcen.

Beurteilung

Wie bereits in Kapitel 5.3 erwähnt ist das Potenzial einer Zentralisierung des Fachwissens im Bereich BSA aus Sicht EFK grundsätzlich vorhanden und eine Umsetzung anzustreben.

Die EFK begrüsst den fachlichen Austausch der GE untereinander. Auch der Input des ASTRA über mögliche „good practice“ ist wertvoll. Die EFK ist der Meinung, dass in diesem Bereich aber noch mehr Verbindlichkeit geschaffen werden sollte. Es bringt nichts, wenn die GE zwar Optimierungsideen erhalten, aber schlussendlich überhaupt keinen Zwang haben etwas zu ändern. Im Bereich der Ausführung des betrieblichen Unterhalts gibt es kaum Wettbewerb. Der Bund als Auftraggeber hat eine sehr geringe Verhandlungsmacht bei der Vergabe der Aufträge an die GE. So könnte er wenigstens zur Förderung der gesetzlich geforderten Wirtschaftlichkeit bei der Erbringung der Leistungen auf eine Ausführung der Arbeiten im Sinne einer „good practice“ drängen.

Aus Sicht EFK ist insbesondere bei den beiden TP Grünpflege und Reinigung (vgl. letzter Absatz Feststellungen) eine optimierte Zusammenarbeit zwischen den GE genauer zu prüfen. Dies sowohl im Bereich der Personalressourcen als auch bei den technischen Ausrüstungen. So könnte zum Beispiel Tunnelreinigungen oder Rasenpflege eventuell GE übergreifend geplant und ausgeführt werden. Die Auslastung des Personals und der Geräte würde optimiert. Neuanschaffungen beim Gerätepark könnten optimiert und minimiert werden. In Bezug auf die jährlichen Gesamtkosten der beiden TP von über 80 Millionen Franken, würden bereits Optimierungen im einstelligen Prozentbereich zu Einsparungen in Millionenhöhe führen.

Empfehlung 11 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, eine stärkere Zentralisierung der Personal- und Geräteresourcen in der Ausführung einzelner Teilprodukte zu prüfen und wo sinnvoll entsprechend zu fördern.

Stellungnahme ASTRA

Das ASTRA begrüsst eine stärkere Koordination der Auslastung von Geräten und Personal. Dies erfolgt heute bereits teilweise auf Druck des ASTRA und wird künftig, spätestens bis 2020 aufgrund von Effizienzkriterien, die das ASTRA definiert, noch erhöht werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017), SR 101

Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) vom 8. März 1960 (Stand am 1. Januar 2016), SR 725.11

Nationalstrassenverordnung (NSV) vom 7. November 2007 (Stand am 1. Januar 2016), SR 725.111

Botschaften

01.074 – Botschaft zu Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2011

05.070 – Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2007

Anhang 2: Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BS	Betriebsstrecke
BSA	Betriebs- und Sicherheitsausrüstung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EL	Eigenleistung
FA-BUS	Fachapplikation betrieblicher Unterhalt Sofortlösung
FaSKoB	Fachspezialist Kontrolle Betrieb
FL	Fremdleistung
FLQ	Fremdleistungsquote
GE	Gebietseinheit
LV	Leistungsvereinbarung
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NS	Nationalstrasse
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen
NSV	Nationalstrassenverordnung
TBA	Tiefbauamt
TP	Teilprodukt
WH	Werkhof

Anhang 3: Glossar

BSA	Zu der Betriebs- und Sicherheitsausrüstung im Bereich der Nationalstrasse gehören folgende Anlagen: Energieversorgung, Beleuchtung, Lüftung, Signalisation, Überwachungsanlagen, Kommunikation & Leittechnik, Kabelanlagen und Nebeneinrichtungen
Fremdleistungsquote	Der Begriff beschreibt den Quotienten zwischen Eigen- und Fremdleistungen. Als Fremdleistungen gelten alle Leistungen, welche nicht vom GE eigenen Personal geleistet werden (Private, Kantone oder andere GE).
Teilprodukt	Überbegriff für die zusammengefassten Leistungen in einem Tätigkeitsbereich (z. B. Teilprodukt Grünpflege bestehend aus den beiden Leistungen Rasenpflege und Gehölzpflege)

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Bibliographie

Privatisierung der Schweizer Nationalstrassen – Ökonomische und politökonomische Analyse alternativer Organisations- und Finanzierungsformen für den Betrieb und Unterhalt der Schweizer Nationalstrassen (1999), Markus Liechti, Peter Lang AG – Europäischer Verlag der Wissenschaften, ISBN 3-906765-35-0

Controlling und Privatsektorbeteiligung für den wirtschaftlichen Betrieb kommunaler Strassen – Anforderungen an Steuerungsmodelle (2011), Christian Höfeler, Verlag der Bauhaus Universität Weimar, ISBN 978-3-86068-451-1

ASTRA 2010a: Optimierung und Steuerung des Betrieblichen Unterhalts NS – Schlussbericht zu den Projekten A Infrastruktur und B Geschäftsmodelle

ASTRA 2010b: Optimierung und Steuerung des Betrieblichen Unterhalts NS – Schlussbericht Optimierung der Energiebeschaffung Projekt C

ASTRA 2010c: Optimierung und Steuerung des Betrieblichen Unterhalts NS – Schlussbericht zum Projekt D Controlling

Anhang 5: Ansprech- und Interviewpartner

Röthlisberger Jürg, ASTRA, Direktor

Duchoud Jean-Bernard, ASTRA, Vizedirektor und Abteilungschef

Julia Pablo, ASTRA Zentrale, Leiter Betrieb

Wyss Martin, ASTRA Zentrale, Fachbereichsleiter Betrieblicher Unterhalt

Meister Yvonne, ASTRA Zentrale, Controlling Betrieb

Aeschlimann Beat, ASTRA Zentrale, FaSKoB

Liechti Peter, ASTRA Filiale Thun, Bereichsleiter Erhaltungsplanung

Niffenegger Martin, ASTRA Filiale Thun, FaSKoB

Arnet Oskar, ASTRA Filiale Zofingen, FaSKoB

Angst Thomas, ASTRA Filiale Winterthur, FaSKoB

Bersier Paul, ASTRA Filiale Estavayer-le-Lac, FaSKoB

Germann Roberto, ASTRA Filiale Bellinzona, FaSKoB

Butti Christian, ASTRA Filiale Bellinzona, FaSKoB

Bächtold Marcel, Verwaltungsrat (ehemaliger PL Optimierungsprojekte), Preisig AG

Rösti Martin, Gebietseinheit I, Leiter NS Betrieb

Mocetti Nicola, Gebietseinheit IV, Leiter NS Betrieb

Piccolo Giovanni, Gebietseinheit IV, Leiter GE IV

Simona Giovanni, Gebietseinheit IV, Leiter Unterhalt

Rodoni Lucio Carlo, Gebietseinheit IV, Leiter BSA

Alberti Alexis, Gebietseinheit IV, Fachspezialist Controlling

Dosch Gion, Gebietseinheit V, Chef Strassenerhaltung/Bezirke

Camenisch Andreas, Gebietseinheit V, Ressortleiter Betrieb

Matti Norbert, Gebietseinheit VI, Leiter Nationalstrassen

Fleisch Fredy, Gebietseinheit VI, Leiter Finanzen

Dähler Werner, Gebietseinheit VIII, Geschäftsleiter

Leuzinger Thomas, Gebietseinheit VIII, Leiter Betrieb

Altermatt Erich, Gebietseinheit VIII, Leiter Dienste

Cantoni Aldo, Gebietseinheit IX, Directeur

Porret Pierre-Sébastien, Gebietseinheit IX, chef d'exploitation

Müller Markus, Gebietseinheit X, Leiter GE

Krummenacher Willi, Gebietseinheit X, Bereichsleiter Betrieb NS

Furrer Werner, Gebietseinheit XI, Amtsvorsteher

Püntener Richard, Gebietseinheit XI, Leiter Betrieb

Anhang 6.1: Gliederung Teilprodukte (Globale)

Teilprodukt Globale	Leistung	Tätigkeit	Einheit
Gemeinkosten	Verwaltungsgemeinkosten	Führung und Verwaltung Personalkosten	Pauschal
		Führung und Verwaltung Werkhof	Pauschal
		Führung und Verwaltung Sachkosten	Pauschal
		Informatikkosten	Pauschal
	Liegenschaftskosten	Liegenschafts-Nebenkosten	Pauschal
		Liegenschafts-Miete	Pauschal
Betriebsgemeinkosten	Nachführung Werkpläne und Dokumente	Pauschal	
	Kleingeräteglobale	Pauschal	
	Betriebskosten Werkstatt / Magazin	Pauschal	
	Korrekturbetrag Gemeinkosten	Pauschal	
Winterdienst	Feste Kosten	Führung / Überwachung Winterdienst	Pauschal
		Vor- / Nacharbeiten Strecke	km
		Bereitstellen Geräte	STK
		Feste Einrichtungen auf Strecke	km
		Bereitschaftsdienst	h
		Amortisation Winterdienstgeräte	STK
	Schneeräumung	Überwachung / Kontrollfahrten	h
		Räumeinsatz	STK
		Schneeaufład	h
	Bekämpfung Winterglätte	Schneeräumung manuell	h
		Passöffnung	STK
		Räumeinsatz mit Fräse oder Schleuder	h
ungültig / (Räumen(Fräse od. Schleud.) - Randwall)		m	
Streueinsatz		STK	
reserviert-old (Glättebekämpfung bei Räumeinsatz)		STK	
Reinigung	Fahrbahn	Überwachung / Kontrollfahrten	h
		Korrekturbetrag Winterdienst	Pauschal
	Grünflächen	Fahrbahnrand	m
		Befestigter Mittelstreifen und Bankette	m
		Streckenkontrolle	km
	Rastplätze und Aussenplätze	Bereitschaftsdienst Sommer	h
		Mittel- und Trennstreifen	m
		Horizontale und geneigte Flächen	m ²
	Kunstabauten	Fahrbahn, Gehwege und Grünfläche	m ²
		reserviert	m ²
		Sanitäre Anlagen	STK
	Schutz gegen Naturgewalten	Widerlager / Stützen	STK
		Fahrbahnübergänge	STK
		Unterführungen	STK
	Tunnel	Durchlässe, Werkleitungskulissen	m
		Galerien	m
		Bach- und Uferverbauungen	m
Entwässerung	Permanente Lawinen- und Steinschlagschutz-Anlagen	m	
	Kies- und Geschiebesammler	STK	
	Stein- und Eisschlag	m ²	
Grünpflege	Rasenpflege	ungültig / (Wald- und Erschliessungsstrassen)	m
		Fahrraum	m
		Nebeneinrichtungen	m
	Gehölzpflege	Tunnelbetriebszentralen / Betriebsstationen	m ²
		ungültig / (Tunnel / Fahrraum, Spezielle Anlageteile)	STK
		ungültig / (Tunnel / unter Fahrraum)	m
		ungültig / (Tunnel / ausserhalb Fahrraum)	m
		Rohrleitungen und Kanäle	m
		Gebühren	Pauschal
		ungültig / (Regenfangbecken Neuwiesen)	STK
Sickerleitungen in unzugänglichem Gelände	m		
Rinnen	m		
Rasenpflege	Entwässerungsgräben	m	
	Dücker	m	
	Schlammsammler und Einlaufschächten	STK	
Gehölzpflege	Sammelbecken	STK	
	Strassenabwasseraufbereitungsanlage	STK	
	Durchlässe (Ø > 100 cm)	m	
	Korrekturbetrag Reinigung	Pauschal	
Grünpflege	Rasenpflege	Horizontale und geneigte Flächen	m ²
		Mittelstreifen	m ²
		Rastplätze und Aussenplätze (Gebrauchrasen)	m ²
	Gehölzpflege	Ersatzflächen	m ²
		Hecken	m
		Flächenpflanzungen (Wald)	m ²
Gehölzpflege	Lärmschutzwände, Stützkonstr., Lichtraumprofil	m ²	
	Ruderalflächen	m ²	
	Hochstämme	STK	
	ungültig (Freischneiden Lichtraumprofil)	m	
	ungültig (Gehölzpflege bei Infrastruktur)	m ²	
	Korrekturbetrag Grünpflege	Pauschal	

Anhang 6.2: Gliederung Teilprodukte (Globale)

Teilprodukt Globale	Leistung	Tätigkeit	Einheit
Betriebliche Sicherheitsausrüstung - BSA	Energieversorgung	Betriebliche Überwachung Energieversorgung	Pauschal
		Wartung Zentrale Einrichtung	STK
		Wartung Mittelspannung	STK
		Wartung Niederspannung	STK
		Wartung Kleinspannung	STK
		Wartung Notstrom	STK
		Wartung Photovoltaik	STK
	Beleuchtung	Betriebliche Überwachung Beleuchtung	Pauschal
		Zentrale Einrichtung	STK
		Wartung Durchfahrtsbeleuchtung	STK
		Wartung Adaptationsbeleuchtung	STK
		Wartung Brandnotbeleuchtung	STK
		Wartung Optische Leiteinrichtung	STK
		Wartung Fluchtwegbeleuchtung	STK
	Lüftung	Betriebliche Überwachung Lüftung	Pauschal
		Wartung Zentrale Einrichtung	STK
		Wartung Abluft	STK
		Wartung Längslüftung	STK
		Wartung Zuluft	STK
	Signalisation	Betriebliche Überwachung Signalisation	Pauschal
		Wartung Zentrale Einrichtung	STK
		Wartung Statische Signalisation	STK
		Wartung VM-Systeme	STK
		Wartung Lichtsignalanlage	STK
		Wartung Verkehrserfassung	STK
		Wartung Sicherheitseinrichtungen	STK
	Überwachungsanlage	Wartung Unterfurfurbeleuchtung	STK
		Wartung Mittelstreifen Oberleitersystem	STK
Wartung Notbedienungs-system		STK	
Betriebliche Überwachung Überwachungsanlagen		Pauschal	
Wartung Brandmeldeanlage		STK	
Wartung Waageanlage		STK	
Wartung Abstandsmessanlage		STK	
Wartung Verkehrsfemsehen		STK	
Wartung Divers		STK	
Wartung Glatteisfrühwarnsystem		STK	
Kommunikation & Leittechnik	Wartung Steinschlag / Lawinen / Meteo	STK	
	Wartung Höhenmessanlage	STK	
	Wartung Luftüberwachung	STK	
	Wartung Lichtsignalüberwachung	STK	
	Betriebliche Überwachung Komm. und Leittechnik	Pauschal	
	Wartung Kommunikation Strecke	STK	
	Wartung Kommunikation Abschnitt	STK	
Kabelanlage (Infrastruktur)	Wartung Leittechnik Strecke	STK	
	Wartung Leittechnik Abschnitt	STK	
	Wartung Funk- und Einsprechanlag	STK	
	Wartung Notruftelefon	STK	
	Wartung VM-CH Ausrüstung	STK	
	Betriebliche Überwachung Kabelanlage	Pauschal	
Nebeneinrichtungen	Wartung Erdungsanlage	STK	
	Wartung Lichtwellenleiter	STK	
	Wartung Universelle Gebäudeverkabelung	STK	
	Wartung NT-Kabel	STK	
	Wartung Rohranlage	STK	
	Betriebliche Überwachung Nebeneinrichtungen	Pauschal	
	Wartung Hausinstallation	STK	
	Wartung Wasserversorgung	STK	
	Wartung Telefonie	STK	
	Wartung Heizung, Klima, Lüftung Zentrale	STK	
	Wartung Brandmeldeanlage Gebäude	STK	
Übergeordnete Dienste	Wartung Krananlagen / Hebezug	STK	
	Wartung Pumpwerke, Olabscheider, Rückhaltebecke	STK	
	Wartung Löscheinrichtung	STK	
	Wartung Barriereanlage	STK	
	Wartung Türen / Tore / Zutrittskontrolle	STK	
	Wartung Bauliche Einrichtungen	STK	
	Energie - Netznutzung	STK	
Energie - Lieferung	MWh		
Betriebliche Überwachung / Betriebsleitzentrale	STK		
Bereitschaftsdienst (Piket-Dienst) BSA	h		
Inspektionen ESTI / OIBT	Pauschal		
Störungsbehebung	STK		
Korrekturbetrag Betriebs-/Sicherheitsau	Pauschal		
Technischer Dienst	Sicherheitseinrichtungen	Fahrzeugrückhaltesysteme	km
		Zäune, Blendschutzanlagen	km
		Leiteinrichtungen, Markierungen	km
		Wasserversorgung	STK
		Visuelle Brückenkontrolle	STK
	Schutz gegen Naturgewalten	Reservoir, Pumpwerke	STK
		ungültig (Kontrolle der Eibildung In Ablaufkanal)	m
		ungültig (Kontrolle der Abläufe In Ablaufkanal)	STK
		ungültig (Kontrolle Überdruckventile, Türen)	STK
	Nebeneinrichtungen / Kunstbauten	Stützkonstruktionen	m
		Bach- und Uferverbauungen	STK
		Steinschlagnetze	m2
		Lawinen- und Steinschlagschutz-Anlagen	m2
		ungültig (Unterhalt Lawinenschutznetze/Glaswände)	m
Technische Nebeneinrichtungen	Pauschal		
ungültig (Unterhalt Tunnelbetriebszentralen)	STK		
Korrekturbetrag Technischer Dienst	Pauschal		

Anhang 7: Zusammenstellung Produkt / Teilprodukt und Vergütungsart (Darstellung ASTRA)

Produkt resp. Teilprodukt	Leistungs-erbringende		Anwendungsbeispiel/e; Erläuterungen	Anwendung Ansätze	
	GE	Kt.		KBOB	SBV
Winterdienst	X		Keine Anwendung der vorliegenden Richtlinie; TP wird global entschädigt		
Reinigung	X		Dito		
Grünpflege	X		Dito		
BSA	X		Dito		
Technischer Dienst	X		Dito		
Unfalldienst	X		Keine Anwendung der vorliegenden Richtlinie; TP wird nach Aufwand, nach Abklärung mit RDL ASTRA, verrechnet.		X
Ausserordentlicher Dienst	X		Umgehende Räumung von Geschiebesammler oder überführter Strasse nach Ereignis; Aufwand GE mit Mitteilung an Filiale.	X	X
Bauliche Reparaturen	X		Sofortmassnahmen wie Belagsflicke, Ausgiessen von Rissen und Fugen; Ersatz verrosteter Wildschutzzäune / Instandsetzung von Belagsrissen/ Nachmarkierungen; Ausführung nach Genehmigung des jährlichen Arbeitsprogramms oder nach Genehmigung pro Massnahmen.	(X)	X
Kleine Einzel-massnahmen	X		Jegliche Aufträge (in der Regel ≤ CHF 250'000) können an die Gebietseinheiten vergeben werden. Ausgenommen sind Hochbauten, da können Aufträge ≤ CHF 100'000 pro Jahr und Inventarobjekt an die Gebietseinheiten vergeben werden.		
Dienste für Filiale	X		Beurteilung von Baupolizeigesuchen/ Teilnahme an Vorabnahme und Schlussprüfung/ Datenerhebung für BSA-Systeme.	X	X
Dienste für Zentrale	X		Vorarbeiten Kontrolle CH-Tunnel durch ADAC; Abrechnung SiBe-Strecke (vgl. spezielles Schreiben ASTRA).	X	(X)
Dienste für Dritte	X		Abschleppdienst Rampe Gotthard; Spezielle Regelung.	X	(X)
Projekte des baulichen Unterhalt und des Ausbaus	X		Jegliche Aufträge ≤ CHF 150'000 können an die Gebietseinheiten vergeben werden. Grundsätzlich jedoch keine Vergabe von Aufträgen an Gebiets-einheiten, wenn der Betrag > CHF 150'000. Ausnahmen und detaillierte Regelung siehe Anhang IV.	X	X
		X	Leistungen des Tiefbauamts- und Kantonspersonal für ein Projekt der Nationalstrassen im Auftrag des ASTRA.	X	X
Netzfertigstellung	X		Signalisationsaufwand direkt an der Schnittstelle eines angrenzenden Netzfertigstellungsprojektes für die Streckeninbetriebnahme; Verrechnung zu Lasten Projekt.		(X)

X Anwendung

(X) Anwendung nur in Ausnahmefälle

Anhang 8: Angebote der GE pro Teilprodukt und Streckenkategorie (Auszug FA-BUS)

Angebot pro Teilprodukt / pro Streckenkategorie (Jahr 2016) - km Kennwerte		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Mittelwerte
Gebietseinheit		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Mittelwerte
0	Total	14133080	31289267	10300000	19083403	18329604	18404355	31869960	28344317	21179131	16423930	26101510	21418905
	Anteil Prozent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	pro km	89230	103719	66460	158307	122774	60702	170158	135444	150335	125121	196443	130790
	pro kmv	68544	78147	74822	109063	110643	69135	130410	97006	111358	100462	169079	101730
	Gemeinkosten	3461217	4640806	2140152	3385603	3878818	3448306	3932207	5093776	2634686	2513330	3435010	3568565
	Anteil Prozent	24	16	21	18	20	19	12	18	14	15	14	17
	pro km	21852	16373	20043	27607	24637	19694	20909	24341	20631	19148	26882	21811
	pro kmv	16787	12338	15547	19232	22263	12963	16025	17433	15430	15379	23138	16966
1	Winterdienst	2615786	5939816	2422743	3754988	4650213	2649506	4829801	3369264	3143292	3330000	3430155	3975672
	Anteil Prozent	19	19	24	20	24	16	15	12	15	20	14	18
	pro km	19515	19683	22639	31133	29536	14521	26682	16100	22312	25369	26844	22762
	pro kmv	12686	14930	17569	21455	20660	11068	19683	11531	16527	20376	23105	17777
	Reinigung	3229755	6307621	2079417	3522627	2874636	3676462	7416513	7169548	3652356	2680000	4142924	4331534
	Anteil Prozent	23	20	18	18	15	22	23	25	19	18	17	20
	pro km	20391	20902	19474	29207	18256	19592	39432	34245	28055	22703	32422	25880
	pro kmv	15664	15749	15105	20127	16489	14934	30221	24527	20781	18234	27906	19977
3	Grünpflege	1862337	5861181	1741838	3500250	1680676	3788264	3619506	3443337	1823076	1850000	1450665	2786497
	Anteil Prozent	13	19	17	18	9	21	11	12	9	11	6	13
	pro km	11758	19522	16313	29021	10677	18070	19247	16454	12941	14064	11353	16368
	pro kmv	9032	14709	12654	19669	9646	14230	14751	11785	9586	11320	9771	12489
4	BSA	2762977	6496925	1687122	4650000	5948702	3680026	11466757	8469185	8649571	6380000	11986107	6503034
	Anteil Prozent	20	21	16	24	31	21	38	30	42	33	47	29
	pro km	17444	21529	15800	38554	37847	19023	61128	40699	62816	40667	93068	40803
	pro kmv	13400	16221	12256	26568	34200	14500	46849	29078	46530	32919	80130	32059
5	Technischer Dienst	201009	1723119	228678	289635	289266	386782	707176	775175	478150	370000	746949	563603
	Anteil Prozent	1	6	2	2	1	2	2	3	2	2	3	2
	pro km	1269	5710	2142	2484	1818	1901	3760	3704	3380	2819	5943	3160
	pro kmv	975	4302	1661	1712	1643	1449	2882	2653	2504	2264	5029	2461
10	Total	19631201	28768152	10294932	18631201	18187018	18322665	30183342	26870324	18063385	15709302	23767580	20071728
	Anteil Prozent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	pro km	189104	306851	259171	501996	277071	264333	475111	239945	259621	267812	408508	313438
	pro kmv	174856	288028	242562	470337	269070	247975	425208	217140	227338	247962	390955	281124
	Übergeordnete Funktionen	3461816	2654441	2297056	3648119	3966703	2445165	5159947	8960726	2632757	2491838	3173766	3717394
	Anteil Prozent	25	9	22	19	22	15	17	35	14	16	13	19
	pro km	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	pro kmv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Offene Strecke	8127472	20663758	6468091	11561726	8242287	10646688	15148516	12607821	7511361	8577158	8972866	10826003
	Anteil Prozent	60	73	63	61	45	66	50	49	39	55	38	54
	pro km	59855	75038	65644	104120	63688	57620	93400	68510	83618	80552	69477	77138
	pro kmv	42608	55903	50035	72562	56566	43464	69613	47243	54238	61933	80924	57740
30	Tunnel	2041914	5129654	1469783	3961357	5979028	3030412	9874680	4301777	8949267	4640307	11650968	5526331
	Anteil Prozent	15	18	15	19	33	17	33	17	47	30	49	27
	pro km	132248	231915	162527	397776	213384	208713	381712	170435	175304	187260	310031	296300
	pro kmv	132248	232125	162527	397776	213384	204461	355595	169898	173100	189056	310031	233384

Anhang 9: Auszug aus ASTRA Richtlinie «Standards und Indikatoren – Beispiel Teilprodukt Reinigung

Pos.	Leistungsziele / Standards	Indikator				Erfüllungsgrad Standards	Gewichtung Leistungsträger	
		Bezeichnung	Beschrieb	Messmethode / Kontrollintervall	Dokumentation Kontrollen GE			Beurteilung
	Fahrbahn					gut / übertroffen 0 genügend ungenügend	A = Personenschäden B = Sachschäden C = Immaterielle Schäden	
2.01	Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss. Kein Wasserrückstau auf die Fahrbahn durch Verschmutzungen am Verkehrsflächenrand.	Wasserabfluss auf der Fahrbahn.	Reinigung Fahrbahn.	Wasserrückstau auf Verkehrsfläche. Überprüfung bei Streckenkontrolle.	Beanstandungen dokumentieren für Reporting an Eigentümer.	Anzahl Wasserrückstaus auf einer Länge von 50 m und einer Breite von 80 cm an wasserführendem Fahrbahnrand.	Pro 100 km ≤ 4 Wasserrückstaus 0 = 5-6 Wasserrückstaus > 6 Wasserrückstaus	B
2.02	Bereitschaftsdienst. Reaktionszeit ab Alarmierung: - Normalarbeitszeit: ½ Std nach Meldung am Interventionsort oder Massnahme eingeleitet; - Ausserhalb Normalarbeitszeit: 1 Std nach Meldung am Interventionsort oder Massnahme eingeleitet.	Gegenstände auf der Fahrbahn (verlorenes Ladegut, Kadaver usw.), die eine Gefährdung der Nutzer darstellen.	Räumung und Grobreinigung nach Kontrollfahrten bzw. Meldung Dritter.	Dauer der Reaktionszeit. Kontrolle bei Ereignis.	Keine.	Anzahl Überschreitungen der Reaktionszeit.	Pro 100 km ≤ 2 Überschreitungen 0 = 3-4 Überschreitungen > 4 Überschreitungen	B
2.03	Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss sowie Substanzerhaltung. Keine Verschmutzung der Verkehrsflächen.	Sauberkeit. Verkehrsflächen.	Reinigung Verkehrsflächen.	Beanstandungen durch Nutzer. Überprüfung bei Streckenkontrolle.	Beanstandungen dokumentieren für Reporting an Eigentümer.	Anzahl Beanstandungen.	Pro 100 km ≤ 4 Beanstandungen 0 = 5 Beanstandungen > 5 Beanstandungen	C
2.04	Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss sowie Substanzerhaltung. Keine Verschmutzung der Signale und Reflektoren.	Lesbarkeit der Signale und Sichtbarkeit der Reflektoren	Reinigung von Signalen und Reflektoren.	Beanstandungen durch Nutzer. Überprüfung bei Streckenkontrolle.	Beanstandungen dokumentieren für Reporting an Eigentümer.	Anzahl Beanstandungen.	Pro 100 km ≤ 4 Beanstandungen 0 = 5 Beanstandungen > 5 Beanstandungen	B
	Grünflächen							
2.05	Substanzerhaltung. Keine Verschmutzung der Grün- und Gehölzflächen.	Erscheinungsbild Grün- und Gehölzflächen.	Reinigung der Grün- und Gehölzflächen.	Beanstandungen durch Nutzer. Überprüfung bei Streckenkontrolle.	Beanstandungen dokumentieren für Reporting an Eigentümer.	Anzahl Beanstandungen.	Pro 100 km ≤ 4 Beanstandungen 0 = 5 Beanstandungen > 5 Beanstandungen	C