



Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen

Bericht zur Projekt-Phase «Initialisierung»

22. Dezember 2020

Impressum

Auftraggeber Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Strassen ASTRA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bearbeitung Hanser Consulting AG:

- René Goetz
- Dr. Jürg Kuster

Erarbeitung der Rechtsgrundlagenanalyse ME Advocat AG

- Prof. Dr. Roland Müller
- Dr. Peter Kuratli

Erarbeitung der Stakeholderanalyse EBP

- Christoph Zulauf
- Pierina Da Costa
- Felix Ribl

Erarbeitung der Chancen- und Risikoanalyse EBP

- Christoph Zulauf
- Anna Arefina
- Peter Locher
- Felix Ribl

Offenlegung von Quellen

Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.

Gleichwohl kann die Hanser Consulting AG für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.

Hanser Consulting

Die Hanser Consulting AG ist eine Politik- und Unternehmensberatung in der Schweiz. Unser Fokus liegt einerseits auf der Unterstützung von Unternehmen in Fragen der Strategieentwicklung und andererseits auf der Beratung der Öffentlichen Hand in wirtschaftspolitischen Fragestellungen.

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	3
	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	11
1.1	Ausgangslage	11
1.2	Aufgabenstellung.....	11
1.3	Aufbau der Studie.....	12
2	Aufgabenfeld Nationalstrassen: Übersicht über den Status quo	15
2.1	Bundesamt für Strassen ASTRA	15
2.2	Aufgabenfeld Nationalstrassen	17
2.2.1	Übersicht.....	17
2.2.2	Organisationsstruktur	18
2.2.3	Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen.....	20
2.2.4	Steuerung und Kontrolle des Aufgabenfeldes Nationalstrassen.....	21
3	Kriterien zur Bewertung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen	22
3.1	Anforderungen an eine gute Gouvernanz	22
3.2	Qualitative Beurteilung der Gouvernanz im Status quo.....	24
3.3	Bewertungssystematik	26
4	Vergleich verschiedener Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen	30
4.1	Rechtsformen von national tätigen Institutionen im Infrastrukturbereich	30
4.2	Charakteristika der verschiedenen Rechtsformen	32
4.3	Konsequenzen für die weiteren Analyseschritte.....	36
5	Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb	38
5.1	Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt	38
5.1.1	Auszulagernde Aufgaben.....	40
5.1.2	Handhabung der Investitionsgüter.....	41
5.1.3	Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen.....	42
5.1.4	Personal	45
5.1.5	Kommerzielle Aktivitäten	45
5.1.6	Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen.	46
5.1.7	Organisationsstruktur des Bundesamtes X und des Bundesbetriebes Nationalstrassen	49
5.1.8	Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen	56

5.1.9	Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt	58
5.2	Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft	59
5.2.1	Auszulagernde Aufgaben.....	61
5.2.2	Handhabung der Investitionsgüter.....	61
5.2.3	Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen.....	61
5.2.4	Personal	62
5.2.5	Kommerzielle Aktivitäten	62
5.2.6	Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen.	62
5.2.7	Organisationsstruktur des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen	63
5.2.8	Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen	63
5.2.9	Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft	63
6	Ansatzpunkte für Erhöhungen der Wirtschaftlichkeit, welche durch die Auslagerung ermöglicht bzw. erleichtert werden	65
6.1	Insourcing eines Teils der Bauherrenaufgaben, die durch eine externe Bauherrenunterstützung erfüllt werden	65
6.1.1	Schwächen der heutigen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht	65
6.1.2	Wirtschaftliche Chancen des Insourcings von Bauherrenunterstützungsleistungen.....	66
6.1.3	Auswirkungen des Insourcings auf die Gouvernanz.....	68
6.2	Insourcing von Verkehrsmanagementaufgaben, die durch Kantonspolizeien erfüllt werden	68
6.2.1	Wirtschaftliche Chancen des Insourcings von Verkehrsmanagementaufgaben	68
6.2.2	Auswirkungen des Insourcings auf die Gouvernanz.....	69
6.3	Übernahme der Aufgaben der kantonalen Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb	70
6.3.1	Schwächen der heutigen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht	70
6.3.2	Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb.....	71
6.3.3	Mögliche Organisationsformen für die Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb	72
6.3.4	Mögliche Einsparpotenziale	76
6.3.5	Auswirkungen der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten auf die Gouvernanz.....	77
6.4	Organigramm und Personalbestand des Bundesbetriebs MIT wirtschaftlichen Optimierungen.....	77
6.5	Ausbau der kommerziellen Aktivitäten im Aufgabenfeld Nationalstrassen	80
7	Bewertung der geprüften Varianten der Auslagerung	82

7.1	Bewertung der Auslagerung in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs.....	83
7.1.1	Bewertung aus Sicht der Gouvernanz: Organisatorische Optimierung.	83
7.1.2	Bewertung aus Sicht der Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität.....	85
7.1.3	Bewertung aus Sicht der Wirtschaftlichkeit (Effizienz)	87
7.1.4	Bewertung aus Sicht der Stakeholder	90
7.1.5	Bewertung aus Sicht des Rechtsetzungsbedarfs und -aufwands	92
7.1.6	Gesamtbewertung.....	95
7.2	Bewertung der Auslagerung unter Einbezug der wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten	97
7.3	Chancen und Risiken der betrachteten Auslagerungsvarianten	106
8	Fazit	109
	Verzeichnisse	112

Zusammenfassung

Ausgangslage

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) hat der Bund 2008 die alleinige Kompetenz und Verantwortung für die Nationalstrassen von den Kantonen übernommen. Dabei wurden praktisch alle bisherigen Aufgaben der Kantone im Bereich der Nationalstrassen im Bundesamt für Strassen ASTRA konzentriert. Die Palette dieser Aufgaben ist sehr breit. Das Spektrum reicht vom Setzen von Standards für den Nationalstrassenbau über die Planung von Bauvorhaben und dem Wirken als Bauherr bis zur Ausführung operativer Aufgaben im Verkehrsmanagement. Die Kantone sind einzig für die Netzzollendung und für den Betrieb der Nationalstrassen (Winterdienst, Grünpflege, Steuerung und Instandhaltung der Betriebs- und Sicherheitsanlagen in Tunnels etc.) verantwortlich. Den rechtlichen Rahmen für den Betrieb der Nationalstrassen bilden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den von den Kantonen getragenen sog. Gebietseinheiten.

Um diese umfangreichen und neuartigen Aufgaben zu erfüllen, musste das ASTRA per Anfang 2008 nicht nur den Personalbestand erhöhen, sondern auch neue Organisationseinheiten aufbauen, neuartige Prozesse konzipieren und umfangreiche Kontrollinstrumente schaffen, um ein finanzielles Volumen von CHF 2 bis 3 Mrd. pro Jahr unter Beachtung der Grundsätze einer guten Verwaltungsführung zu managen. Seit 2008 war das ASTRA bestrebt, die Qualität der Gouvernanz weiter zu verbessern. Gleichwohl bestehen auch heute aus Sicht einer guten Gouvernanz noch verschiedene Schwächen, die für den Bund zu namhaften Risiken führen. Zu nennen sind z.B. der hohe Auslagerungsgrad von wichtigen Tätigkeiten, der zu heiklen Abhängigkeiten von Dritten führt, oder die Aufsicht des ASTRA über eigene operative Tätigkeiten, wodurch die objektive, unvoreingenommene Prüfung erschwert werden kann. Diese Schwächen können innerhalb des ASTRA bzw. innerhalb des Departementes UVEK nicht beseitigt werden. Der Bundesrat hat deshalb am 29. August 2018 den folgenden Abklärungsauftrag erteilt:

« Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen (2.30): Das UVEK wird beauftragt, das Projekt in Zusammenarbeit mit dem EFD zu initialisieren und dem Bundesrat bis spätestens 31. 12. 2021 ein Aussprachepapier mit einem Projektauftrag ... vorzulegen.»

Die Ziele einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sind, im Aufgabenfeld Nationalstrassen

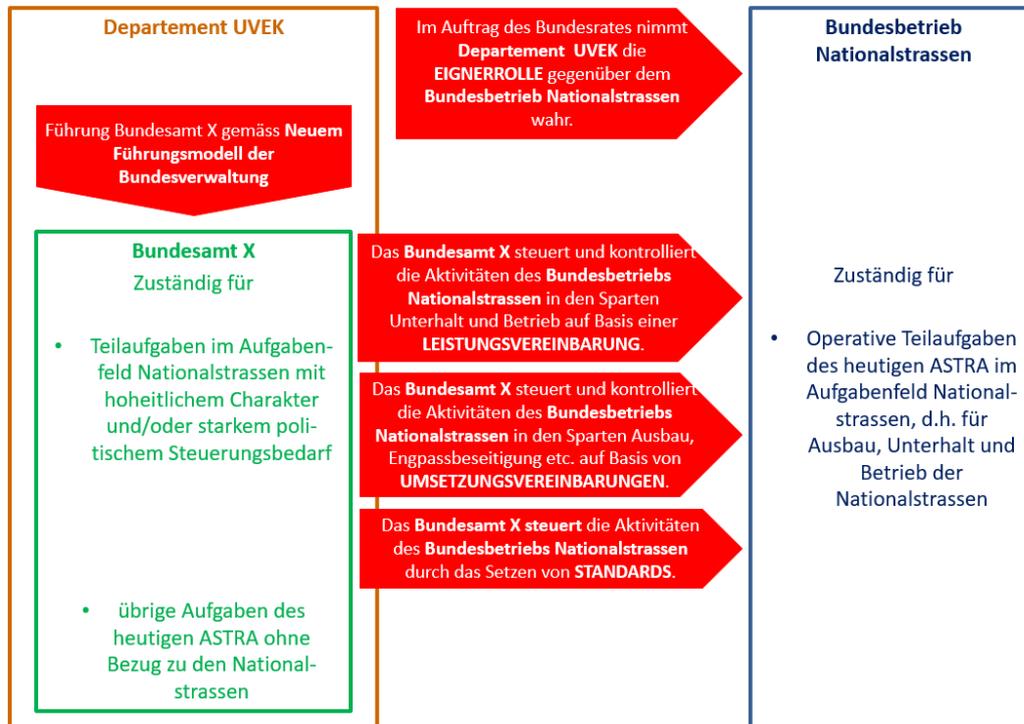
- die Gouvernanz weiter zu verbessern und damit auch die Risiken zu verringern, die durch Schwächen im Bereich der Gouvernanz mitverursacht werden, sowie
- die aus einer Auslagerung resultierenden Chancen zur weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) zu nutzen.

Verbesserung der Gouvernanz dank der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen

Um die angestrebte Verbesserung der Gouvernanz zu erreichen, soll nicht das ganze Aufgabenfeld Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb ausgelagert werden. In den Bundesbetrieb sollen nur die primär operativen Aufgaben in den Bereichen Ausbau, Unterhalt und Betrieb ausgelagert werden, während die Aufgaben mit hoheitlichem Charakter und/oder einem hohen politischen Steuerungsbedarf im Bundesamt X (Arbeitstitel) verbleiben (vgl. Abbildung). Dies entspricht den Vorgaben der Corporate Governance-Strategie des Bundes.

Die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen dem Bundesamt X und dem Bundesbetrieb Nationalstrassen entspricht sinngemäss auch der etablierten Aufgabenteilung zwischen dem Bundesamt für Verkehr und den SBB sowie dem Grundmodell der Zuständigkeiten der Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) in Österreich und der ab 2021 operativen Autobahn GmbH in Deutschland.

Funktionen des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen



Quelle: Hanser Consulting

Mit einer derart gestalteten Auslagerung kann eine klare Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen erreicht werden. Ebenso können die Risiken verringert werden, die mit Schwächen der Gouvernanz im Zusammenhang stehen. Zum einen werden normative und strategische Aufgaben (des Bundesamtes X) sowie operative Aufgaben (des Bundesbetriebs) klar separiert. Zum anderen kann eine konsequentere Trennung von Antrag (des Bundesbetriebs) und Freigabe (durch das Bundesamt X) erreicht werden, als dies heute im ASTRA bzw. innerhalb des UVEK möglich ist:

- Der Bund ist der alleinige Eigner des Bundesbetriebs. Als Eigner setzt er dem ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung stehenden Bundesbetrieb Ziele und Leitlinien für dessen Tätigkeiten.
- Ausgehend von übergeordneten politischen Entscheidungen schliesst das Bundesamt X mit dem Bundesbetrieb Nationalstrassen Umsetzungsvereinbarungen zu den verschiedenen Vorhaben in den Sparten Ausbau, Engpassbeseitigung und Kapazitätserweiterungen. Auf Antrag des Bundesbetriebs gibt das Bundesamt X nach entsprechender Prüfung jeweils die einzelnen Projektierungs- und Realisierungsschritte frei.
- Die operativen Aktivitäten des Bundesbetriebs in den Sparten Unterhalt und Betrieb steuert und überwacht das Bundesamt X auf der Basis einer Leistungsvereinbarung.
- Das Bundesamt X setzt die normativen Standards für den Bau und Betrieb der Nationalstrassen, die vom Bundesbetrieb in der operativen Arbeit zu beachten sind.

Ausserdem können durch eine entsprechend gestaltete Auslagerung die folgenden weiteren Verbesserungen der Gouvernanz erreicht werden:

- Klare widerspruchsfreie Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen involvierten Institutionen und Organisationseinheiten
- Bedarfsgerechte Gewährleistung der erforderlichen Ressourcen
- Sicherstellung der Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation.

Das Departement UVEK kann sich auf die Führung des Bundesamtes X und auf die Funktion als Eigner des neuen Bundesbetriebs konzentrieren. Für die heute vom Departement UVEK durchzuführenden Plangehmigungsverfahren für Ausführungsprojekte wird neu das Bundesamt X zuständig sein. Damit resultiert eine Entlastung des Generalsekretariats des Departementes UVEK.

Die mit Blick auf die Verbesserung der Gouvernanz gewollte Aufteilung von heute im ASTRA konzentrierten Zuständigkeiten auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb führt zu gewissen Effizienzeinbussen. Es ist deshalb mit einem zusätzlichen Personalbedarf zu rechnen, der zu einem Mehraufwand von circa CHF 13 bis 14 Mio. führen wird. Diesem Mehraufwand steht die Verringerung der (finanziellen) Risiken des ASTRA gegenüber, die auf Schwächen der Gouvernanz zurückzuführen sind.

Chancen für wirtschaftliche Optimierungen

Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen schafft auch günstige Voraussetzungen, um die folgenden wirtschaftlichen Optimierungen im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu realisieren:

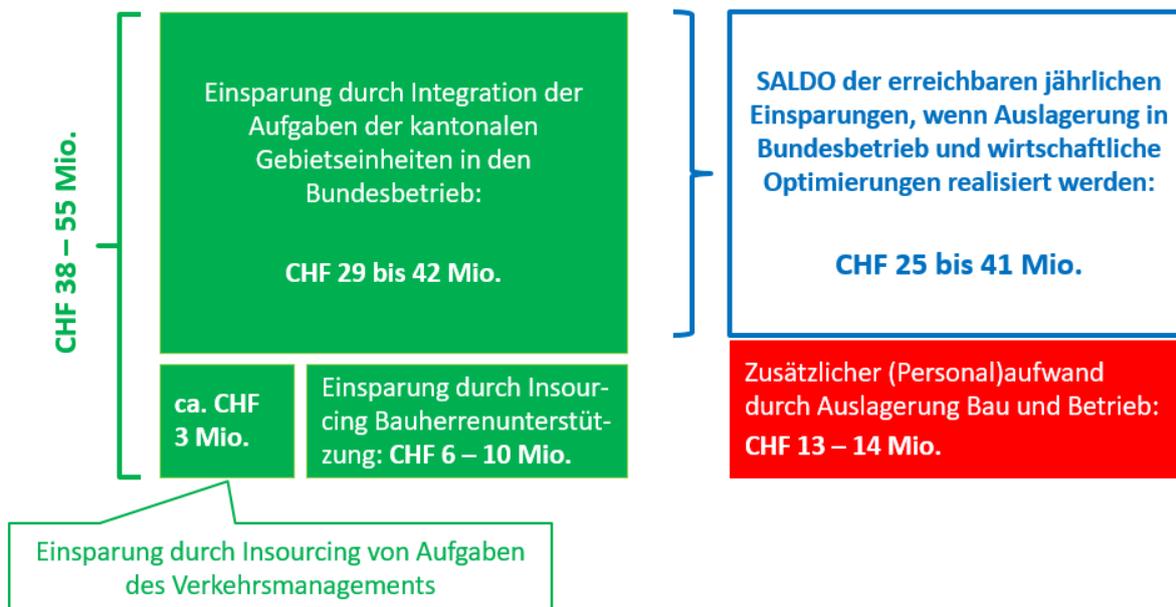
- **Insourcing eines Teils der Bauherrenunterstützungsleistungen:** Dank der im Vergleich zum heutigen ASTRA grösseren Flexibilität des Bundesbetriebs im personellen Bereich können gewisse Aufgaben der Bauherrenunterstützung statt durch Dritte durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs erfüllt werden. Dies ermöglicht Einsparungen von CHF 6 – 10 Mio. pro Jahr.
Ausserdem resultieren weitere Verbesserungen der Gouvernanz (Sicherstellung der bedarfsgerechten Ressourcenverfügbarkeit im Bundesbetrieb; klare Zuständigkeiten; Verringerung von heiklen Interessenkonflikten, wenn ein Ingenieurunternehmen bei einem Projekt als Bauherrenunterstützer ein anderes Ingenieurunternehmen konsequent zu kontrollieren hat im Wissen, dass die Rollenverteilung bei einem nächsten Projekt genau umgekehrt sein könnte).
- **Insourcing von Verkehrsmanagementaufgaben, die heute von den Kantonspolizeien erfüllt werden:** Die grössere Flexibilität des Bundesbetriebs im personellen Bereich ermöglicht es auch, dass gewisse Aufgaben des Verkehrsmanagements durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs statt durch die Kantonspolizeien erfüllt werden. Dies ermöglicht Einsparungen von rund CHF 3 Mio. pro Jahr.
Neben dem jährlich wiederkehrenden Einsparpotenzial können mit der Steuerung der Verkehrsmanagementanlagen aus einer Hand auch eine Erhöhung der Selbständigkeit der Verkehrsmanagementzentrale sowie eine Stärkung ihrer Handlungs- und Anpassungsfähigkeit erreicht werden.
- **Integration der heute von den kantonalen Gebietseinheiten erfüllten Aufgaben in den Bundesbetrieb:** Mit der Übernahme der operativen Aufgaben der Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb kann die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Nationalstrassen wesentlich verbessert werden. Dank der Nutzung von Skalenvorteilen, von Synergieeffekten und einer Verringerung der Overheadkosten sind jährliche Einsparungen von CHF 29 – 42 Mio. möglich.
Die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten führt auch zu weiteren Verbesserungen der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen (bessere Durchsetzung der Unité de doctrine im Betrieb; Steigerung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit; günstigere Voraussetzungen zur Pflege und Entwicklung der Reputation des Bundesbetriebs).

Werden die oben skizzierten wirtschaftlichen Optimierungen realisiert, so kann mit jährlichen Kosteneinsparungen von CHF 38 – 55 Mio. gerechnet werden. Berücksichtigt man die aufgrund der Auslagerung zusätzlich zu erwartenden Personalkosten von ca. CHF 13 – 14 Mio., so resultiert per Saldo ein jährliches Einsparpotenzial von CHF 25 – 41 Mio., wenn die Auslagerung und die wirtschaftlichen Optimierungen realisiert werden (vgl. Abbildung). Bereits das Insourcing von Aufgaben der Bauherrenunterstützung und des Verkehrsmanagements würde ausreichen, um die Auslagerung etwa kostenneutral zu gestalten.

Alle drei wirtschaftlichen Optimierungen, die durch eine Auslagerung ermöglicht oder erleichtert würden, beinhalten die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben durch den Bundesbetrieb anstelle der Vergabe der betreffenden Aufgaben an Dritte (Bauherrenunterstützer, Kantonspolizeien, kantonale Gebietseinheiten). Die Realisierung der oben genannten Einsparungen führt deshalb zu einer namhaften Vergrösserung des Personalbestandes des Bundesbetriebs Nationalstrassen / Bundesamtes X im Vergleich zum heutigen ASTRA:

- Zusätzliche Mitarbeitende im Bundesamt X / Bundesbetrieb Nationalstrassen, um die mit der Auslagerung angestrebten Verbesserungen der Gouvernanz zu erreichen: + ca. 70 Vollzeitäquivalente
- Insourcing Bauherrenunterstützung: + 70 bis 80 Vollzeitäquivalente
- Insourcing Verkehrsmanagementaufgaben: + 12 bis 15 Vollzeitäquivalente
- Integration Aufgaben der Gebietseinheiten: + ca. 1'300 Vollzeitäquivalente

Auswirkungen der Auslagerung und der wirtschaftlichen Optimierungen auf die Kosten des Aufgabenfeldes Nationalstrassen



Quelle: Hanser Consulting

Öffentlich-rechtliche Anstalt als Rechtsform des ausgelagerten Bundesbetriebs

Für den Bundesbetrieb Nationalstrassen wurden verschiedene Rechtsformen geprüft. Der Vergleich der Vor- und Nachteile der Rechtsformen Öffentlich-rechtliche Anstalt, Privatrechtliche Aktiengesellschaft und Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft zeigt, dass praktisch alle angestrebten Verbesserungen der Gouvernanz unabhängig von der Wahl der Rechtsform erreicht werden können. Auch bezüglich der Realisierung der oben genannten wirtschaftlichen Optimierungen ergeben sich keine Unterschiede zwischen den Rechtsformen.

Die SBB, die Swisscom, die Post, die Swissgrid oder die Skyguide sind Aktiengesellschaften. Diese Rechtsform wurde gewählt, um den betreffenden Institutionen in den sich öffnenden, wettbewerbsintensiven Märkten genügend Spielraum für gewinnorientierte kommerzielle Tätigkeiten, Beteiligungen, Engagements am Kapitalmarkt etc. schaffen. Für das Aufgabenfeld Nationalstrassen ist nicht von einer Liberalisierung des Marktes auszugehen. Beteiligungen Dritter sind nicht vorgesehen. Das Angebot eines schweizerischen Hochleistungsstrassennetzes ist und bleibt eine Dienstleistung mit Monopolcharakter. Werden Dienstleistungen mit Monopolcharakter aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert, so sieht die Corporate Governance-Strategie des Bundes die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für den betreffenden Bundesbetrieb vor. Diese Anforderung an eine gute Gouvernanz könnte somit von einem Bundesbetrieb in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft nicht erfüllt werden.

Fazit

Ausgehend von der obigen Prüfung der Chancen und Risiken einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen empfehlen wir das folgende:

Empfehlungen

- Mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb kann eine klare Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen erreicht werden. Verschiedene im Risikobericht ASTRA 2019 genannte Risiken werden dank der mit der Auslagerung erzielten Verbesserung der Gouvernanz verringert. Die grosse Mehrzahl der Stakeholder steht der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen positiv gegenüber.
Wir empfehlen deshalb, die Bestrebungen zur Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen «Bundesbetrieb Nationalstrassen» weiter voranzutreiben.
- Die Schaffung des Bundesbetriebs Nationalstrassen wird es ermöglichen bzw. erleichtern, sowohl gewisse Aufgaben der Bauherrenunterstützung wie des Verkehrsmanagements statt durch Dritte durch eigene Mitarbeitende des Bundesbetriebs zu erfüllen. Ebenso ermöglicht es die Schaffung des Bundesbetriebs, die Aufgaben der heute von den Kantonen getragenen Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb zu integrieren. Dadurch könnten namhafte Kosteneinsparungen und weitere Verbesserung der Gouvernanz erreicht werden.
Wir empfehlen deshalb, das Insourcing von Aufgaben der Bauherrenunterstützung und des Verkehrsmanagements zu realisieren und die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den neuen Bundesbetrieb vertieft zu prüfen.
- Das Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes ist eine Dienstleistung mit Monopolcharakter. Werden Dienstleistungen mit Monopolcharakter aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert, so sieht die Corporate Governance-Strategie des Bundes die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für den betreffenden Bundesbetrieb vor.
Wir empfehlen deshalb, für den «Bundesbetrieb Nationalstrassen» die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu wählen. Damit wird die Übereinstimmung der Rechtsform mit den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes gewährleistet. Alle angestrebten Verbesserungen der Gouvernanz und alle skizzierten wirtschaftlichen Optimierungen können mit einem Bundesbetrieb in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt realisiert werden. Überdies bevorzugt die überwiegende Zahl der Stakeholder eindeutig die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 hat der Bund die alleinige Kompetenz und Verantwortung für die Nationalstrassen übernommen. Der Bund ist Eigentümer und Bauherr der Nationalstrassen und nimmt somit seither nicht nur strategische und regulierende Aufgaben, sondern auch Bauherrenaufgaben wahr. Ausserdem ist der Bund für den Betrieb der Nationalstrassen (Winterdienst, Verkehrsmanagement etc.) verantwortlich, wobei verschiedene Teilaufgaben im Auftrag des Bundes von kantonalen Institutionen wahrgenommen werden. Das Spektrum der Funktionen des ASTRA im Aufgabenfeld Nationalstrassen ist breit. So agiert das ASTRA als Regulierungsbehörde (Standards Nationalstrassenbau, Verkehrsregeln), als planende Behörde (Netzplanung), als Bauherr (Ausbau Nationalstrassen, Unterhalt Nationalstrassen), als Auftraggeber des Nationalstrassenbetriebs (Auftrag an kantonale Gebietseinheiten) und als Ausführender von operativen Betriebsaufgaben (Verkehrsmanagementzentrale).

Verschiedene Randbedingungen haben sich seit der Übernahme der Nationalstrassen durch den Bund vor mehr als zehn Jahren geändert: Zu nennen sind die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF, welcher einen neuen Rahmen für die Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen geschaffen hat, die Integration von rund 400 km Kantonsstrassen ins Nationalstrassennetz oder die politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung, von denen auch das ASTRA als stark operativ tätiges Amt betroffen ist. Bedeutsam für das ASTRA sind auch die gestiegenen gesellschaftlichen und politischen Ansprüche was Fehlertoleranz, Korruptionsvermeidung, Transparenz und gute Gouvernanz betrifft.

Es soll deshalb überprüft werden, wie die heutige Organisationsform des Aufgabenfeldes Nationalstrassen optimiert werden kann, um den bestehenden und kommenden Herausforderungen optimal begegnen zu können. Erste Überlegungen hierzu wurden bereits 2013 gemacht. 2015 fand eine Reorganisation des ASTRA statt mit dem Ziel, die Steuerung zu verbessern und die Risiken zu senken. 2017 wurde von BHP - Hanser und Partner AG ein Berichtsentwurf¹ erstellt, in dem verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Gouvernanz im ASTRA geprüft worden sind. Untersucht wurden

- eine Auslagerung der primär operativen Tätigkeiten des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt
- eine Aufteilung des heutigen ASTRA auf ein Bundesamt, das für die operativen Tätigkeiten im Aufgabenfeld Nationalstrassen zuständig ist, und ein Bundesamt, das für alle hoheitlichen und politischen Teilaufgaben im Aufgabenfeld Nationalstrassen verantwortlich ist
- die Möglichkeiten für weitere Verbesserungen der Gouvernanz innerhalb des bestehenden ASTRA.

Der Vergleich dieser drei Optimierungsansätze kommt zum Schluss, dass mit einer Auslagerung der operativen Teile des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb wohl die bedeutendste Verbesserung der Gouvernanz erreicht werden könnte.

1.2 Aufgabenstellung

Der Bundesrat hat vor diesem Hintergrund mit Beschluss vom 29. August 2018 betreffend strukturelle Reformen – Vertiefungsaufträge, Ziffer 2.1, folgenden Abklärungsauftrag erteilt:

« Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen (2.30): Das UVEK wird beauftragt, das Projekt in Zusammenarbeit mit dem EFD zu initialisieren und dem Bundesrat bis spätestens 31. 12. 2021 ein Aussprachepapier mit einem Projektauftrag (mit den ausformulierten Zielen und Risiken, einer Rechtsgrundlagenanalyse und einem Projektmanagementplan (Projektorganisation, Kostenschätzung, Beschaffungspläne, Zeitplan und Berichterstattung) vorzulegen.»

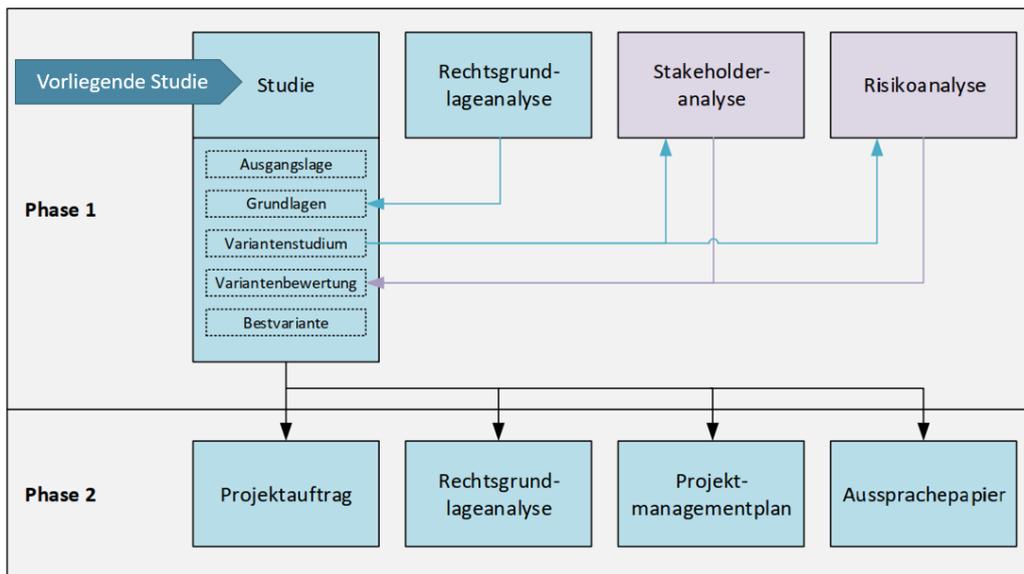
¹ BHP - Hanser und Partner AG (2017): Projekt «Klärung Gouvernanzfragen ASTRA», Entwurf Studie für die Phase «Initialisierung»

Die Ziele einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sind gemäss den Vorgaben des ASTRA², im Aufgabenfeld Nationalstrassen

- die Gouvernanz weiter zu verbessern und damit auch die Risiken zu verringern, die durch Schwächen im Bereich der Gouvernanz mitverursacht werden, sowie
- die aus einer Auslagerung resultierenden Chancen zur weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) zu nutzen.

Die Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die vom Auftraggeber vorgegebene Struktur der durchzuführenden analytischen, konzeptionellen und bewertenden Arbeiten.

Abbildung 1 Analysedesign und Übersicht über die zu erstellenden Dokumente



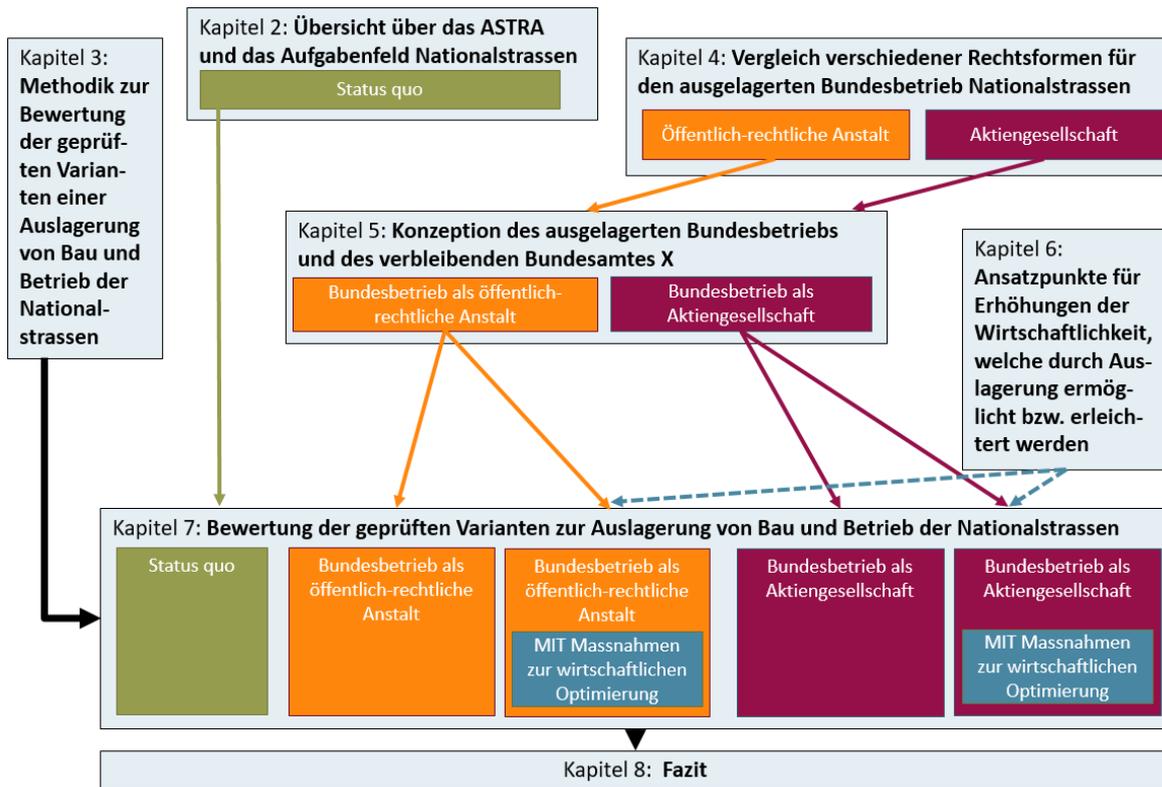
Quelle: Bundesamt für Strassen ASTRA (17. Dezember 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 4

1.3 Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie gibt im Rahmen der Initialisierungsphase des Projektes eine Übersicht über die durchgeführten Prüfungen einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen. Die Studie ist wie folgt aufgebaut (vgl. auch Abbildung 2):

² Bundesamt für Strassen ASTRA (17. Dezember 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 4

Abbildung 2 Aufbau des Berichtes



Quelle: Darstellung Hanser Consulting

- **Kapitel 2: Übersicht über das ASTRA im Allgemeinen und das Aufgabenfeld Nationalstrassen im Besonderen.** Den Ausgangspunkt der Überlegungen zur Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen bildet eine Übersicht über das ASTRA und das Aufgabenfeld Nationalstrassen (= Status quo).
- **Kapitel 3: Kriterien zur Bewertung der verschiedenen Varianten einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen.** Ausgehend von einer Übersicht über die Anforderungen an eine gute Gouvernanz erfolgt eine qualitative Beurteilung der Gouvernanz im Status quo. Ausserdem wird die Bewertungssystematik vorgestellt, die für den Vergleich der verschiedenen Varianten einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen verwendet wird.
- **Kapitel 4: Vergleich verschiedener Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen.** Auftragsgemäss werden die Charakteristika der folgenden Varianten miteinander verglichen:
 - Auslagerung in einen Bundesbetrieb in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt
 - Auslagerung in einen Bundesbetrieb in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Unterschieden wird dabei zwischen einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft und einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft.

Die Grundlagen für diesen Vergleich finden sich in der Rechtsgrundlagenanalyse:

Beilage 1: Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse zum Projekt Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen.

- **Kapitel 5: Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen selbständigen Bundesbetrieb.** Das Kapitel 5 skizziert ein detailliertes Modell zur Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sowohl in eine öffentlich-rechtliche Anstalt als auch in eine Aktiengesellschaft. Parallel dazu wird auch ein Modell des «Bundesamtes X» konzipiert, welches die Aufgaben des heutigen ASTRA übernimmt, die nicht in den Bundesbetrieb ausgelagert werden.
- **Kapitel 6: Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz), welche durch die Auslagerung ermöglicht oder wesentlich erleichtert werden.** Neben der weiteren Verbesserung der Gouvernanz ist es das Ziel der Auslagerung, im Aufgabenfeld Nationalstrassen Optimierungen der Wirtschaftlichkeit zu realisieren, die durch die Auslagerung ermöglicht oder wesentlich erleichtert würden. Im Kapitel 6 werden verschiedene derartige Ansatzpunkte skizziert.
- **Kapitel 7: Bewertung der geprüften Varianten der Auslagerung.** Im Kapitel 7 werden die erarbeiteten Auslagerungsvarianten nebeneinandergestellt und mit dem Status quo verglichen. Um das Fundament für eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen weiter zu stärken, werden die Einschätzungen der Stakeholder des Aufgabenfeldes Nationalstrassen einbezogen und die rechtlichen Herausforderungen einer Umsetzung analysiert. Die Ergebnisse der Stakeholderanalyse und der Rechtsgrundlagenanalyse (vgl. Abb. 1) fliessen in die vorliegende Studie ein. Die detaillierten Ergebnisse finden sich in zwei separaten Berichten:

Beilage 1: Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse zum Projekt Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen.

Beilage 2: EBP (2020): Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen, Stakeholderanalyse

Zusätzlich wird eine übergreifende Analyse der Chancen und Risiken der Umsetzungsphase der Auslagerung sowie der Chancen und Risiken für das Erreichen der gesetzten Ziele durchgeführt. Die detaillierten Ergebnisse dieser Analyse finden sich in der Beilage 3:

Beilage 3: EBP (2020): Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen, Chancen- und Risikoanalyse

- **Kapitel 8: Fazit:** Im Fazit wird eine Empfehlung gemacht, « ... ob es sinnvoll ist, das Projekt [einer Auslagerung] weiterzuverfolgen. Mögliche Gründe für eine Beendigung wären beispielsweise Unwirtschaftlichkeit, zu hohe politische Risiken, fehlende Realisierbarkeit, fehlende Übereinstimmung mit den Zielen und Strategien des Bundes oder der Organisation»³.

³ Bundesamt für Strassen ASTRA (17. 12. 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 5.

2 Aufgabenfeld Nationalstrassen: Übersicht über den Status quo

Das Bundesamt für Strassen ASTRA ist innerhalb der Bundesverwaltung für das Aufgabenfeld Nationalstrassen zuständig. Die Übersicht über den Status quo umfasst deshalb allgemeine Angaben zum ASTRA (vgl. Kapitel 2.1) und vertiefende spezifische Angaben zum Aufgabenfeld Nationalstrassen (vgl. Kapitel 2.2).

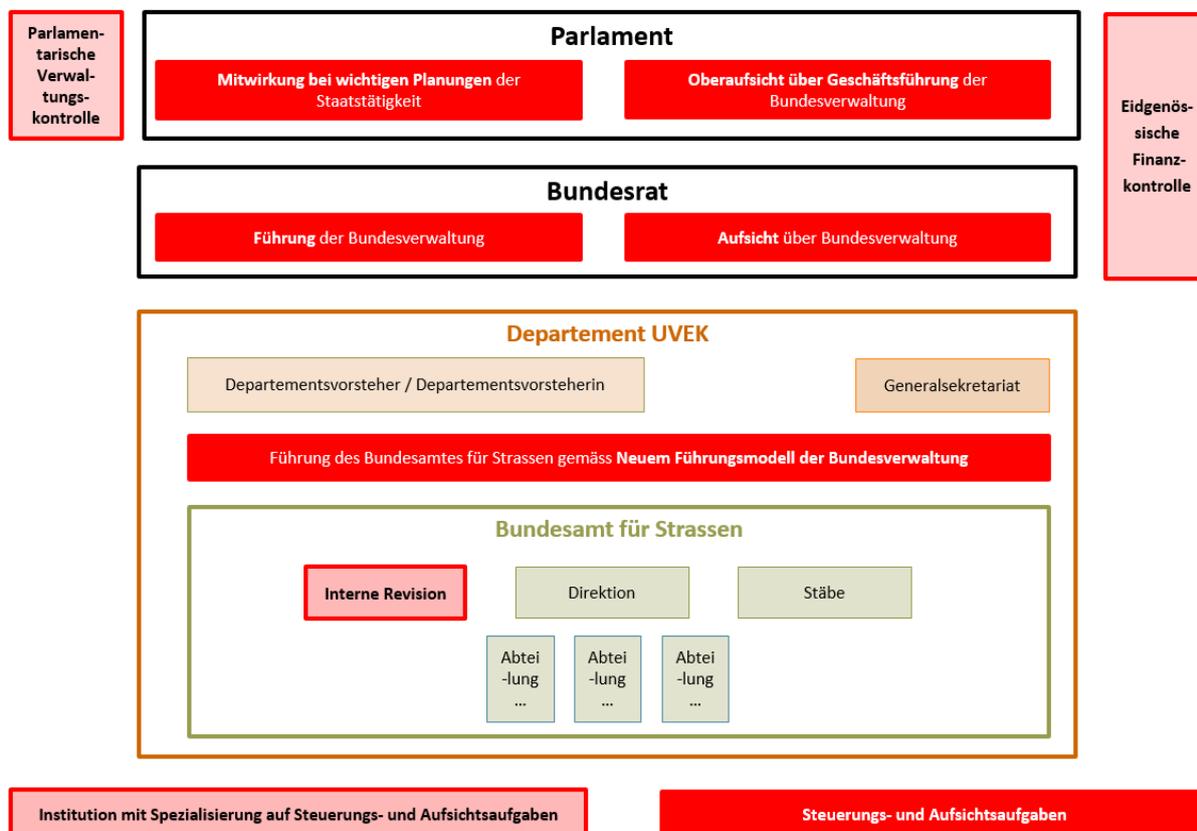
2.1 Bundesamt für Strassen ASTRA

Das Bundesamt für Strassen ASTRA ist ein Bundesamt im Departement Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK. Es ist für den Individualverkehr auf dem Land zuständig. Das gewichtigste Aufgabenfeld des ASTRA sind die Nationalstrassen. Daneben erfüllt das ASTRA aber eine Vielzahl weiterer Aufgaben:

- Aufgaben mit Bezug zu den Verkehrsteilnehmenden: Verkehrsregeln, Fahrzeugführerregister, Administrativmassnahmen, Unfallstatistik etc.
- Aufgaben mit Bezug zu Fahrzeugen: Typenprüfung, Fahrzeugregister etc.
- Weitere Aufgaben mit Bezug zur Verkehrsinfrastruktur: Langsamverkehr, historische Verkehrswege etc.

Die übergeordnete Führung des ASTRA erfolgt – wie für alle Verwaltungseinheiten des Bundes – gemäss dem sog. „Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3 Übergeordnete Steuerung, Kontrolle und Aufsicht über das Bundesamt für Strassen ASTRA



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung; des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle; der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung

Im «Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung» bildet der Voranschlag samt integriertem Aufgaben- und Finanzplan⁴ für die gesamte Bundesverwaltung und für die einzelnen Bundesämter die Grundlage für die Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Er wird jährlich aktualisiert und den Eidgenössischen Räten vom Bundesrat im Rahmen des Voranschlags zur Beratung und Verabschiedung vorgelegt. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan bestimmt insbesondere,

- welche Vorhaben ein Bundesamt im betreffenden Jahr zu erfüllen hat. Im Jahr 2020 sind dies für das ASTRA z.B. das Vorantreiben der Projektierung und Realisierung der Projekte gemäss dem Strategischen Entwicklungsprogramm der Nationalstrassen, die Definition der Handlungsfelder zur Erreichung der strategischen Ziele der Strassenverkehrssicherheit, die Erarbeitung eines schweizweiten Konzeptes zum Mobility Pricing etc.
- welche Leistungsziele ein Bundesamt im betreffenden Jahr erreichen soll. Für das ASTRA sind dies z.B. die Sicherstellung des Betriebs der Verkehrsmanagementzentrale während mindestens 99.5% des Jahres. Oder die Vorgabe, dass auf stark befahrenen Nationalstrassenabschnitten pro Jahr maximal 20 baubedingte Spurabbauten von je mehr als 72 Stunden Dauer zulässig sind.
- welches Globalbudget für den Funktionsaufwand eines Amtes (Personalaufwand, Informatiksaufwand, Aufwand für Beratung und externe Dienstleistungen etc.⁵) zur Verfügung steht. Innerhalb dieses Globalbudgets besteht eine gewisse Flexibilität. Allerdings strebt der Bundesrat – vor dem Hintergrund entsprechender Vorstösse aus dem Parlament⁶ - eine Stabilisierung des Stellenbestandes der Bundesverwaltung an⁷. Das ASTRA verfügt deshalb faktisch nur über einen eng begrenzten Spielraum, um einen höheren Anteil der Mittel des Globalbudgets für den Personalbereich zu nutzen. Dasselbe gilt gemäss Angaben des ASTRA auch, falls das ASTRA heute an eine externe Bauherrenunterstützung vergebene Arbeiten vermehrt durch zusätzliches eigenes Personal erledigen möchte.

Im Rahmen des „Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ wird zwischen dem Departement und dem ASTRA jährlich eine Leistungsvereinbarung⁸ abgeschlossen mit Jahreszielen zu Vorhaben und Projekten aus der Mehrjahresplanung sowie mit präzisierenden Vorgaben zu den Projekten und Vorhaben, die im integrierten Aufgaben- und Finanzplan enthalten sind. Jedes Jahr hat das ASTRA dem Departement über die Zielerreichung Bericht zu erstatten und die Leistungsvereinbarung für das Folgejahr vorzubereiten. Ausserdem ist der integrierte Aufgaben- und Finanzplan aufgrund der Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der vorausschauenden Planung rollend für die jeweils nächsten vier Jahre zu aktualisieren.

Innerhalb des ASTRA ist die Interne Revision im Sinne von Art. 11 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle für die Finanzaufsicht und für die operative Aufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit zuständig. Die Interne Revision erfüllt ihre Prüfungen selbständig und unabhängig. Sie rapportiert dem Direktor des ASTRA und der Eidgenössischen Finanzkontrolle.⁹

⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2023, Band 2B, S. 251 und S. 295 - 306

⁵ Zum Funktionsaufwand zählt auch der zahlenmässig sehr gewichtige, aber nicht finanzierungswirksame Abschreibungsaufwand.

⁶ Motion 15.3494 «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»; Motion 19.4393 «Wachstumsstopp für die Bundesverwaltung»

⁷ Bundesrat (2015): Stellungnahme des Bundesrates vom 26. 8. 2015 zur Motion 15.3494 «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»; Bundesrat (2018): Bericht zur Abschreibung der Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»; Bundesrat (2020): Stellungnahme des Bundesrates vom 29. 1. 2020 zur Motion 19.4393 «Wachstumsstopp für die Bundesverwaltung»

⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Leistungsvereinbarung 2020 Bundesamt für Strassen (ASTRA)

⁹ Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Reglement 2019, Interne Revision (IR) Bundesamt für Strassen ASTRA

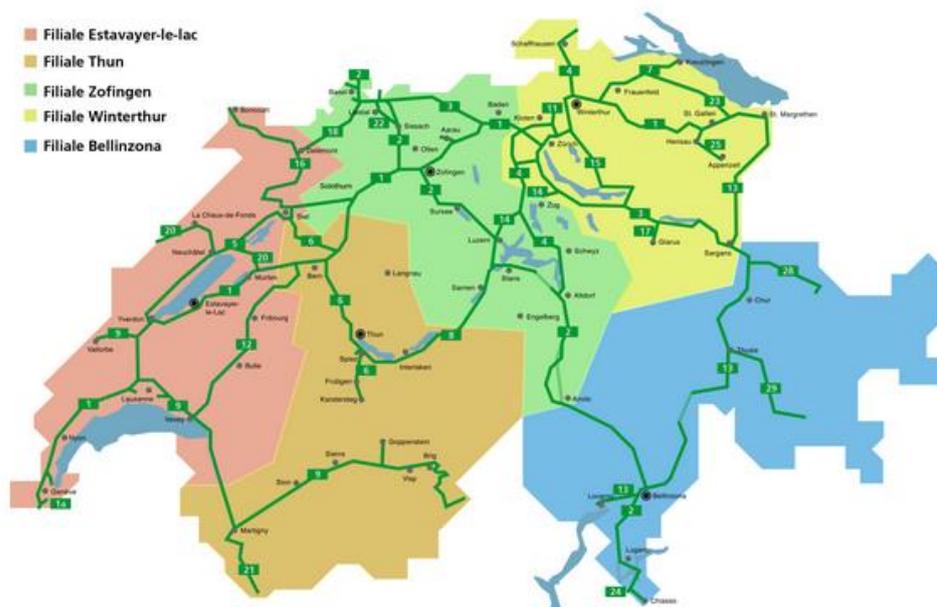
2.2 Aufgabenfeld Nationalstrassen

2.2.1 Übersicht

Das Aufgabenfeld Nationalstrassen umfasst die folgenden Aufgaben:

- Bau, Ausbau und baulicher Unterhalt des Nationalstrassennetzes (inkl. Engpassbeseitigung)¹⁰:** Das ASTRA ist für den ganzen Prozess von der Planung bis zur Realisierung der Bauinvestitionen verantwortlich. Dabei ist das ASTRA für die übergeordnete Planung zuständig. Im Übrigen wirkt das ASTRA als Projektmanagement-Organisation, denn die operativen Projektierungs- und Bauarbeiten werden an private Ingenieurbüros, Bauunternehmungen etc. vergeben. Neben der ASTRA-Zentrale in Ittigen bei Bern sind fünf ASTRA-Filialen in verschiedenen Teilen der Schweiz für diese Aufgaben zuständig (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4 Geografische Rayons der 5 Filialen des ASTRA

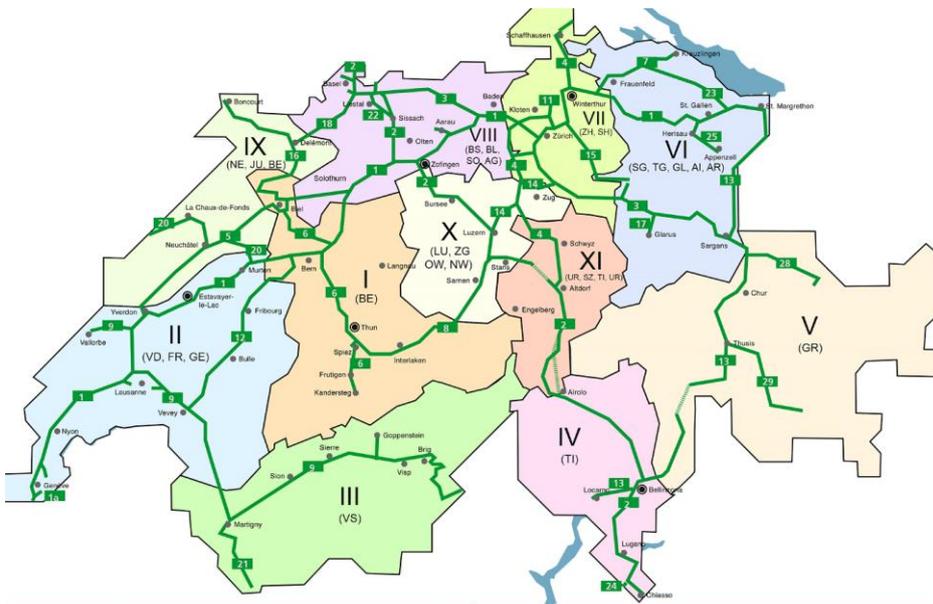


Quelle: Bundesamt für Strassen ASTRA

- Betrieb des Nationalstrassennetzes (Winterdienst, Reinigung, Grünpflege, Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen, kleiner baulicher Unterhalt etc.):** Das ASTRA ist auch für den Betrieb der Nationalstrassen verantwortlich. Mittels Leistungsvereinbarungen hat das ASTRA die diesbezüglichen operativen Arbeiten an elf von den Kantonen getragene sog. Gebietseinheiten ausgelagert (vgl. Abbildung 5). Auch die Schadenwehr auf den Nationalstrassen erfolgt im Rahmen von Leistungsvereinbarungen durch die Kantone.

¹⁰ Bei der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes gemäss dem Netzbeschluss aus dem Jahr 1960 sind die jeweiligen Standortkantone die Bauherren. Das ASTRA hat die Oberaufsicht über diese Projekte.

Abbildung 5 Geografische Rayons der elf Gebietseinheiten der Kantone für den Betrieb der Nationalstrassen



Quelle: Bundesamt für Strassen ASTRA

- Verkehrsmanagement:** Das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen ist Teil des Betriebs der Nationalstrassen. Sowohl die konzeptionellen wie die operativen Arbeiten werden nicht von den Gebietseinheiten, sondern vom ASTRA bzw. der Verkehrsmanagementzentrale des ASTRA in Emmen durchgeführt.

2.2.2 Organisationsstruktur

Das Aufgabenfeld Nationalstrassen ist hinsichtlich der Zahl der Mitarbeitenden und bezüglich der eingesetzten finanziellen Mittel das mit Abstand bedeutendste Aufgabenfeld des ASTRA. Von den 636 Mitarbeitenden des ASTRA (Stand März 2020) sind rund 550 ausschliesslich oder teilweise für das Aufgabenfeld Nationalstrassen tätig. Als Bauherr aller Ausbau-, Unterhalts- und Engpassbeseitigungsprojekte wickelt das ASTRA parallel stets mehrere Hundert Projekte ab¹¹. Hinzu kommen die Leistungsvereinbarungen mit den von den Kantonen getragenen Gebietseinheiten, die für den operativen Betrieb (Winterdienst, Grünpflege, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen) zuständig sind. Die elf Gebietseinheiten zählen rund 1'400 Mitarbeitende (Stand 2019). Im Einsatz sind rund 1'500 Fahrzeuge und Geräte (Stand 2018)¹².

Das ASTRA ist in sechs Abteilungen gegliedert. Wie die Abbildung 6 zeigt, sind die beiden Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Strasseninfrastruktur Ost ausschliesslich für das Aufgabenfeld Nationalstrassen tätig. Die übrigen Abteilungen sind zum Teil für das Aufgabenfeld Nationalstrassen tätig. Speziell zu nennen sind

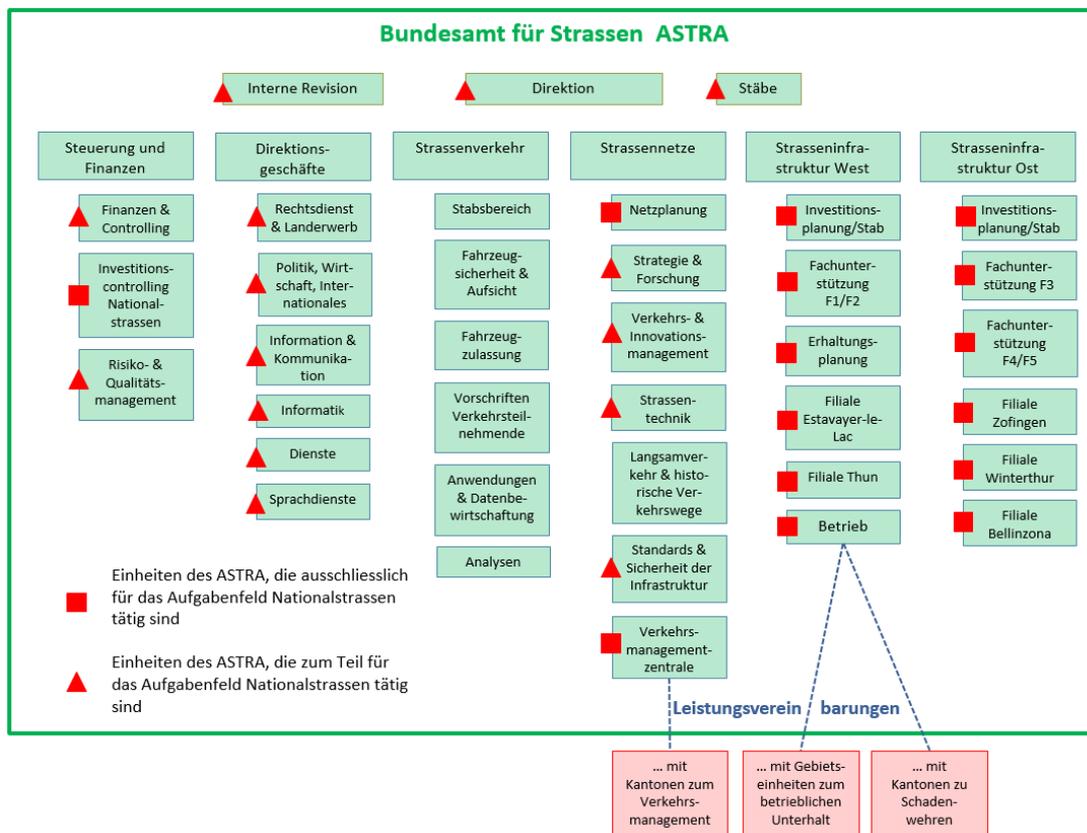
- der Bereich Rechtsdienst und Landerwerb (Abteilung Direktionsgeschäfte), der für sämtliche Immobilienkäufe und -verkäufe (inkl. allfällige Enteignungen) zuständig ist. Ausserdem ist er die Fachstelle des ASTRA für das Beschaffungs- und Vertragswesen.
- der Bereich Netzplanung (Abteilung Strassennetze), der für die strategische Planung der Bau- und Ausbauprojekte sowie der Projekte zur Engpassbeseitigung zuständig ist.
- der Bereich Verkehrsmanagementzentrale (Abteilung Strassennetze) als operativer Betreiber der Verkehrsmanagementzentrale für die Nationalstrassen im 7 x 24 Stunden-Betrieb.

¹¹ Die Kantone sind die Bauherren der noch zu realisierenden Projekte der Netzfertigstellung. Das ASTRA hat bei diesen Projekten lediglich eine Aufsichtsfunktion.

¹² Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Betrieblicher Unterhalt Nationalstrassen, Ausgabe 2018, S. 34

- die Abteilung Steuerung und Finanzen sowie die Interne Revision, welche verschiedene Audit-Funktionen im Aufgabenfeld Nationalstrassen wahrnehmen.

Abbildung 6 Aufgabenfeld Nationalstrassen im ASTRA-Organigramm



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis des Organigramms des Bundesamtes für Strassen ASTRA (Stand 1.10.2020)

Im Zentrum des Aufgabenfeldes Nationalstrassen stehen die beiden Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Ost mit insgesamt 320 Mitarbeitenden (Stand März 2020). Jede dieser Abteilungen plant - im Rahmen der übergeordneten Vorgaben (vgl. unten) – die Investitionen in ihrem geografischen Rayon. Die eigentlichen Projektierungsarbeiten und die Bauarbeiten werden an Dritte vergeben. Im Mittel entfallen nur 4 % des Aufwandes eines Vorhabens auf Eigenleistungen des ASTRA, 96% des finanziellen Aufwandes eines Vorhabens entfallen auf Dritte (Bauherrenunterstützung, Planer, Bauunternehmen)¹³.

Der für die Erhaltungsplanung des ganzen Nationalstrassennetzes zuständige Bereich ist administrativ der Abteilung Strasseninfrastruktur West zugeordnet. Dies gilt auch für den für das ganze Nationalstrassennetz zuständigen Bereich Betrieb. Der Betrieb hat die Verfügbarkeit der Nationalstrasse auf kurze Sicht zu gewährleisten (z. B. durch Winterdienst, Reinigung, Grünpflege, Unterhalt und Bedienung der Sicherheitsanlagen etc.). Die eigentlichen betrieblichen Arbeiten werden von den elf Gebietseinheiten im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ausgeführt, die vom Bereich Betrieb des ASTRA (10 Mitarbeitende) überwacht werden. Die Träger der Gebietseinheiten sind die Kantone. Gemäss Voranschlag 2020 steht für den betrieblichen Unterhalt (inkl. Verkehrsmanagement) ein Budget von CHF 432 Mio. zur Verfügung.

Für das Management der Vorhaben als Bauherr ist die Schweiz auf die Filialen Estavayer-le-Lac und Thun (Abteilung Strasseninfrastruktur West) sowie die Filialen Zofingen, Winterthur und Bellinzona (Abteilung Strasseninfrastruktur Ost) aufgeteilt (vgl. Tabelle 1).

¹³ Helbling Beratung und Bauplanung AG (2018): Analyse Personalbedarf für den Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen-Infrastruktur, S. 5

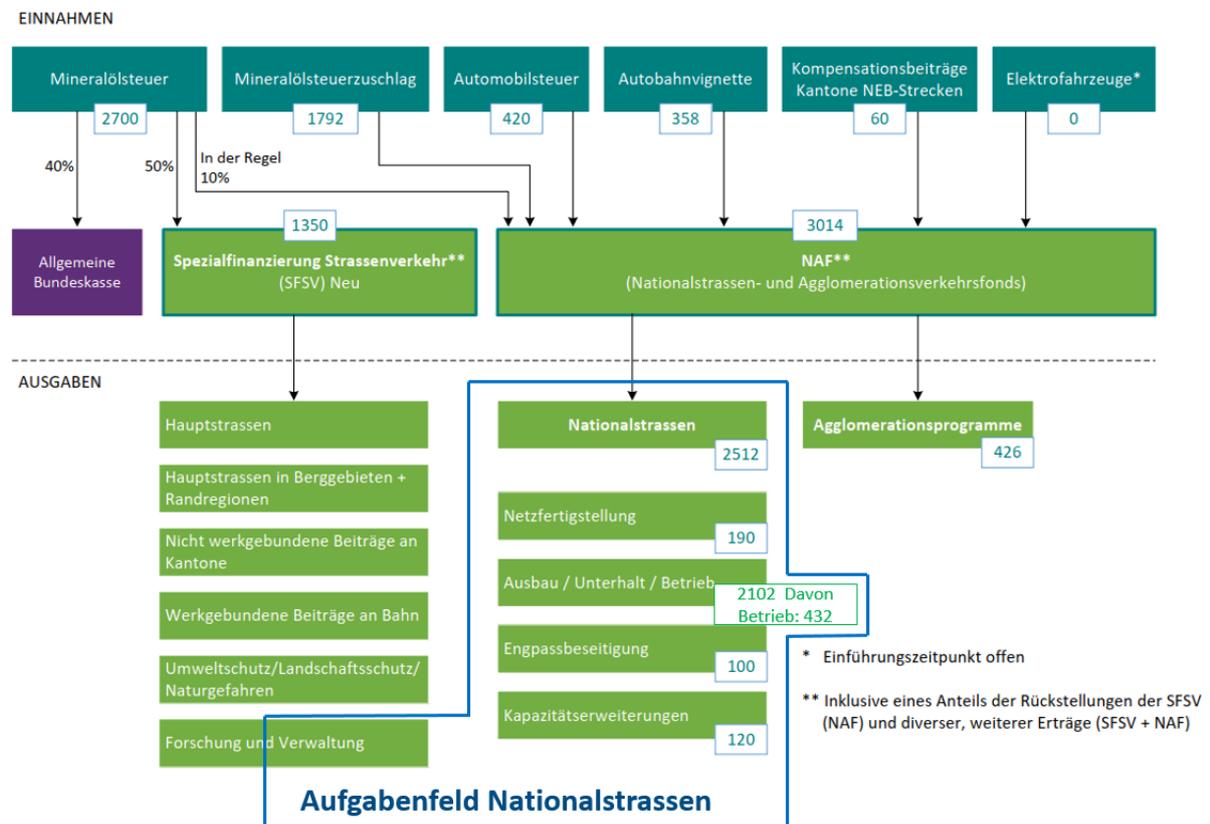
Tabelle 1 Geografische Organisationsstruktur des ASTRA

Filialen	Anzahl Mitarbeitende (März 2020)	Anteil am Nationalstrassen-netz	Projekte Ausbau/Unterhalt		Projekte Engpassbeseitigung und Kapazitätserweiterung		Im Filialgebiet tätige Gebietseinheiten
			Laufende Projekte (März 2020)	Voranschlag 2020	Laufende Projekte (März 2020)	Voranschlag 2020	
1 Estavayer-le-Lac	56	501 km	126	CHF 281 Mio.	8	CHF 15Mio.	2
2 Thun (inkl. Aussenstelle Visp)	39	398 km	100	CHF 244 Mio.	4	CHF 10 Mio.	2
3 Zofingen	57	505 km	146	CHF 407 Mio.	7	CHF 25 Mio.	3
4 Winterthur	55	504 km	114	CHF 377 Mio.	6	CHF 105 Mio.	2
5 Bellinzona (inkl. Aussenstelle Thusis)	48	359 km	124	CHF 301 Mio.	2	CHF 65 Mio.	2
Verkehrsmangementzentrale Emmen	30	-	-	-	-	-	-
TOTAL	285	2'267 km	610	CHF 1'610 Mio.	27	CHF 220 Mio.	11

Quelle: Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

2.2.3 Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen

Abbildung 7 Finanzielle Einbettung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen (Angaben in Mio. CHF gemäss Voranschlag 2020 des Bundes)



Quelle: Bundesamt für Strassen ASTRA (2020): Verkehr und Strassen 2020, S. 46

Die Finanzierung der Investitionen im Aufgabenfeld Nationalstrassen und des Betriebs der Nationalstrassen erfolgt aus den Mitteln des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF). Für das Jahr 2020 ist hierfür ein Betrag von rund CHF 2'500 Mio. budgetiert. Hinzu kommt der Funktionsaufwand des ASTRA von rund CHF 156 Mio.¹⁴, welcher der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet wird (vgl. Abbildung 7).

2.2.4 Steuerung und Kontrolle des Aufgabenfeldes Nationalstrassen

Für die Steuerung und Kontrolle des Aufgabenfeldes Nationalstrassen gelten die Angaben zum ASTRA (Neues Führungsmodell des Bundes) im Kapitel 2.1.

Hinzu kommen spezifische Steuerungsverfahren und Kontrollinstrumente für das Aufgabenfeld Nationalstrassen:

- **Steuerung der Investitionstätigkeit im Aufgabenfeld Nationalstrassen:** Alle vier Jahre unterbreitet der Bundesrat dem Parlament den Ausbauschnitt für die kommenden vier Jahre zur Beratung. Vom Parlament wird einerseits der Ausbauschnitt beschlossen, der diejenigen Kapazitätserweiterungsprojekte des Strategischen Entwicklungsprogramms STEP Nationalstrassen umfasst, die in den nächsten vier Jahren die Baureife erlangen. Andererseits genehmigt das Parlament den zugehörigen Verpflichtungskredit für grössere Vorhaben sowie den Zahlungsrahmen für Betrieb, Unterhalt und Anpassungen des Nationalstrassennetzes. Die Finanzierung erfolgt aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF (vgl. Kapitel 2.2.3). Im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags des Bundes beschliesst das Parlament jedes Jahr die Mittelentnahme aus dem NAF. Auf dieser Basis bewilligt das Departement UVEK in der Folge das jährliche Bauprogramm der Nationalstrassen.
- **Amtsinterne Steuerung und Überwachung der Investitionstätigkeit:** Das ASTRA steuert und überwacht die Investitionstätigkeit im Aufgabenfeld Nationalstrassen mit einem mehrstufigen internen Controllingsystem¹⁵. Das Investitionscontrolling auf Stufe Filiale begleitet und überwacht die Projektentwicklung durch die Filiale von der Definition der Projektstruktur über den Kostenvoranschlag, die Auftragserteilung an Unternehmen, die Mutationen bis zur Rechnungsprüfung und zur Sicherstellung der Garantieleistungen. Das Investitionscontrolling der ASTRA-Zentrale überprüft die Schlüsselemente des Investitionscontrollings der Filialen und ist für die Freigabe von Kostenvoranschlägen, Verträgen, Mutationen und Rechnungen zuständig. Sinngemäss gilt dies auch für die Leistungsvereinbarungen mit den für den Betrieb zuständigen Gebietseinheiten. Ergänzt wird das projektorientierte Controlling durch einen exakt strukturierten Jahresablauf der konsolidierenden Arbeiten und Berichterstattungen des Investitions-Controllings. Insgesamt sind 43 Mitarbeitende für das Investitionscontrolling zuständig, davon 37 in den fünf Filialen¹⁶.

¹⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Voranschlag 2020, Band 2B, S. 302

¹⁵ Basis ist die IC-Weisung des ASTRA.

¹⁶ Stand März 2020 gemäss Organigrammen des ASTRA

3 Kriterien zur Bewertung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen

Mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen selbständigen Bundesbetrieb werden zwei Ziele verfolgt:

- Weitere Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen und Verringerung der Risiken, die durch Schwächen im Bereich der Gouvernanz mitverursacht werden
- Nutzung der Chancen zur weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz), welche sich nur dank der Auslagerung ergeben

Das Kapitel 3.1 zeigt, worauf bei der Gestaltung der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen besonders zu achten ist, um eine gute Gouvernanz zu erreichen. Ausgehend von diesen Kriterien erfolgt im Kapitel 3.2 eine qualitative Beurteilung der Gouvernanz im Status quo. Im Kapitel 3.3 wird die verwendete Systematik zur quantitativen Bewertung des Status quo und der betrachteten Varianten einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen vorgestellt.

3.1 Anforderungen an eine gute Gouvernanz

Der Begriff Gouvernanz bezeichnet in öffentlichen Organisationen das organisationsweite Wirken des formalen Steuerungs- und Regelungssystems. Dessen Zweck liegt im Sicherstellen der Auftragserfüllung innerhalb übergeordneter Leitlinien und Wertnormen. Um eine Organisationen im Sinne einer „guten Gouvernanz“ zu steuern, werden in Literatur und Praxis in der Regel folgende Gouvernanz-Grundsätze und -Prinzipien aufgestellt und angewandt¹⁷:

- Primat der Auftragserfüllung („Gewährleistung“)
- Sicherstellung ausreichender Ressourcen
- Separierung von normativer, strategischer und operativer Führung
- Sicherstellung des Zusammenwirkens von Geschäftsleitung und Überwachungsorgan
- Gewaltentrennung (Checks and Balances)
- Gewährleistung der Überwachung der Beschlussumsetzung
- Verfügbarkeit effektiver Informations- und Kontrollsysteme
- Unabhängigkeit von Überwachungs- und Prüfstellen
- Vermeidung von Interessenskonflikten
- Transparenz
- Aktives Management von Risiken
- Verhinderung politischer Einflussnahme bei operativen Vorgängen
- Unternehmerische Prinzipien (wo angebracht)

Für das Aufgabenfeld Nationalstrassen werden die oben genannten Grundsätze und Prinzipien nachfolgend konkretisiert. Die einzelnen Elemente werden als Teilkriterien zur Bewertung des Status quo und der verschiedenen geprüften Varianten einer Auslagerung verwendet, die in Kapitel 3.3 vorgestellt wird.

- **Separierung normativer, strategischer und operativer Planungen und Entscheide** (Teilkriterium A1): Die institutionelle Separierung von Planungs- und Steuerungshandlungen auf normativer, strategischer und operativer Ebene gewährleistet, dass die für die Ebenen typischen Themen, Kriterien und Handlungsmöglichkeiten stufengerecht behandelt und dazu sachgerechte Entscheidungen getroffen werden können. Der durchgängige materielle Zusammenhang von Planen und Wirken (Kohärenz der

¹⁷ In Anlehnung an: Schedler, K. / Müller, R. / Sonderegger, R.W. (2013): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, Public Corporate Governance für die Praxis; Bundeskanzleramt Österreich (2012): Public Corporate Governance Kodex – Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes; Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012): Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein (Public Governance Code).

Inhalte, Einheit der Materie) über alle Ebenen ist dabei durch Bottom-Up-Informationen und Top-Down-Rahmenvorgaben sicherzustellen.

- **Trennung von Antrag und Freigabe** (Teilkriterium A2): Das Aufgabenfeld Nationalstrassen ist für sehr grosse materielle Werte verantwortlich und trifft Entscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen. Durch strikte Trennung von Antrag und Freigabe auf allen Stufen können Fehler oder Kompetenzmissbräuche minimiert werden. Das Vieraugenprinzip und das Prinzip der institutionellen Trennung von Planung und Bewilligung sowie von Ausführung und Kontrolle sind entsprechende Mittel.
- **Audits verifizieren die Linieninformationen** (Teilkriterium A3): Auf den einzelnen Führungsebenen (normativ, strategisch, operativ) ist sicherzustellen, dass Entscheidungen und Abläufe auf den jeweils untergeordneten Stufen korrekt umgesetzt werden. Verwaltungsratsausschüsse, die Revisionsstelle, Stäbe oder Facheinheiten können dies durch punktuelle Überprüfungen sicherstellen. Audits unabhängiger Stellen in verschiedenen Bereichen liefern Vergleichs- und Ergänzungsinformationen, fördern die Compliance, wirken objektivierend auf die Berichterstattung und verbessern die Informationslage für Entscheidungen und deren Durchsetzung.
- **Selbständigkeit operativer Einheiten** (Teilkriterium A4): Organisationseinheiten mit stark eingeschränkten Entscheidungskompetenzen belasten bei Vorgehensfragen, Freigabeentscheidungen etc. ihre vorgesetzten Stellen. Zudem erfordern entsprechende Managemententscheide die vorgängige Aufbereitung der entscheidungsrelevanten Informationen. Ein angemessener Grad der Selbstorganisation erlaubt es bei gleichzeitiger Sicherstellung der Compliance, solche Prozesse kompetent und schnell abzuwickeln, sie zu verbessern und Management-Kapazität zu sparen.
- **Klare widerspruchsfreie Regelungen zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten** (Teilkriterium A5): Ineffizienzen können strukturell bedingt sein. Unklare oder widersprüchliche Aufträge, fehlende Zuständigkeits- und Kompetenzabgrenzungen oder gemeinsam genutzte Ressourcen sind häufige Ursachen von Unvereinbarkeiten, die Reibungsverluste erzeugen und/oder Verzögerungen bewirken können.
- **Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt** (Teilkriterium B1): Die Leistungsfähigkeit der Nationalstrassenorganisation ergibt sich daraus, wie schnell und sachgerecht auf Anforderungen reagiert werden kann. Bei der Geschäfts- oder Aufgabenplanung ist daher der Zusammenhang zwischen Zielen und den zur Zielerreichung erforderlichen finanziellen, personellen resp. sachlichen Mitteln zu berücksichtigen. Die Deckungsgleichheit von Aufgaben und Ressourcen muss für die finanziellen Mittel zur Erfüllung der Ansprüche an die Nationalstrassen und für die Grösse und Qualifikation des Mitarbeitendenstabes gewährleistet sein.
- **Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse** (Teilkriterium B2): Die Reputation, d. h. das Bild des ASTRA bei Dritten (z.B. Öffentlichkeit, Autofahrer, Politik), ist eine wertvolle Ressource. Diese Ressource bringt der Behörde im positiven Fall Handlungsspielräume (z.B. bei der Personalrekrutierung oder bei der Beschaffung finanzieller Ressourcen). Eine gute Reputation kann auch politische Entscheide oder die öffentliche Reaktion bei Ereignissen günstig beeinflussen.
- **Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt** (Teilkriterium B3): Das Umfeld des ASTRA und des Aufgabenfeldes Nationalstrassen verändern sich stetig. Es ist somit ein laufender Prozess erforderlich, um die vorhandenen Möglichkeiten der Nationalstrassenorganisation mit den sich stellenden Aufgaben in Übereinstimmung zu halten respektive zu bringen und damit die Erreichung der übergeordneten Ziele laufend sicherstellen zu können.

Im Zentrum der vorliegenden Studie steht die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen. Aus der spezifischen Optik einer Auslagerung sind für eine gute Gouvernanz auch die folgenden Aspekte von Bedeutung:

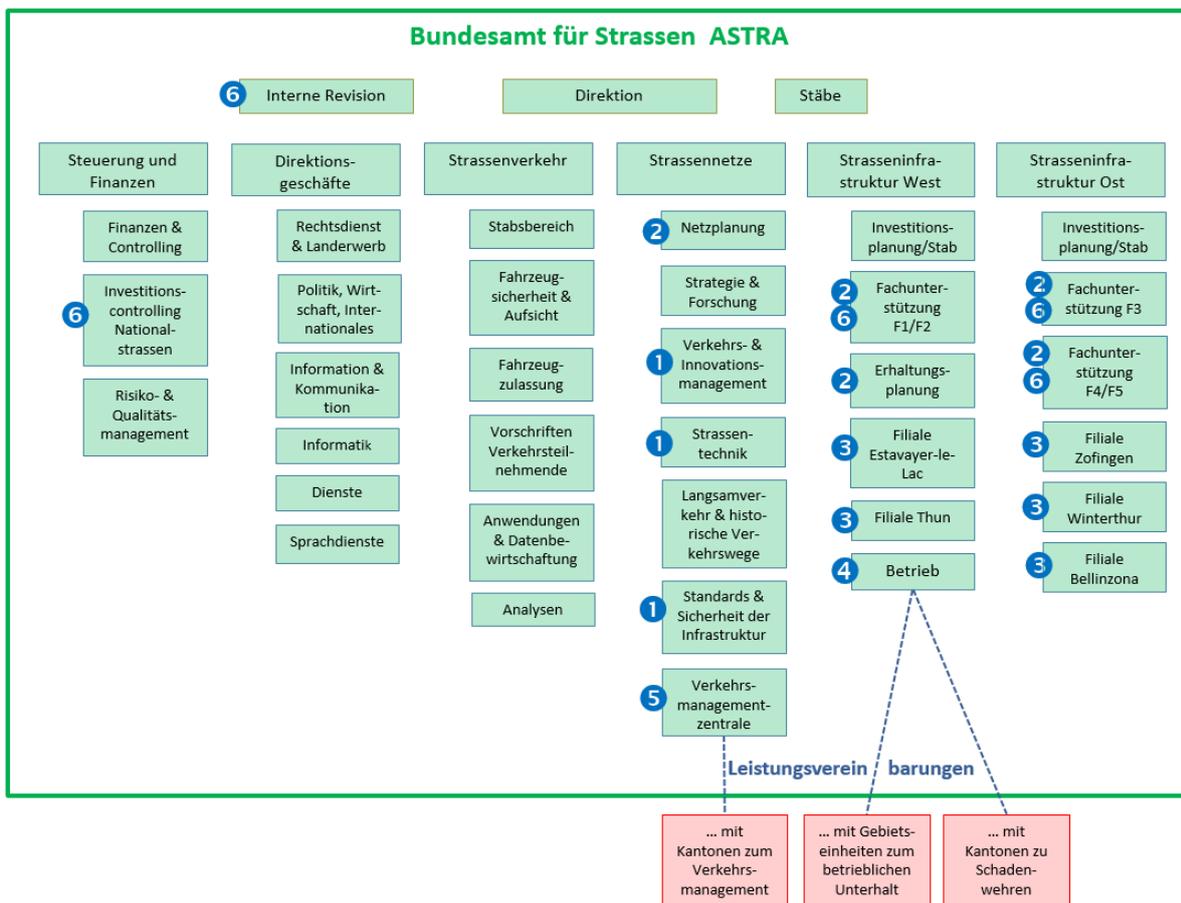
- **Eignung der ausgelagerten Aufgaben** (Teilkriterium A6): Nicht alle Bundesaufgaben eignen sich für eine Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung. Kaum geeignet für eine Auslagerung sind z.B. hoheitliche Aufgaben oder Aufgaben, deren Vollzug regelmässiger politischer Abwägungen bedarf. Bei der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen gilt es, eine sachgerechte Auswahl der auszulagernden Aufgaben zu treffen.

- **Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp** (Teilkriterium A7): Für den Fall dass Bundesaufgaben ausgelagert werden, hat der Bund Richtlinien vorgegeben, welches Steuerungsmodell, d.h. welche Rechtsform für die auszulagernde Einheit zu wählen ist. So sehen die Corporate Governance-Richtlinien des Bundes¹⁸ vor, dass für ausgelagerte Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen (z.B. Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes) in der Regel eine bestimmte Rechtsform zu wählen ist.

3.2 Qualitative Beurteilung der Gouvernanz im Status quo

Im Aufgabenfeld Nationalstrassen nimmt das ASTRA ganz unterschiedliche Funktionen wahr (vgl. Abbildung 8), was zu Herausforderungen für die Gewährleistung einer «guten Gouvernanz» führen kann. So agiert es als Regulierungsbehörde ① (Standards Nationalstrassenbau, Verkehrsregeln), als planende Behörde ② (Netzplanung, Fachunterstützung), als Bauherr ③ (Ausbau Nationalstrassen, Unterhalt Nationalstrassen), als Auftraggeber des Nationalstrassenbetriebs ④ (Gebietseinheiten), als Ausführender von operativen Betriebsaufgaben ⑤ (Verkehrsmanagementzentrale) und als kontrollierende Instanz ⑥ (Interne Revision, Investitionscontrolling, Fachunterstützung).

Abbildung 8 Funktionen des ASTRA im Aufgabenfeld Nationalstrassen



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis des Organigramms des Bundesamtes für Strassen ASTRA (Stand 1.10.2020)

¹⁸ Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze

Mit Blick auf die Übernahme der Nationalstrassen durch den Bund im Jahr 2008 hat das ASTRA zahlreiche Vorkehrungen getroffen, um den neu entstehenden Herausforderungen im Bereich der Gouvernanz Rechnung zu tragen (vgl. Tabelle 2 oberer Teil). Seither hat das ASTRA verschiedene strukturelle und prozessuale Optimierungen realisiert (u.a. Reorganisation 2015), die zu einer guten Gouvernanz beitragen (vgl. Tabelle 2 unterer Teil).¹⁹

Tabelle 2 Massnahmen des ASTRA zur Erfüllung der Gouvernanzanforderungen

Neu geschaffene Instrumente mit Blick auf die Übernahme der Nationalstrassen durch den Bund
• Schaffung einer Internen Revision
• Fixierung eines detaillierten Regelwerkes zur Abwicklung von Investitionsprojekten (sog. IC-Weisung), das seither Schritt für Schritt weiterentwickelt wurde
• Lückenlose Definition aller Geschäftsprozesse in einheitlicher systematischer Form
• Aufbau eines amtsinternen Kompetenzzentrums „Beschaffung“ (Handbuch Beschaffung, Leitfaden Korruptionsbekämpfung, Ombudsstelle Whistleblowing)
• Bereitstellung verschiedener Fachhandbücher
• Führung der Gebietseinheiten über Leistungsaufträge, Globalbudgets für Teilaufgaben sowie jährliche Reportings
• Anpassung des Unterschriften- und Kompetenzreglementes
• Aufbau eines Risiko-Managements
Neuerungen im Rahmen der Reorganisation 2015 und in nachfolgenden Jahren
• Aufspaltung der bisherigen Abteilung Strasseninfrastruktur nach geografischen Kriterien auf zwei Abteilungen „Ost“ und „West“ mit weitgehend identischen Aufgaben.
• Zusammenführen finanzbezogener Aufgaben aus verschiedenen Abteilungen und hierarchische Aufwertung dieses Aufgabenfeldes sowie des Risikomanagements durch Schaffung der neuen Abteilung „Steuerung und Finanzen“
• Klärung der Zuständigkeiten der Abteilungen Strasseninfrastruktur und Netze betreffend die Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen
• Schaffung eines übergeordneten Bereichs Erhaltungsplanung

Quelle: Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

Gleichwohl ist das Aufgabenfeld Nationalstrassen aus Sicht einer guten Gouvernanz neben den oben genannten Stärken noch mit verschiedenen Schwächen und spezifischen Herausforderungen konfrontiert (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3 Schwächen und Herausforderungen aus Sicht einer optimalen Gouvernanz

Suboptimale Erfüllung von Gouvernanzanforderungen
• Gemäss Art. 26 Bundesgesetz über die Nationalstrassen prüft und genehmigt das UVEK die Ausführungsprojekte für Ausbauprojekte der Nationalstrassen anhand der Planungsgrundlagen, die vom ASTRA – d. h. von einem Bundesamt im eigenen Departement – erarbeitet worden sind.
• Die Bereiche Fachunterstützung in den Abteilungen Strasseninfrastruktur Ost und Strasseninfrastruktur West beraten die Filialen auf der einen Seite bei der Projektierung. Auf der anderen Seite prüfen und genehmigen sie auch die durchgeführten Projektierungen der Filialen. Die Unabhängigkeit der Prüfung wird durch diese Verknüpfung in Frage gestellt.
• In den Abteilungen Strasseninfrastruktur Ost und Strasseninfrastruktur West fehlen abteilungsinterne Kontrollinstrumente, über die ausschliesslich den Abteilungsleitungen rapportiert wird.
• Die Rekrutierung neuer Mitarbeitender mit einer hohen Spezialisierung in einem bestimmten Fachbereich ist eine bedeutende Herausforderung. Nicht immer ist eine termingerechte Besetzung solcher Stellen gewährleistet.

¹⁹ Eine detaillierte Übersicht findet sich in BHP – Hanser und Partner AG (2017): Projekt «Klärung Gouvernanzfragen ASTRA», Entwurf Studie für die Phase «Initialisierung», S. 28 - 30

<ul style="list-style-type: none">Die Positionierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in der Bundesverwaltung und in der Politik ist als Teil eines Bundesamtes – etwa in Vergleich zum öffentlichen Verkehr – vergleichsweise schmal. Akzentuiert wird die Problematik durch die Tatsache, dass die Filialchefs nicht Mitglieder der Geschäftsleitung des ASTRA sind, obwohl die verkehrs- und regionalpolitische sowie die finanzielle Bedeutung ihrer Entscheidungen erheblich ist.
Bedeutende Herausforderungen zur Erfüllung verschiedener Gouvernanzanforderungen
<ul style="list-style-type: none">Die Gewährleistung einer ausreichenden Intensität der Führung und Aufsicht des ASTRA über die mehr als 3'300 extern vergebenen Projektierungs- und Bauleistungen (Jahr 2019) stellt eine bedeutende Herausforderung dar. Der Beizug von Bauherrenunterstützungen hilft bei der Bewältigung dieser Aufgabe, aber erfordert gleichzeitig eine ausreichende Aufsicht des ASTRA über die Bauherrenunterstützung.Öffentliche Beschaffungen des Bundes werden heute mehrheitlich vom hierauf spezialisierten Bundesamt für Bauten und Logistik abgewickelt. Die Filialen der Abteilungen Infrastruktur des ASTRA führen diese Beschaffungen eigenständig durch. 2019 waren es mehr als 3'500. Dies begünstigt eine rasche Abwicklung, aber stellt – insbesondere wegen des latenten Korruptionsrisikos - eine bedeutende Herausforderung für die Führung und Überwachung durch die Zentrale des ASTRA dar.
<ul style="list-style-type: none">Projekte werden von fünf über die Schweiz verteilten Filialen geplant und realisiert. Die Führung der fünf Filialen ist auf zwei Abteilungen aufgeteilt. Die Gewährleistung einer einheitlichen Praxis stellt sowohl zwischen den beiden Abteilungen als auch zwischen der Zentrale und den Filialen eine bedeutende Herausforderung dar.

Quelle: Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

Auch der Risikobericht des ASTRA²⁰ ortet für das Bundesamt verschiedene Risiken mit einem Bezug zur Gouvernanz:

- Risiko GL1: Unvereinbarkeit zwischen übergeordneten Vorgaben und der Wahrnehmung der operativen Verantwortung für das Nationalstrassennetz
- Risiko GL3: Lähmung der Amtsabläufe, Reputationseinbusse und Mehrkosten infolge Korruption
- Risiko GL4 Kumulation von Aufsichts- und operativen Aufgaben im ASTRA
- Risiko GL5: Beeinträchtigung der Effizienz durch suboptimale oder veraltete IT und fehlende digitale Readiness
- Risiko GL9: Hoher Auslagerungsgrad der Tätigkeiten / Abhängigkeit von externen Partnern

3.3 Bewertungssystematik

Gemäss den Vorgaben des Auftraggebers basiert die vergleichende Bewertung der verschiedenen betrachteten Varianten einer Auslagerung und des Status quo auf den folgenden Kriteriengruppen:

- **Qualität der Gouvernanz:** Die weitere Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen ist das Hauptziel einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen. Zur Beurteilung der Qualität der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen werden die Kriterien verwendet, die in Kapitel 3.1 vorgestellt worden sind. Dabei werden diese Kriterien in zwei Gruppen unterteilt:
 - Kriteriengruppe A: Vorhandene (Status quo) bzw. geschaffene (Auslagerung) Qualität der Organisations- und Führungsstruktur.
 - Kriteriengruppe B: Vorhandene bzw. geschaffene Voraussetzungen für eine effektive Aufgabenerfüllung.
- **Wirtschaftlichkeit (Effizienz):** Ausserdem sollen die Chancen für eine weitere Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Aufgabenfeld Nationalstrassen genutzt werden, welche NUR DANK der Auslagerung entstehen. Bewertet werden die zusätzlichen Erträge bzw. Einsparungen, aber auch allfällige zusätzliche Kosten, die allein wegen der Auslagerung entstehen (Kriteriengruppe C).

²⁰ Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Risikobericht ASTRA 2019

- **Politische Umsetzbarkeit:** Die Beurteilung der politischen Umsetzbarkeit der verschiedenen Auslagerungsvarianten erfolgt aus Sicht der Stakeholder des Aufgabenfeldes Nationalstrassen und mit Blick auf den Rechtsetzungsbedarf und –umsetzungsaufwand einer Auslagerung (Kriteriengruppe D).

Ergänzt wird die Bewertung durch eine **Analyse der Chancen und Risiken** für das Gelingen des Auslagerungsprojektes sowie für das Erreichen der Teilziele, die hinter den einzelnen Teilkriterien stehen.

Die Tabelle 4 gibt eine Übersicht über die vier Kriteriengruppen und die Teilkriterien, die innerhalb jeder Kriteriengruppe betrachtet werden. Die Kriteriengruppen A, B und C, d.h. die dauerhaften Wirkungen der Auslagerung werden in der Gesamtbewertung mit 75 % gewichtet. Die mit der Umsetzung der Auslagerung verbundenen Herausforderungen mit 25 %. Das Hauptziel der Auslagerung ist die Verbesserung der Gouvernanz und die Senkung der Risiken, die durch Schwächen im Bereich der Gouvernanz mitverursacht werden. Die betreffenden Kriteriengruppen A und B werden in der Gesamtbewertung mit 40 % gewichtet. Der Auftraggeber misst aber auch den wirtschaftlichen Effekten der Auslagerung eine erhebliche Bedeutung zu. Die Kriteriengruppe C erhält ein Gewicht von 35 %.

Innerhalb der einzelnen Kriteriengruppen erfolgt eine Abstufung der Gewichtung der Teilkriterien aufgrund des Stellenwertes der einzelnen Teilkriterien für die jeweilige Kriteriengruppe.

Ausserdem zeigt die Tabelle 4, wie die verschiedenen Teilkriterien mit einer Note zwischen ① (schlechteste Note) und ⑤ (beste Note) bewertet werden.

Tabelle 4 Kriterien zur Beurteilung der Optimierungsansätze

Kriterium	Teilkriterium	Bewertung	Skala	Gewichtung INNERHALB der Kriteriengruppe	Gewichtung IN GESAMTBEWERTUNG	Risikoanalyse
A: Gouvernanz: Organisatorische Optimierung	- A1: Separierung normativer, strategischer und operativer Planungen und Entscheide	absolut	⓪: nicht erfüllt; ①: kaum erfüllt; ②: teilweise erfüllt; ③: ausreichend erfüllt; ④: gut erfüllt; ⑤: umfassend erfüllt	17 %	25 %	Chancen / Gefahren bezüglich der einzelnen Teilkriterien eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowerte)
	- A2: Trennung von Antrag und Freigabe sowie Aufsicht und Operativen Aufgaben			17 %		
- A3: Audits verifizieren die Linienorganisation	8 %					
- A4: Selbständigkeit operativer Einheiten	8 %					
- A5: Klare widerspruchsfreie Regelungen zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten	17 %					
- A6: Eignung der ausgelagerten Aufgaben	17 %					
- A7: Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp						
	Bilanz	(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel	100 %	(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel der Risikowerte		
B: Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität	- B1: Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt	absolut	⓪: nicht erfüllt; ①: kaum erfüllt; ②: teilweise erfüllt; ③: ausreichend erfüllt; ④: gut erfüllt; ⑤: umfassend erfüllt	40 %	15 %	Chancen / Gefahren bezüglich der einzelnen Teilkriterien eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowerte)
	- B2: Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse			20 %		
- B3: Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt	40 %					
	Bilanz	(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel	100 %	(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel der Risikowerte		

Kriterium	Teilkriterium	Bewertung	Skala	Gewichtung INNERHALB der Kriteriengruppe	Gewichtung IN GESAMT-BEWERTUNG	Risikoanalyse
C: Wirtschaftlichkeit: Effizienz	- C1: Veränderung des finanziellen Aufwands für das Aufgabenfeld Nationalstrassen	relativ zum Status quo	⓪: Mehrkosten von mehr als CHF 50 Mio.; ①: Mehrkosten von CHF 20 Mio. bis CHF 50 Mio.; ②: Mehrkosten bis zu CHF 20 Mio.; ③: Kostenverringerung bis zu CHF 20 Mio.; ④: Kostenverringerung um CHF 20 Mio. bis 50 Mio.; ⑤: Kostenverringerung um mehr als CHF 50 Mio.	80 %	35%	Chancen / Gefahren bezüglich des Teilkriteriums eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowert)
	- C2: Vereinfachung der Prozesse und Reduktion der Schnittstellen - C3: Veränderung des potenziellen wirtschaftlichen Schadens dank Risikominimierung	relativ zum Status quo	⓪: starke Verschlechterung; ①: bedeutende Verschlechterung; ②: leichte Verschlechterung; ③: leichte Verbesserung; ④: bedeutende Verbesserung; ⑤: starke Verbesserung	5 % 15 %		Chancen / Gefahren bezüglich der einzelnen Teilkriterien eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowerte)
	Bilanz		(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel	100 %		(teilgewichtetes) arithmetisches Mittel der Risikowerte
D: Politische Umsetzbarkeit	- D1: Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder	absolut	⓪: nicht erfüllt; ①: kaum erfüllt; ②: teilweise erfüllt; ③: ausreichend erfüllt; ④: gut erfüllt; ⑤: umfassend erfüllt	-	20%	Chancen / Gefahren bezüglich des Teilkriteriums eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowert)
	- D2: Rechtsetzungsbedarf und / oder -umsetzungsaufwand	absolut	⓪: umfassend; ①: sehr hoch; ②: hoch; ③: mittel; ④: gering; ⑤: kein	-	5%	Chancen / Gefahren bezüglich des Teilkriteriums eruiert und nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung quantifiziert (Risikowert)
Summe	Bilanz		Gewichtetes arithmetisches Mittel		100%	Gewichtetes arithmetisches Mittel

Quelle: Bundesamt für Strassen ASTRA (2020): Bewertungssystematik, Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen»

4 Vergleich verschiedener Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen

Auf Bundesebene setzen der Corporate Governance-Bericht²¹ und die darauf basierenden 37 Leitsätze für verselbständigte Einheiten²² einen Rahmen zu verschiedenen Aspekten der Auslagerung von Einheiten aus der zentralen Bundesverwaltung. Mit Blick auf die hier zur Diskussion stehende Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sind die folgenden Grundsätze von besonderer Bedeutung:

- Werden Dienstleistungen mit Monopolcharakter aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert, so steht für den Bund die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für die ausgelagerte Einheit im Vordergrund.
- Für die Wahl der Rechtsform ausgelagerter Einheiten gilt ausserdem das Folgende: „Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten,
 - a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten;
 - b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
 - c. die nicht hoheitlich handeln; und
 - d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen.

Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.“²³

Das Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes ist eine Dienstleistung mit Monopolcharakter. Ausserdem erfüllt das Aufgabenfeld «Bau und Betrieb der Nationalstrassen» die vier oben genannten Voraussetzungen für die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nicht. Gemäss den oben genannten Grundsätzen steht für die Auslagerung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen somit die Rechtsform einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im Vordergrund.

Auftragsgemäss wird nachfolgend gleichwohl vertieft untersucht, welche spezifischen Eigenschaften die Rechtsformen einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft bzw. einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft im Vergleich zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt aufweisen. Dies ist unter anderem deshalb von Interesse, weil verschiedene auf Bundesrecht basierende Institutionen, die für Infrastrukturaufgaben zuständig sind, als Aktiengesellschaften konstituiert sind. Das Kapitel 4.1 gibt eine kurze Übersicht über diese Aktiengesellschaften und die Gründe, die zur Wahl dieser Rechtsform geführt haben. In Kapitel 4.2 folgt ein systematischer Vergleich der Eigenschaften der Rechtsformen öffentlich-rechtliche Anstalt, spezialgesetzliche Aktiengesellschaft und privatrechtliche Aktiengesellschaft. Den Abschluss bilden Schlussfolgerungen zur Wahl der weiter zu untersuchenden Rechtsformen für den Bundesbetrieb Nationalstrassen in Kapitel 4.3.

4.1 Rechtsformen von national tätigen Institutionen im Infrastrukturbereich

Wie die Tabelle 5 zeigt, gibt es verschiedene Institutionen mit Aufgaben im Infrastrukturbereich, die auf einer spezifischen bundesrechtlichen Grundlage basieren. Alle diese Institutionen sind Aktiengesellschaften.

²¹ Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, (Corporate-Governance-Bericht)

²² Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze

²³ Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, 1. Leitsatz

Tabelle 5 Rechtsformen von national tätigen Institutionen im Infrastrukturbereich

	SBB	Swisscom	Post	Swissgrid	Skyguide
	«Schweizerische Bundesbahnen SBB, Chemins de fer fédéraux CFF, Ferrovie federali svizzere FFS»	«Swisscom AG»	«Die Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA, La Posta Svizra SA»	«Swissgrid AG»	«Skyguide, Schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung»
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen	Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes	Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post	Bundesgesetz über die Stromversorgung (Art. 18 – 20a)	Bundesgesetz über die Luftfahrt (Art. 40a bis, Art. 40b)
Rechtsform	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	Privatrechtliche Aktiengesellschaft	Privatrechtliche Aktiengesellschaft
Aktienanteil des Bundes	100 %	51 %	100 %	0 %	99.9 %
Übrige Aktionäre	-	Publikum	-	Das Kapital muss direkt oder indirekt mehrheitlich den Kantonen und Gemeinden gehören	Skyguide (eigene Aktien)
Anzahl Mitarbeitende (2019)	32'535	19'317	55'915	Rund 500	Rund 1'500

Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis der Geschäftsberichte 2019 der Institutionen sowie der genannten Bundesgesetze

Der wichtigste Treiber für die Schaffung der SBB, der Swisscom und der Post als Aktiengesellschaften war die Liberalisierung der betreffenden Märkte. Exemplarisch zeigt dies die Aufspaltung des früheren Regiebetriebs Post-, Telegraf- und Telefonverwaltung PTT in die heutige Swisscom und die Post: Für die Telekommunikationsunternehmung wurde angesichts der sich öffnenden Märkte bereits Mitte der 1990er Jahre die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft gewählt. Für die Post erschien im damaligen Zeitpunkt die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt sachgerecht, da der Postmarkt eine Monopolaufgabe blieb²⁴. Erst rund 15 Jahre später wurde die Post angesichts der sich europaweit öffnenden Postmärkte ebenfalls in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft überführt.²⁵ Mit der Überführung der früheren Anstalten in Aktiengesellschaften sollten für die genannten Institutionen günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, um in den geöffneten, wettbewerbsintensiven Märkten rasch und flexibel reagieren zu können. So wurden die SBB, die Swisscom und die Post als Aktiengesellschaften kapitalmarktfähig. Ausserdem wurden allfällige Beteiligungen Dritter an den Aktiengesellschaften oder gegenseitige Kapitalbeteiligungen möglich.²⁶

Auch die Gründung der Swissgrid ist auf eine Marktliberalisierung zurückzuführen²⁷. Die Öffnung der Elektrizitätsmärkte erfordert die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Übertragungsnetzen, da es sich dabei um ein natürliches Monopol handelt. Dies wird sichergestellt durch die Entkopplung der Stromproduktion bzw. des Stromhandels vom Betrieb des Übertragungsnetzes, für den die Swissgrid zuständig ist. Eigentümerin der Swissgrid ist nicht der Bund. Eigentümer sind direkt oder indirekt mehrheitlich die Kantone und Gemeinden²⁸. Die Wahl einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft als

²⁴ Bundesrat (1996): Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsgesetz, S. 1316

²⁵ Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post, S. 5266 und S. 5275 - 5279

²⁶ Bundesrat (1996): Botschaft zur Bahnreform, S. 944; Bundesrat (1996): Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsgesetz, S. 1316f; Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post, S. 5266 und S. 5275 - 5279

²⁷ Bundesrat (2004): Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, S. 1621f und S. 1658

²⁸ Art 18 Bundesgesetz über die Stromversorgung

Rechtsform der Swissgrid war - u.a. aufgrund der Entstehungsgeschichte und der vorgesehenen Eigentümerstruktur – politisch unbestritten.

Im Bereich der Flugsicherung hat die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft eine bald hundertjährige Tradition. 1931 wurde die Radio Schweiz AG mit der Aufgabe der Flugsicherung betraut. 1987 erfolgte die Gründung der Schweizerischen Aktiengesellschaft für Flugsicherung Swisscontrol AG. Nach einer politischen Überprüfung der Eignung der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft zu Beginn der 1990er Jahre wurden die zivile und militärische Flugsicherung 2001 in der Aktiengesellschaft Skyguide vereinigt.

Die im vorliegenden Bericht zur Diskussion stehende Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb erfolgt in einem völlig anderen politischen und wirtschaftlichen Umfeld als die Schaffung der Aktiengesellschaften SBB, Swisscom, Post oder Swissgrid:

- Für das Aufgabenfeld der Nationalstrassen ist nicht von einer Liberalisierung des Marktes auszugehen, die eine bestimmte Rechtsform für den Bundesbetrieb Nationalstrassen besonders vorteilhaft machen würde.
- Gemäss den Vorgaben des Auftraggebers ist für die Nationalstrassen von der bestehenden Finanzierungsstruktur auszugehen²⁹. Für den Bundesbetrieb Nationalstrassen ist es deshalb nicht notwendig, eine bestimmte Rechtsform zu wählen, die z.B. eine Beteiligung Dritter oder die Kapitalmarktfähigkeit ermöglichen würden.

Allein aus der Wahl der Rechtsform der Aktiengesellschaft für die SBB, die Swisscom, die Post und die Swissgrid kann deshalb nicht abgeleitet werden, dass auch für einen ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen die Rechtsform der (spezialgesetzlichen oder privatrechtlichen) Aktiengesellschaft gewählt werden sollte.

4.2 Charakteristika der verschiedenen Rechtsformen

Der ausführliche Vergleich der drei Rechtsformen öffentlich-rechtliche Anstalt, spezialgesetzliche Aktiengesellschaft und privatrechtliche Aktiengesellschaft findet sich in der separaten Rechtsgrundlagenanalyse (vgl. Spot).

Spot: Rechtsgrundlagenanalyse von Prof. Dr. iur. R. Müller und Dr. iur. P. Kuratli

Die Rechtsgrundlagenanalyse gibt eine vergleichende Übersicht über die Charakteristika der verschiedenen zu prüfenden Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb. Dabei liegt der Fokus der Analyse bei denjenigen Eigenschaften der Rechtsformen, die für die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb von besonderem Interesse sind. Die Analyse orientiert sich deshalb am Auslagerungsmodell das im nachfolgenden Kapitel 5 des vorliegenden Berichtes skizziert wird.

Der ausführliche Vergleich der Rechtsformen findet sich im Teil IV der Beilage 1 zum vorliegenden Bericht.

Ausgehend von der Rechtsgrundlagenanalyse zeigt die Tabelle 6 die wichtigsten Eigenschaften der drei betrachteten Rechtsformen für den Bundesbetrieb Nationalstrassen. Wichtigste Grundlagen hierfür bilden die Corporate Governance-Strategie des Bundes (vgl. insbesondere Übersicht über die 37 Leitsätze sowie Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter) sowie das Obligationenrecht³⁰.

²⁹ Bundesamt für Strassen ASTRA (17. 12. 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 5.

³⁰ Siehe im Einzelnen Materialienverzeichnis in Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Anhang D

Tabelle 6 Charakteristika der geprüften Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen

K r i t e r i u m		R e c h t s f o r m		
		Öffentlich-rechtliche Anstalt	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	Privatrechtliche Aktiengesellschaft
Kompatibilität der Rechtsform mit Corporate Governance-Richtlinien des Bundes				
I	Eignung der Rechtsform für eine «Dienstleistung mit Monopolcharakter»	geeignet	nicht geeignet	nicht geeignet
II	Kompatibilität der Rechtsform mit 1. Leitsatz (vgl. Einleitung zu Kapitel 4)	grundsätzlich vorzusehende Rechtsform für ausgelagerte Einheiten	nur in begründeten Ausnahmefällen vorzusehen	nur vorzusehen, wenn alle vier Voraussetzungen des 1. Leitsatzes erfüllt
Charakteristika der Rechtsform				
III	Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes	mittel bis hoch	mittel bis hoch	mittel
IV	Finanzierung und Kapitalausstattung	Abteilungen des Bundes, Gebühren, Drittmittel	je nach Einzelfall unterschiedlich	hauptsächlich preisfinanziert
V	Mittelverwendung	Vorgaben durch Bund indirekt möglich (Bundesrat und Parlament)	Vorgaben durch Bund indirekt möglich (Bundesrat und Parlament)	Vorgaben durch Bund indirekt möglich (Bundesrat und Parlament)
VI	Gewinnverwendung	Entscheid beim Bundesrat	Festlegung im Gesetz	nach Aktienrecht
VII	Beteiligung von Dritten	nicht möglich	möglich	möglich
VIII	Kooperationen mit und Beteiligung an Dritten	grundsätzlich möglich	möglich	möglich
IX	Kommerzielle Tätigkeiten	grundsätzlich möglich	möglich	möglich
X	Haftung	bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Verantwortlichkeitsgesetz bei kommerziellen Tätigkeiten privatrechtlich, sofern im Organisationserlass entsprechend geregelt	je nach Regelung im Organisationserlass (gänzlicher Ausschluss Verantwortlichkeitsgesetz möglich)	je nach Aufgabe und Haftungssubjekt (gänzlicher Ausschluss Verantwortlichkeitsgesetz nicht möglich)
XI	Personalrecht	öffentlich-rechtliches Personalstatut	Personalstatut wählbar	privatrechtliches Personalstatut
XII	Personalvorsorge	Pensionskasse des Bundes PUBLICA	Je nach Personalstatut, PUBLICA möglich	Private Pensionskasse, PUBLICA möglich
XIII	Öffentliches Beschaffungswesen	Öffentliches Beschaffungsrecht ist anzuwenden	Öffentliches Beschaffungsrecht ist anzuwenden	Öffentliches Beschaffungsrecht ist anzuwenden
XIV	Eigentum Infrastruktur	Nationalstrassen: Bund (Art. 8 Abs. 1 Nationalstrassengesetz) Verwaltungsgebäude: Bund Werkhöfe: Bund, Übertragung an Bundesbetrieb möglich	Nationalstrassen: Bund (Art. 8 Abs. 1 Nationalstrassengesetz) Verwaltungsgebäude: individuell zu regeln Werkhöfe: individuell zu regeln	Nationalstrassen: Bund (Art. 8 Abs. 1 Nationalstrassengesetz) Verwaltungsgebäude: individuell zu regeln Werkhöfe: individuell zu regeln
Ausblick auf Umsetzung				
XV	Rechtsetzungsaufwand	mittel	hoch	mittel
XVI	Rechtlicher Umsetzungsaufwand	mittel	hoch	hoch

Quelle: Darstellung auf Basis von Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Anhang B

Die Autoren der Rechtsgrundlagenanalyse beurteilen die Eigenschaften der drei Rechtsformen mit Blick auf den zu schaffenden Bundesbetrieb Nationalstrassen zusammenfassend wie folgt:

Kompatibilität der Rechtsform mit Corporate Governance-Richtlinien des Bundes:

- **Kriterium I:** Das vom Bundesbetrieb zu gewährleistende schweizweite Angebot eines Hochleistungsstrassennetzes ist eine typische Dienstleistung mit Monopolcharakter. Wird eine derartige Dienstleistung ausgelagert, so steht gemäss den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für den betreffenden Bundesbetrieb im Vordergrund³¹.
- **Kriterium II:** Angesichts der Eigenschaften des Bundesbetriebs Nationalstrassen ist nur ein Bundesbetrieb in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt kompatibel mit dem 1. Leitsatz der Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Einleitung zum Kapitel 4).

Charakteristika der Rechtsformen:

- **Kriterium III:** «Rein formal gesehen ist die öffentlich-rechtliche Anstalt in Bezug auf ihre Entscheidungsfreiheit und Kompetenzen etwas weniger autonom als dies Einheiten in der Rechtsform von Aktiengesellschaften sind.»³² So hat der Bundesrat als Eigner einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Kompetenz, die strategischen Ziele der Anstalt festzusetzen sowie die Direktorin bzw. den Direktor der Anstalt zu wählen, während diese Kompetenzen im Falle einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft beim Verwaltungsrat liegen.³³ Faktisch ist die «Flexibilität» einer Aktiengesellschaft aber wohl nur wenig grösser, da der Bund als Alleineigner des Bundesbetriebs Nationalstrassen in der Generalversammlung den Verwaltungsrat des Bundesbetriebes wählt. «Betreffend die Steuerung der ausgelagerten Einheit kann festgehalten werden, dass dem Bundesrat bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt eine stärkere Position zukommt, als er als Aktionärsvertreter gegenüber einer von ihm beherrschten Aktiengesellschaft hätte.»³⁴
- **Kriterium IV:** Da bei der Prüfung einer Auslagerung auftragsgemäss von der aktuellen Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF auszugehen ist, bietet die Rechtsform der Aktiengesellschaft keine spezifischen Vorteile für den Bundesbetrieb Nationalstrassen.³⁵
- **Kriterium V:** Keine Unterschiede zwischen Rechtsformen.
- **Kriterium VI:** «Eine wesentliche Einschränkung besteht für öffentlich-rechtliche Anstalten im Gegensatz zu Aktiengesellschaften bezüglich der Gewinnverwendung und Reservebildung. Gerade im Zusammenhang mit der zur Diskussion stehenden Auslagerung dürfte jedoch die Reservebildung wichtig sein. Im Mustererlass ist – im Sinne einer Option (Art. 18) – vorgesehen, eine Reservebildung zuzulassen. ... Anders als im Mustererlass vorgesehen, sollte jedoch die Bildung von Reserven nicht auf Haftungsrisiken und künftige Investitionen eingeschränkt werden. Vielmehr müssen auch Schwankungen im Bau- resp. Abwicklungsvolumen berücksichtigt werden können. Auch dies kann aber selbstverständlich im Organisationserlass für den Bundesbetrieb so geregelt werden.»³⁶
- **Kriterium VII:** «An einer Anstalt können sich Dritte nicht beteiligen. Dies ist jedoch nicht weiter relevant, weil eine Beteiligung von Dritten nicht vorgesehen ist ...»³⁷ Im Unterschied zu einer Anstalt wäre eine Beteiligung Dritter an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft allerdings rechtlich möglich.³⁸

³¹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 291 – 294.

³² Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 380.

³³ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 307 und 309.

³⁴ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 381.

³⁵ Bundesamt für Strassen ASTRA (17. Dezember 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 5

³⁶ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 383.

³⁷ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 384.

³⁸ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 528.

- **Kriterien VIII und IX:** «In Bezug auf Beteiligungen, Kooperationen und kommerzielle Nebenaufgaben dürfte die öffentlich-rechtliche Anstalt ... etwas eingeschränkter sein als dies Aktiengesellschaften sind, zumindest wenn man sich am Mustererlass [für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter] orientiert. Grundsätzlich sind aber auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle diese Zusammenarbeits- und Beteiligungsformen möglich.»³⁹
- **Kriterium X:** Die Haftung der Anstalt richtet sich primär nach dem Verantwortlichkeitsgesetz, soweit gewerbliche Tätigkeiten nicht explizit davon ausgenommen werden. Auch im Fall der privatrechtlichen Aktiengesellschaft (als öffentliches Unternehmen) ist entscheidend, ob deren Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind. Bei öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung ergibt sich ebenfalls eine Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz. Eine Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz könnte (theoretisch) bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft ausgeschlossen werden, was indessen nicht sachgemäss wäre. Demnach spielt die Rechtsform in Bezug auf die Haftung keine entscheidende Rolle. Massgebend ist, ob der ausgelagerte Bundesbetrieb öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich (gewerblich) tätig ist.⁴⁰
- **Kriterien XI und XII:** «Eine privatrechtliche Aktiengesellschaft [kann ihre] Mitarbeitenden privatrechtlich anstellen. Die diesbezüglichen Modalitäten sind weniger reguliert als dies bei einem öffentlich-rechtlichen Personalstatut der Fall ist. Unabhängig davon sind jedoch auch bei einem öffentlichen Unternehmen in der Form der privatrechtlichen Aktiengesellschaft mit privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen gewisse Grundsätze aus dem öffentlichen Personalstatut zumindest sinngemäss anwendbar. Zudem gilt es zu bedenken, dass der Bund als Eigner der privatrechtlichen Aktiengesellschaft im Rahmen seiner Eignerstrategie personalpolitische Vorgaben machen kann. Die gewonnene "Zusatzflexibilität" dürfte demnach tiefer ausfallen, als dies auf den ersten Blick den Anschein macht.»⁴¹
- **Kriterium XIII:** Keine Unterschiede zwischen Rechtsformen.
- **Kriterium XIV:** Bezüglich der Handhabung des Eigentums an verschiedenen Infrastrukturen bieten Aktiengesellschaften eine gewisse zusätzliche Flexibilität. Allerdings ist es auch bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt - entgegen den Vorgaben im Mustererlass - möglich, mit entsprechender Begründung gewisse Infrastrukturen (z.B. Werkhöfe) an den Bundesbetrieb zu übertragen («Comply or explain»)⁴².

Ausblick auf Umsetzung:

- **Kriterien XV und XVI:** Die Analyse des Rechtsetzungsbedarfs und des diesbezüglichen Umsetzungsaufwandes zeigt, dass die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt diesbezüglich am günstigsten abschneidet. Nicht günstig ist die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft einzustufen, weil weder systematisch auf den Mustererlass des Bundes für Anstalten noch auf das Obligationenrecht abgestützt werden kann.⁴³ Detaillierte Ausführungen zum Rechtsetzungsbedarf und zum diesbezüglichen Umsetzungsaufwand finden sich in Kapitel 7.1.5.

Vor dem Hintergrund der obigen Beurteilungskriterien **empfehlen die Autoren der Rechtsgrundlagenanalyse, « ... die auszulagernde Einheit (Bundesbetrieb) in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu gründen. Die spezialgesetzliche und privatrechtliche Aktiengesellschaft werden als Organisationsform für den Bundesbetrieb nicht empfohlen.»**⁴⁴

³⁹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 382.

⁴⁰ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 338 – 349, 420 – 432 und 540 - 552

⁴¹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 581.

⁴² Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 363 - 364.

⁴³ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, vgl. Randziffern 365 – 370, 446 – 449 und 569 - 573

⁴⁴ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 595

4.3 Konsequenzen für die weiteren Analyseschritte

Aufgrund der Corporate Governance-Grundsätze des Bundes für ausgelagerte Einheiten (vgl. Einleitung zu Kapitel 4) und der Empfehlung der Autoren der Rechtsgrundlagenanalyse (vgl. Kapitel 4.2) steht für den ausgelagerten «Bundesbetrieb Nationalstrassen» die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt im Vordergrund. Trotzdem wird bei den Überlegungen zur konkreten Gestaltung des Bundesbetriebs in den folgenden Kapiteln auftragsgemäss nicht nur ein Bundesbetrieb in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt betrachtet. Alle konzeptionellen Überlegungen zur Gestaltung des Bundesbetriebs und zu den zu erwartenden Effekten auf die Gouvernanz und die Wirtschaftlichkeit werden gemäss Auftrag auch für einen Bundesbetrieb in der Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft durchgeführt.

Um die Anzahl der schliesslich zu beurteilenden Varianten einer Auslagerung überschaubar zu halten, wird in Absprache mit der Projektleitung hingegen auf die weitere Analyse eines Bundesbetriebs in der Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft verzichtet. Der Vergleich der verschiedenen Rechtsformen zeigt, dass die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft keine Stärken aufweist, die nicht auch in einer Anstalt oder in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft geschaffen werden können. «Bei der Ausgestaltung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft [sind] zwar theoretisch praktisch alle Optionen offen, faktisch sind aber die Rahmenbedingungen bzw. Corporate Governance-Leitsätze bei der Ausgestaltung des Organisationserlasses stark zu berücksichtigen. ... Damit ginge indessen ein allfälliger "Mehrwert Flexibilität" praktisch vollständig verloren.»⁴⁵ Überdies weist die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft namhafte Schwächen auf:

- «Die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes können bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften individuell – und bei Bedarf abweichend vom Aktienrecht – festgelegt werden. Mit Blick darauf, dass die Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt im Einzelfall festgelegt werden können, ist dies nur ein vermeintlicher Vorteil. Im Übrigen hat der Bund als Allein- bzw. Mehrheitsaktionär auch im Falle einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft rechtlich ausreichende und faktisch sehr starke Steuerungsmöglichkeiten. Demzufolge lässt sich aus dem wichtigen Kriterium Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten kein Bedarf ableiten, auf die Organisationsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft zurückzugreifen.»⁴⁶
- «Eine Kooperation mit und Beteiligung an Dritten ist einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft möglich. Dies gilt jedoch auch für die öffentlich-rechtliche Anstalt und für die privatrechtliche Aktiengesellschaft. Auch bezüglich dieses Beurteilungskriteriums bringt die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft keinen Mehrwert. Dasselbe ergibt sich im vorliegenden Fall in Bezug auf kommerzielle Tätigkeiten.»⁴⁷
- «Das Haftungsregime kann bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft im Organisationserlass zwar grundsätzlich frei festgelegt werden. Es wäre indessen sachfremd, die öffentlichen Aufgaben nicht dem Verantwortlichkeitsgesetz zu unterstellen. Die kommerziellen Nebentätigkeiten können auch bei einer öffentlichen-rechtlichen Anstalt dem Privatrecht unterstellt werden. Indessen ist betreffend die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umstritten, ob Zivil- oder Verwaltungsinstanzen zur Beurteilung allfälliger Ansprüche zuständig sind, was der Rechtssicherheit abträglich ist.»⁴⁸
- «Der Rechtsetzungsaufwand betreffend den Organisationserlass einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft ist bedeutend höher als bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Dies ergibt sich daraus, dass weder auf den Mustererlass noch auf die Erfahrungen bestehender Anstalten, Materialien usw. zurückgegriffen werden kann.»⁴⁹
- «Auch der rechtsformspezifische Umsetzungsaufwand [ist] höher als bei der Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Ein gewichtiger Nachteil ist sodann, dass auch während der weiteren

⁴⁵ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 453.

⁴⁶ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 455.

⁴⁷ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 458.

⁴⁸ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 459.

⁴⁹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 464.

[Phasen des Auslagerungsprojektes] ... deutlich grössere Unsicherheiten darüber bestehen, ob und gegebenenfalls wo das Parlament am Organisationserlass gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung "nachbessert".»⁵⁰

- «Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf die rechtliche Einordnung der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften viele Fragen offen sind, was nicht zuletzt auf mangelnde Literatur und Judikatur zurückzuführen ist. Diese Rechtsunsicherheit betrifft nicht nur die ausgelagerte Einheit selbst, sondern auch ihre Organe, Mitarbeitenden sowie den Bund als Eigner und Dritte.»⁵¹

⁵⁰ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 465.

⁵¹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 466.

5 Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb

Das Kapitel 5 gibt eine Übersicht, wie die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb gestaltet werden könnte. Massgebend ist dabei das Ziel, die Voraussetzungen für eine gute Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu verbessern. Ausgehend von der Prüfung unterschiedlicher Rechtsformen für den neu zu schaffenden Bundesbetrieb (vgl. Kapitel 4) sind die beiden folgenden Varianten für die Auslagerung weiter zu konkretisieren und zu prüfen:

- **Auslagerung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt** (vgl. Kapitel 5.1)
- **Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft** (vgl. Kapitel 5.2)

Bei der nachfolgenden Konzipierung der Auslagerung ist auftragsgemäss für beide Varianten der Auslagerung die folgende Randbedingung zu beachten⁵²: Die Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen erfolgt auch im Falle einer Auslagerung über die bestehenden Finanzierungsgefässe. Im Zentrum steht der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds. Andere Finanzierungsmodelle (z.B. streckenabhängige Maut bzw. Mobility Pricing, Public Private Partnership oder eine Privatisierung der Nationalstrassen) sind hier nicht zu prüfen. Dies bedeutet auch, dass keine Absicht besteht, die Auslagerung für einen namhaften Ausbau kommerzieller Aktivitäten im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu nutzen. In den folgenden Abschnitten wird – im Sinne einer Zusatzinformation – gleichwohl darauf hingewiesen, welche Möglichkeiten die Auslagerung in eine Anstalt bzw. in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft für den Ausbau kommerzieller Aktivitäten bieten würde.

5.1 Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt

Das Kapitel 5.1 skizziert ein Modell für die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen «Bundesbetrieb Nationalstrassen» in der Rechtsform einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Im Unterschied zur Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gibt es zur Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt keine allgemeingültige gesetzliche Grundlage, welche wie das Obligationenrecht die Kernelemente der privatrechtlichen Aktiengesellschaft definiert. Für die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist deshalb in jedem Fall ein spezifisches Gesetz zu schaffen, welches die massgebenden Bestimmungen für die jeweilige öffentlich-rechtliche Anstalt festschreibt (vgl. Ergebnisse der Rechtsgrundlagenanalyse in Kapitel 7.1.5).

Der Spielraum für die Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» ist somit beträchtlich. Für die Konzipierung der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» ist aber von den Richtlinien des Bundes zur Corporate Governance für verselbständigte Einheiten auszugehen (vgl. Kapitel 4.2)⁵³. Die Tabelle 7 zeigt wichtige Eckpunkte, die für die Konzeption der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» zu beachten sind. Abweichungen von diesen Eckpunkten sind möglich, sofern gute Gründe hierfür vorliegen.⁵⁴

⁵² Bundesamt für Strassen ASTRA (17. Dezember 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse, S. 5

⁵³ Die wichtigsten diesbezüglichen Grundlagen sind:

- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, (Corporate-Governance-Bericht)
- Bundesrat (2009): Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht, Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats
- Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze
- Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter (samt den erläuternden Bemerkungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Bundesamtes für Justiz zu den Bestimmungen des Mustererlasses)

⁵⁴ Es gilt das Prinzip «Comply or explain». (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Bemerkungen zu den Bestimmungen des Mustererlasses, S. 4f)

Tabelle 7 Eckpunkte für die öffentlich-rechtliche Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» in Anlehnung an die Corporate Governance-Richtlinien des Bundes

Elemente der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen»		Artikel im Mustererlass (a)
1	Der Bundesbetrieb ist eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit .	Art. 1
2	Die Anstalt führt eine eigene Rechnung .	Art. 1
3	Die Organe der Anstalt sind der Verwaltungsrat , die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle .	Art. 5
4	Der Verwaltungsrat ist das oberste Leitungsorgan der Anstalt. Der Bundesrat wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates.	Art. 6
5	Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der Anstalt.	Art. 8
6	Die Revisionsstelle wird vom Bundesrat gewählt .	Art. 9
7	Der Bundesrat legt die strategischen Ziele der Anstalt für jeweils vier Jahre verbindlich fest.	Art. 22
8	Die Anstalt untersteht der Aufsicht des Bundesrates .	Art. 23
9	Das Personal der Anstalt untersteht den Bestimmungen des Bundespersonalrechts .	Art. 10
10	Das Personal der Anstalt ist bei der Pensionskasse PUBLICA versichert.	Art. 11
11	Die Eidgenössische Finanzverwaltung verwaltet die liquiden Mittel der Anstalt (Tresorerie).	Art. 19
12	Der Bund überlässt der Anstalt die Liegenschaften zur Nutzniessung bzw. Miete. Die Liegenschaften verbleiben im Eigentum des Bundes .	Art. 21
13	Die Gründung von oder die Beteiligung an Rechtsträgern ist möglich, soll aber nur zurückhaltend erfolgen.	Art. 4 (b)
14	Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ist möglich, soll aber bei der Erfüllung von subventionierten Aufgaben die Ausnahme bleiben.	Art. 4 (b)
15	Die Anstalt kann gewerbliche Leistungen erbringen, wenn diese mit den Hauptaufgaben in einem engen Zusammenhang stehen, die Erfüllung der Aufgaben nicht beeinträchtigen und keine bedeutenden zusätzlichen Mittel erfordern.	Art. 24 (c)
16	Die Anstalt ist im Rahmen ihrer nichtgewerblichen Leistungen steuerbefreit . Gewinne aus gewerblichen Leistungen werden besteuert.	Art. 20
17	Für die Anstalt gelten die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens .	(d)

- (a) Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter
- (b) Vgl. auch Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz: Bemerkungen zu den Bestimmungen des Mustererlasses, S. 12
- (c) Gemäss Art. 61b Nationalstrassengesetz ist auch das Bundesamt für Strassen ASTRA berechtigt, unter gewissen Voraussetzungen gewerbliche Leistungen zu erbringen.
- (d) Art. 2 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Vgl. auch Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz: Bemerkungen zu den Bestimmungen des Mustererlasses, S. 64

Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze; Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen zeigen die folgenden Abschnitte, wie die öffentlich-rechtliche Anstalt, das verbleibende Bundesamt und die Aufgabenteilung zwischen der Anstalt und dem Bundesamt gestaltet werden könnten, um die angestrebte Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu erreichen. Abschliessend erfolgt eine qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt auf die Qualität der Gouvernanz und auf die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Aufgabenfeldes Nationalstrassen. Das Kapitel 5.1 ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 5.1.1: Übersicht über die auszulagernden Aufgaben
- Kapitel 5.1.2: Handhabung der Investitionsgüter
- Kapitel 5.1.3: Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen
- Kapitel 5.1.4: Personal
- Kapitel 5.1.5: Kommerzielle Aktivitäten

- Kapitel 5.1.6: Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen
- Kapitel 5.1.7: Mögliche Organisationsstruktur des verbleibenden Bundesamtes und des Bundesbetriebs Nationalstrassen
- Kapitel 5.1.8: Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen
- Kapitel 5.1.9: Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt

5.1.1 Auszulagernde Aufgaben

Das Aufgabenfeld Nationalstrassen umfasst zahlreiche hoheitliche Aufgaben mit weitreichenden verkehrspolitischen und volkswirtschaftlichen Wirkungen, was die politische Steuerung bedeutsam macht. Dies gilt insbesondere für die strategische Netzplanung, welche die Topologie des Nationalstrassennetzes, die Kapazitäten der Nationalstrassen sowie die Realisierungsfristen bestimmt. Dies gilt aber auch für die Genehmigung der sog. Generellen Projekte (erste Projektierungsstufe), mit welchen die Linienführung, die Anschlusspunkte und die Kreuzungsbauwerke sowie die Zahl der Fahrspuren eines Nationalstrassenabschnitts fixiert werden sowie für die Plangenehmigung der Ausführungsprojekte (zweite Projektierungsstufe), mit welchen u. a. die Baulinien festgesetzt werden.

Diese Aufgaben sind *wenig geeignet* für eine Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung.

Anders präsentiert sich die Situation bei der operativen Abwicklung der jährlich mehr als 600 laufenden Projekte (Jahr 2020), bei denen der Bund als Bauherr und „Projektmanagementorganisation“ wirkt. Eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung im Rahmen der übergeordneten Planungen, der geltenden technischen Normen und der Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens steht hier im Zentrum. Bei der Vergabe dieser Arbeiten arbeitet das ASTRA im kompetitiven marktwirtschaftlichen Umfeld der Planungs- und Bauwirtschaft. Eine politische Steuerung der Vergabe und Durchführung dieser Arbeiten würde den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens widersprechen. Ein Synergiepotenzial mit anderen Beschaffungen des Bundes besteht kaum. Hoheitliche Aufgaben sind von untergeordneter Bedeutung⁵⁵.

Ähnliches gilt für den Betrieb der Nationalstrassen, den das ASTRA an die Gebietseinheiten vergibt, die von den Kantonen getragen werden. Auch hier steht die Gewährleistung einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung im Zentrum. Ein Synergiepotenzial mit anderen Beschaffungen des Bundes besteht kaum. Hoheitliche Aufgaben sind von untergeordneter Bedeutung⁵⁶.

Diese operativen Aufgaben sind *grundsätzlich geeignet* für eine Auslagerung in eine verselbständigte Einheit.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass

- der ausgelagerte **Bundesbetrieb Nationalstrassen** die primär operativen Teilaufgaben des ASTRA mit einem Bezug zu den Nationalstrassen erfüllt
- das verbleibende Bundesamt (Arbeitstitel «**Bundesamt X**») zuständig ist für
 - alle Teilaufgaben im Aufgabenfeld Nationalstrassen, die hoheitlichen Charakter haben und/oder einen starken politischen Steuerungsbedarf aufweisen
 - alle übrigen Aufgaben des heutigen ASTRA ohne Bezug zur Nationalstrasse (namentlich im Bereich Mensch/Fahrzeug).

Mit dieser Aufgabenteilung kann die mit Blick auf eine gute Gouvernanz wichtige Separierung der normativen und strategischen Entscheide von den operativen Aufgaben erreicht werden (Bewertungskriterium

⁵⁵ Falls z. B. ein freihändiger Erwerb eines Grundstücks oder eine Landumlegung nicht möglich sind, muss für den Bau / Ausbau einer Nationalstrasse unter Umständen Land enteignet werden. Gemäss Art. 2 Bundesgesetz über die Enteignung kann der Bund das Enteignungsrecht an Dritte übertragen. Es erscheint verhältnismässig, dass eine solche hoheitliche Massnahme von einer verselbständigten Einheit durchgeführt werden könnte, sofern die massgebenden Baulinien im Rahmen der Ausführungsprojekte auf übergeordneter Ebene festgesetzt werden (Art. 21 – 29 Bundesgesetz über die Nationalstrassen).

⁵⁶ Die Durchsetzung des Reklameverbots im Perimeter der Nationalstrassen oder die Verkehrsregelung auf den Nationalstrassen (z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen) sind hoheitliche Massnahmen. Es erscheint verhältnismässig, dass derartige hoheitliche Massnahmen - die ja schon heute von den Gebietseinheiten wahrgenommen werden - von einer verselbständigten Einheit beaufsichtigt würden.

A1). Diese Aufgabenteilung entspricht im Grundsatz auch der Aufgabenteilung zwischen dem ab 2021 operativen Fernstrassen-Bundesamt und der ausgelagerten Autobahn GmbH in Deutschland (vgl. Spot) sowie zwischen dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie und der ASFINAG in Österreich (vgl. Spot).

Spot: Aufgabenteilung zwischen dem Fernstrassen-Bundesamt und der Autobahn GmbH in Deutschland

Anfang 2021 übernimmt der Bund in Deutschland die Autobahnen von den Bundesländern. Die neuen Aufgaben des Bundes werden nicht allein vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wahrgenommen:

- Das neu geschaffene Fernstrassen-Bundesamt im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wirkt als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde und nimmt dabei überwiegend hoheitliche Aufgaben wahr.
- Die neue Autobahn GmbH ist eine Gesellschaft im alleinigen Eigentum des Bundes. Sie ist zuständig für die operativen Aufgaben, d.h. für Planung, Bau, Unterhalt, Betrieb und vermögensmässige Verwaltung der Autobahnen. Zur Finanzierung ihrer Aufgaben stehen der Autobahn GmbH die dem Streckennetz entsprechenden Einnahmen aus der LKW-Maut zur Verfügung.

Spot: Aufgabenteilung zwischen dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und der ASFINAG in Österreich

1982 wurde die Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) gegründet. Sie ist eine verselbständigte Einheit im alleinigen Eigentum der Republik Österreich. Zwischen dem zuständigen Bundesministerium und der ASFINAG besteht die folgende Aufgabenteilung:

- Das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie nimmt die Eignerfunktion des Staates wahr (Wahl der Vorstände und des Aufsichtsrates der ASFINAG, Festsetzung der strategischen Ausrichtung der ASFINAG, Freigabe des Bauprogramms und des Budgets).
- Die ASFINAG ist zuständig für Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb (inkl. Erhebung der Maut) der Hochleistungsstrassen.

5.1.2 Handhabung der Investitionsgüter

Ausgehend von den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkt 12 in Tabelle 7) wird für die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt vom folgenden Regime ausgegangen⁵⁷:

- **Nationalstrassen:** Die Nationalstrassen (Grundstücke, Strassen, Kunstbauten, Betriebs- und Sicherheitsanlagen) und die Anschlussbauwerke verbleiben im Eigentum des Bundes. Der Bund überlässt dem Bundesbetrieb Nationalstrassen diese Investitionsgüter unentgeltlich zur Nutzniessung⁵⁸. Damit der Bundesbetrieb seine Aufgaben im Bau, Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen sachgerecht und effizient erfüllen kann, erhält er die Kompetenz, über Landkäufe (z.B. für die beschlossene Erweiterung einer Nationalstrasse von vier auf sechs Spuren) und Landverkäufe (z.B. nicht mehr benötigte Restflächen) eigenständig zu verhandeln und zu entscheiden. Die formale Handänderung erledigt der Bundesbetrieb treuhänderisch für die Schweizerische Eidgenossenschaft, so dass die erworbenen Grundstücke Eigentum des Bundes werden.
- **Verwaltungsgebäude:** Nutzt der Bundesbetrieb Verwaltungsgebäude, die heute dem Bund gehören, so ist fallweise zu entscheiden, ob das Eigentum dieser Gebäude an den Bundesbetrieb übergehen soll (denkbar z.B. für die VM-Zentrale in Emmen) oder ob der Bundesbetrieb dem Bund für die Nutzung der Gebäude eine Miete bezahlt (denkbar z.B. für die Verwaltungsgebäude in Ittigen). Nutzt der

⁵⁷ Wie gross die Vermögenswerte der verschiedenen Investitionsgüter sind, ist in einer nächsten Phase des Projektes zu klären.

⁵⁸ Die bilanztechnische Handhabung der Nutzniessungsrechte ist in einem späteren Zeitpunkt zu klären.

Bundesbetrieb Gebäude Dritter, so bezahlt er dafür – wie heute das ASTRA – eine Miete (z.B. für Büroräumlichkeiten der Filiale Winterthur).

- **Werkhöfe:** Die heute von den kantonalen Gebietseinheiten genutzten Werkhöfe sind mehrheitlich im Eigentum des Bundes. Das Eigentum an den Werkhöfen verbleibt nicht beim Bund, sondern wird – in Abweichung von den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkt 12 in Tabelle 7) – an den Bundesbetrieb Nationalstrassen übertragen, denn diese Werkhöfe sind ein Instrument des Bundesbetriebs zur Steuerung der Aktivitäten und der Investitionen für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen⁵⁹.

Dieses Regime deckt sich mit den diesbezüglichen Modellen in Deutschland und Österreich (vgl. Spot). Festzuhalten bleibt, dass auch die von den Anstalten im ETH-Bereich genutzten Grundstücke Eigentum des Bundes bleiben⁶⁰. Hingegen ist der «Bundesbetrieb» SBB AG Eigentümer der Grundstücke und der Eisenbahninfrastruktur.

Spot: In Deutschland und Österreich bleibt der Staat Eigentümer der Autobahnen

- Deutschland: Die ab 2021 aktive Autobahn GmbH ist nur für die vermögensmässige Verwaltung der Autobahnen zuständig. Eigentümer der Autobahnen bleibt hingegen der Bund. Die Autobahn GmbH wird aber Eigentümerin der Liegenschaften, Fahrzeuge und Maschinen der Autobahnmeistereien.
- Österreich: Auch in Österreich ist der Staat Eigentümer der Hochleistungsstrassen. Die ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) ist Eigentümerin der Liegenschaften, Fahrzeuge und Maschinen der Autobahnmeistereien. Ausserdem gehören ihr die Grundstücke der Raststationen, die sie im Baurecht an die Mineralölgesellschaften vergeben hat, welche die Tankstellen betreiben.

5.1.3 Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen

Gemäss den Vorgaben des Auftraggebers ist bei der Konzeption und Prüfung der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen von den heutigen Finanzierungsgefässen auszugehen. Für den Bundesbetrieb Nationalstrassen und das Bundesamt X sind damit der Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) und die Spezialfinanzierung Strassenverkehr von Bedeutung.

Die Abbildung 9 zeigt das Finanzierungsmodell im Falle einer Auslagerung:

- **Bundesamt X:** Das Bundesamt X wird für Finanzierung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und der Agglomerationsprogramme zuständig sein. Die betreffenden finanziellen Mittel stammen aus dem NAF. Ausserdem laufen diverse Transferzahlungen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr über das Bundesamt X. Zur Deckung des Verwaltungsaufwands (Personalaufwand, IT-Aufwand etc.) verfügt das Bundesamt X – wie das heutige ASTRA – über ein Globalbudget. Angesichts der politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung verfügt das Bundesamt X aber nur über eine geringe Flexibilität bei der Verwendung der Mittel aus dem Globalbudget (vgl. Kapitel 2). Die finanziellen Mittel zur Deckung des Verwaltungsaufwandes werden der Spezialfinanzierung Strassenverkehr belastet, die als Teil der Bundesrechnung der Schuldenbremse unterstellt ist.
- **Bundesbetrieb Nationalstrassen:** Die Finanzierung des Bundesbetriebs Nationalstrassen erfolgt über das Bundesamt X. Die Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen des Bundesamtes X mit dem Bundesbetrieb sowie das Budget und die Rechnung des Bundesbetriebs bilden hierfür den formalen Rahmen (vgl. Kapitel 5.1.6). Die betreffenden finanziellen Mittel stammen ausschliesslich aus dem NAF.

⁵⁹ Gemäss den Ausführungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Bundesamtes für Justiz zum Mustererlass für Anstalten kann vom Mustererlass bzw. von den 37 Leitsätzen für verselbständigte Einheiten abgewichen werden, sofern gute Gründe hierfür bestehen («Comply or explain») (Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Bemerkungen zu den Bestimmungen des Mustererlasses, S. 4f)

⁶⁰ Art. 35b Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen

Sie unterstehen damit nicht der Schuldenbremse⁶¹. Mit den Mitteln aus dem NAF werden nicht nur die Investitionsausgaben für die Nationalstrassen und die Ausgaben für den Betrieb der Nationalstrassen finanziert, sondern auch der Verwaltungsaufwand des Bundesbetriebs.⁶² Dank dieser Finanzierung aus einer einzigen Quelle hat der Bundesbetrieb Nationalstrassen Gewähr, dass er die für die Verwaltung (insbesondere Personal) erforderlichen Ressourcen exakt auf die zu bewältigenden Aufgaben im Aufgabenfeld Nationalstrassen abstimmen kann. Da der Bundesbetrieb Nationalstrassen nicht Teil der zentralen Bundesverwaltung ist, ist davon auszugehen, dass die politischen Forderungen zur Stabilisierung des Stellenbestandes der Bundesverwaltung (vgl. Kapitel 2.1.1) für den Bundesbetrieb Nationalstrassen als ausgelagerte Anstalt nicht verpflichtend sind. Diese zusätzliche Flexibilität im Personalsektor trägt zu einer bedarfsgerechten Ressourcenverfügbarkeit und damit zu einer guten Gouvernanz bei (Bewertungskriterium B1).

Der Verwaltungsaufwand des Bundesbetriebs wird damit – ähnlich wie bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt SUVA oder bei der Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (vgl. Spot) – innerhalb des betreffenden «Teilsystems» von den Nutzern bzw. Verursachern einer Dienstleistung finanziert, ohne die allgemeine Bundeskasse zu belasten.

Spot: Finanzierung des Verwaltungsaufwandes öffentlich-rechtlicher Anstalten des Bundes innerhalb des betreffenden «Teilsystems»

- **Öffentlich-rechtliche Anstalt SUVA:** Der Verwaltungsaufwand der SUVA wird von den versicherten Unternehmen im Rahmen ihrer Prämienzahlungen getragen: «Die Prämien bestehen aus einer den Risiken entsprechenden Nettoprämie und aus Zuschlägen für die Verwaltungskosten ...»⁶³
- **Öffentlich rechtliche Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO:** «Die Betriebs- und Verwaltungskosten der Anstalt werden den drei Ausgleichsfonds ... anteilmässig belastet.»⁶⁴

Nicht möglich ist eine Finanzierung der Verwaltungskosten innerhalb des betreffenden «Teilsystems» bei den Anstalten des ETH-Bereichs, da ausreichende Finanzierungsquellen fehlen.

Die Erträge des Bundesbetriebs Nationalstrassen (z.B. aus der Vermietung von Standorten für Mobilfunk-Antennen oder aus der Gewährung von Durchleitungsrechten) fliessen in den NAF.

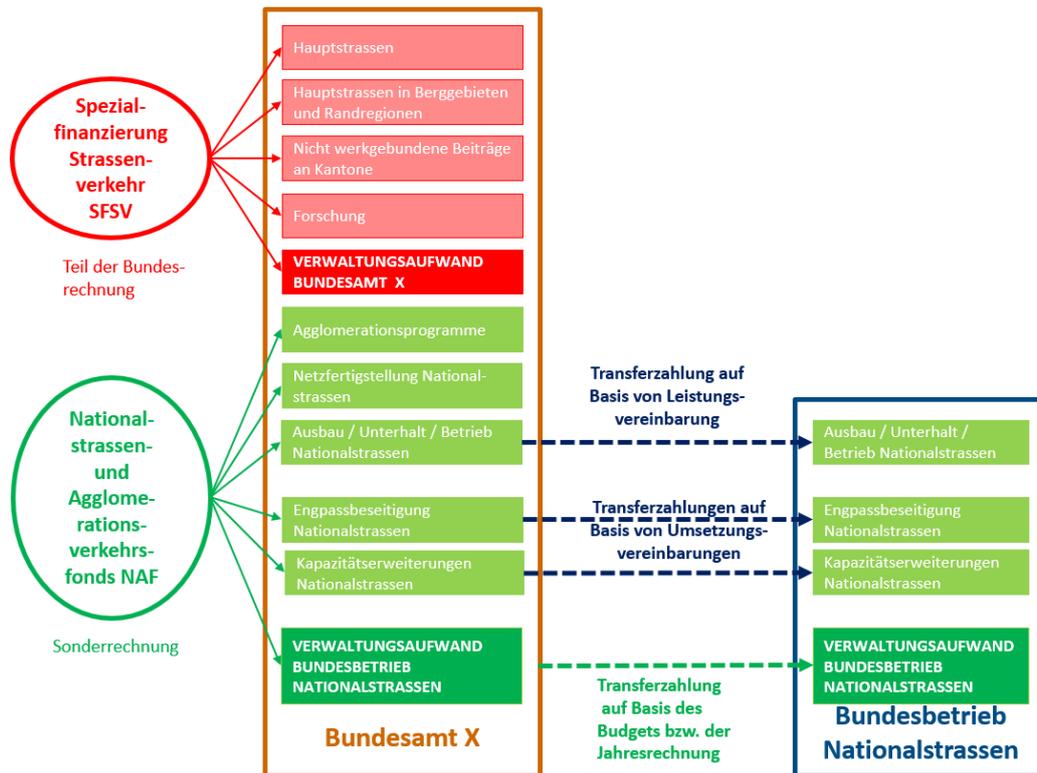
⁶¹ Vgl. Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Strassen und Verkehr 2019, S. 52.

⁶² Die Rechtsgrundlagenanalyse zeigt, welche Rechtsanpassungen hierfür erforderlich sind (vgl. Kapitel 7.1.5).

⁶³ Art. 92 Bundesgesetz über die Unfallversicherung

⁶⁴ Art. 15 Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO

Abbildung 9 Finanzierung des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen



Aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr werden ausserdem werkgebundene Beiträge an die Bahn sowie Beiträge in den Bereichen Umweltschutz, Landschaftsschutz und Naturgefahren finanziert.

Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

Festzuhalten bleibt aus finanzieller Optik ausserdem das Folgende:

- **Gesellschaftskapital:** In einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wird das Gesellschaftskapital als Grund- oder Dotationskapital bezeichnet.
- **Beteiligung Dritter:** Eine kapitalmässige Beteiligung Dritter an der Anstalt ist rechtlich nicht möglich (vgl. Kapitel 4.2).
- **Public Private Partnership:** Vor dem Hintergrund der Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkt 14 in Tabelle 7) wird hier davon ausgegangen, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt Bundesbetrieb Nationalstrassen nicht mit privaten Dritten zusammenarbeitet, die sich im Rahmen einer Public-Private-Partnership finanziell im Bereich der subventionierten Kernaufgaben des Bundesbetriebs Nationalstrassen (Bau, Ausbau, Unterhalt, Betrieb) engagieren wollen. Gemäss den Vorgaben des Auftraggebers stehen für diese Kernaufgaben ausschliesslich die Mittel aus dem Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr zur Verfügung.

Spot: Public Private Partnership (PPP) im Bereich der Hochleistungsstrassen in Deutschland und Österreich

- **Deutschland:** In Deutschland laufen zurzeit PPP für den Ausbau und Betrieb von Autobahnabschnitten. Gemäss den Einschätzungen der Autobahn GmbH⁶⁵ dürfte die Bedeutung dieses Modells in Zukunft eher abnehmen. Zum einen verfügt die neue Autobahn GmbH über ausreichende Flexibilität, um auch grosse Investitionsvorhaben zu realisieren. Zum anderen zeigen die Erfahrungen, dass es für die privaten Partner in manchen Fällen schwierig ist, mit den PPP-Projekten wirtschaftlich den angestrebten Erfolg zu erzielen.

⁶⁵ Angaben von Herr S. Krenz, Vorsitzender der Geschäftsführung der Autobahn GmbH

- **Österreich:** Auch in Österreich erweisen sich PPP für die privaten Partner als wirtschaftlich schwierig. So wurde ein PPP frühzeitig abgebrochen, da sich gemäss Angaben der ASFINAG⁶⁶ herausgestellt hat, dass die ASFINAG den Betrieb des betreffenden Autobahnteilstückes kostengünstiger gewährleisten kann als der private Partner.

5.1.4 Personal

Ausgehend von den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkte 9 und 10 in Tabelle 7) wird für die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt von den folgenden personalrechtlichen Bestimmungen ausgegangen:

- **Bundesamt X:** Für die Mitarbeitenden des Bundesamtes X gilt wie für das heutige ASTRA das Bundespersonalgesetz.
- **Bundesbetrieb Nationalstrassen:** Auch für die Mitarbeitenden der Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» gelten die Bestimmungen des Bundespersonalrechts (vgl. auch Kapitel 4.2). Der Bundesbetrieb Nationalstrassen verfügt damit im Vergleich zum heutigen ASTRA nur über einen eng begrenzten zusätzlichen Spielraum, um allfällige Einsparmöglichkeiten im Personalbereich zu realisieren und/oder um seine Attraktivität als Arbeitgeber durch eine entsprechende Entlohnung oder sonstige attraktive Arbeitsmodelle gezielt zu erhöhen. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen des obersten Kaderns und der Mitglieder leitender Organe (z.B. Verwaltungsrat).⁶⁷

5.1.5 Kommerzielle Aktivitäten

Das ASTRA betreibt im Aufgabenfeld Nationalstrassen bereits heute einzelne kommerziell orientierte Aktivitäten (Verträge für die Errichtung von Mobilfunk-Antennen, Verträge für die Gewährung von Durchleitungsrechten, Mietverträge etc.). Gemäss dem Voranschlag 2020 wird mit Erträgen von rund CHF 9 Mio. gerechnet⁶⁸. Seit 2019 läuft ausserdem der Aufbau von Schnellladestationen für E-Fahrzeuge auf rund 100 Rastplätzen der Nationalstrassen, für deren Bau, Unterhalt und Betrieb fünf private Betreiber im Auftrag des ASTRA zuständig sind. Für die vom ASTRA erbrachten Vorleistungen beim Aufbau der erforderlichen Strominfrastruktur und für die Parkplätze bei den Ladestationen haben die Betreiber dem ASTRA während der gesamten 30-jährigen Vertragsdauer eine Entschädigung zu entrichten⁶⁹.

Gemäss den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkt 15 in Tabelle 7) ist das Angebot gewerblicher Leistungen durch eine Anstalt nur adäquat, wenn diese mit den Hauptaufgaben in engem Zusammenhang stehen, die Erfüllung der Aufgaben nicht beeinträchtigen und keine bedeutenden zusätzlichen Mittel erfordern. Vor diesem Hintergrund wird hier davon ausgegangen, dass im Zusammenhang mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine Anstalt keine kommerziell orientierten Aktivitäten lanciert werden, die wesentlich über die Aktivitäten des heutigen ASTRA hinausgehen. Dies schliesst nicht aus, dass in einer fernerer Zukunft weitergehende kommerzielle Angebote aufgebaut werden könnten, um die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenfeldes Nationalstrassen zu erhöhen (vgl. Kapitel 6). In Übereinstimmung mit den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkt 13 in Tabelle 7) könnte die Anstalt hierfür spezialisierte Tochtergesellschaften gründen und/oder sich an Unternehmungen beteiligen.

⁶⁶ Angaben von Herr S. Siegele, Geschäftsführer der ASFINAG Alpenstrassen GmbH und der ASFINAG Service GmbH

⁶⁷ Art. 6a Abs. 1 bis 5 Bundespersonalgesetz

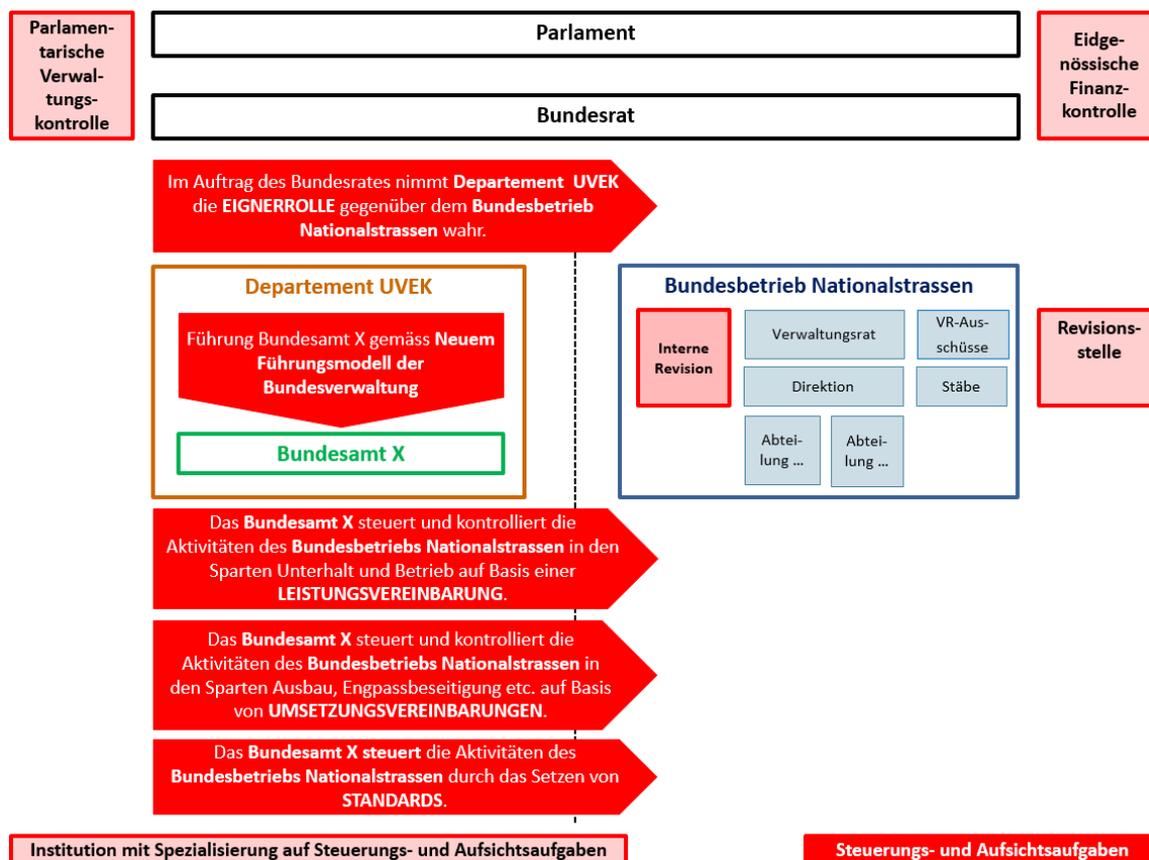
⁶⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Voranschlag 2020, Band 2B, S. 300

⁶⁹ Bundesamt für Strassen ASTRA (2020): Strassen und Verkehr 2020, S. 27; Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Strassen und Verkehr 2019, S. 32; Bundesamt für Strassen ASTRA (2018): Strassen und Verkehr 2018, S. 29; Bundesamt für Strassen ASTRA (2018): Einladung zur Gesuchstellung für Bau, Unterhalt und Betrieb von Schnellladestationen auf Rastplätzen der Nationalstrassen

5.1.6 Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen

Ausgehend von den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (vgl. Punkte 1 bis 8 in Tabelle 7) zeigt die Abbildung 10 ein Modell zur Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen, wenn der Bau und Betrieb der Nationalstrassen in die öffentlich-rechtliche Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» ausgelagert werden.

Abbildung 10 Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen: Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen



Quelle: Darstellung Hanser Consulting unter Berücksichtigung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle; der Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur; der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung

Entscheidend für die Optimierung der Gouvernanz, die mit einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen erreicht werden soll, sind die folgenden Elemente der Steuerung, Kontrolle und Aufsicht des Bundesbetriebs durch das Departement UVEK und das Bundesamt X⁷⁰:

- **Bund als Eigner des Bundesbetriebs:** Als Eigner setzt der Bund Ziele und einzuhaltende Leitlinien für die Tätigkeit des Bundesbetriebs Nationalstrassen. Im Auftrag des Bundesrates beaufsichtigt das Departement UVEK die Einhaltung dieser Vorgaben, ohne dass der Bund mit abgeordneten Vertreterinnen und Vertretern im Verwaltungsrat Einsitz nimmt⁷¹. Der unternehmerische Handlungsfreiraum des Bundesbetriebs ist insgesamt wesentlich grösser als der übliche Handlungsspielraum eines Bundesamtes.

⁷⁰ Vgl. auch Schedler, K. / Müller, R. / Sonderegger, R.W. (2013): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, Public Corporate Governance für die Praxis, S. 107 - 169.

⁷¹ Vgl. 9. Leitsatz der Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze)

- **Steuerung des Bundesbetriebs Nationalstrassen durch das Bundesamt X mittels Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen** (vgl. Abbildung 10): Das Bundesamt X schliesst mit dem Bundesbetrieb Nationalstrassen eine Leistungsvereinbarung zu den Aktivitäten des Bundesbetriebs in den Sparten Unterhalt und Betrieb sowie Umsetzungsvereinbarungen zu den verschiedenen Vorhaben in den Sparten Ausbau, Engpassbeseitigung und Kapazitätserweiterungen. Auf dieser Basis steuert und überwacht das Bundesamt X die Ausbau-, Unterhalts- und Betriebsaktivitäten des Bundesbetriebs. Der Bundesbetrieb ist für die operative Planung der Umsetzung sowie für die Realisierung der verschiedenen Aufgaben und Projekte zuständig und erstattet dem Bundesamt X regelmässig Bericht. Mit diesen Rollen des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs wird die mit Blick auf eine gute Governance wichtige Separierung von strategischen und operativen Aufgaben erreicht (Bewertungskriterium A1). Ein ähnliches Steuerungsmodell gilt für das Bundesamt für Verkehr und den «Bundesbetrieb» SBB (vgl. Spot). Es könnte als Modell für die weitere Konkretisierung der Relation zwischen dem Bundesamt X und dem Bundesbetrieb Nationalstrassen dienen.

Spot: Steuerung des Ausbaus, Substanzerhalts und Betriebs der SBB Infrastruktur durch das Bundesamt für Verkehr (BAV)

Der Bund finanziert den Ausbau, den Substanzerhalt und den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur der SBB – und der weiteren konzessionierten Betreiberinnen von Eisenbahninfrastrukturen – aus den Mitteln des Bahninfrastrukturfonds⁷².

- **Substanzerhalt und Betrieb:** Das BAV schliesst mit den SBB alle vier Jahre eine **Leistungsvereinbarung**. Diese hält die zu erbringenden Leistungen, die Zielwerte zur Messung der Zielerreichung, die Vorgaben zur Berichterstattung sowie die Investitionsbeiträge bzw. Betriebsbeiträge des Bundes fest. In den Jahren 2017 bis 2020 liegt der vereinbarte finanzielle Rahmen bei rund CHF 1.9 Mrd. pro Jahr.⁷³
- **Ausbau:** Ausgehend von den vom Parlament beschlossenen Ausbausritten (z.B. Ausbausritt 2035) schliesst das UVEK mit den SBB für die einzelnen Vorhaben **Umsetzungsvereinbarungen**. Diese halten die zu erbringenden Leistungen (Projektierung, Realisierung), die Termin- und Kostenvorgaben für Teilleistungen, die Projektorganisation für die Umsetzung und die Zusammenarbeit mit dem BAV sowie die zugesicherten Investitionsbeiträge des Bundes (und allfälliger Dritter (z.B. Kantone)) fest.

Das BAV überwacht die vereinbarten Leistungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen:

- Für das **Controlling der Leistungsvereinbarungen** ist die Abteilung Finanzierung des BAV verantwortlich. Die SBB muss dem BAV monatlich rapportieren. Etwa alle zwei Monate finden bilaterale Treffen statt. Schliesslich ist von der SBB ein detaillierter Jahresbericht vorzulegen. Für dieses globale Controlling setzt das BAV knapp 2 Vollzeitäquivalente ein.⁷⁴
- Für die **Überwachung der Umsetzungsvereinbarungen** ist die Abteilung Infrastruktur des BAV zuständig. Auf Basis von periodischen Berichten werden die Programmsteuerung, die Programmorganisation, die Finanzierung, das Risikomanagement, die Kostenentwicklung, die Einhaltung der Termine und die Qualität der Arbeiten überwacht. Ausserdem verhandelt die Abteilung Infrastruktur zusammen mit den SBB allfällige Projektänderungen. Das Parlament und der Bundesrat werden im Rahmen jährlicher Standberichte informiert. Da die Ausbauprojekte meist umfangreich und komplex sind, setzt das BAV ca. 8 Vollzeitäquivalente für die Begleitung und Überwachung dieser Vorhaben der SBB ein.⁷⁵

Die Eignerrolle des Bundes gegenüber der SBB nimmt nicht das BAV, sondern das Departement UVEK wahr.

- **Standards als Rahmen für die Aufgabenerfüllung des Bundesbetriebs Nationalstrassen** (vgl. Abbildung 10): Mit der Auslagerung wird auch die Separierung von normativen Entscheiden und operati-

⁷² Da diese Bestimmungen nicht nur für die SBB gelten, sind sie nicht Teil des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen. Die rechtliche Grundlage hierfür bilden das Eisenbahngesetz sowie die Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur.

⁷³ Art. 15 Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG zur Sparte Infrastruktur für die Jahre 2017 - 2020

⁷⁴ Angaben des BAV und Art. 21 Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG zur Sparte Infrastruktur für die Jahre 2017 - 2020

⁷⁵ Angaben des BAV und UVEK (2017): Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten

ven Aufgaben wesentlich verbessert (Bewertungskriterium A1): Das Bundesamt X setzt die einzuhaltenden Standards für den Bau und Betrieb der Nationalstrassen. Damit wird eine ausreichende Qualität des Nationalstrassennetzes sichergestellt. Ebenso wird damit aber auch verhindert, dass sich der Bundesbetrieb an einem aus funktionaler Sicht unnötig hohen Qualitätsniveau mit entsprechend hohen Kosten orientiert.

- **Voneinander unabhängige Audit- und Kontrollsysteme des Bundesbetriebs Nationalstrassen und des Bundesamtes X** (vgl. Abbildung 10): Sowohl das Bundesamt X als auch der Bundesbetrieb Nationalstrassen
 - betreiben interne Audit-Systeme
 - verfügen über eine Interne Revision
 - werden vom Bundesrat individuell gesteuert und überwacht
 - unterstehen der Oberaufsicht des Parlaments
 - und werden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle individuell kontrolliert.

Diese Auditsysteme dienen nicht allein der wirkungsvollen Kontrolle und Aufsicht, sondern sie schaffen auch die Grundlage für eine hohe Qualität der Steuerung.

Überdies werden mit der Schaffung eines Bundesbetriebs als öffentlich-rechtliche Anstalt die folgenden Steuerungs-, Kontroll- und Aufsichtsfunktionen geschaffen, die in einem Bundesamt nicht existieren:

- **Verwaltungsrat des Bundesbetriebs:** Im Unterschied zu einem Bundesamt verfügt der Bundesbetrieb über zwei Führungsebenen mit klaren Rollen. Der interdisziplinär zusammengesetzte Verwaltungsrat ist für die strategische Führung und damit auch für die Gewährleistung einer guten Gouvernanz, eines funktionierenden Risikomanagements und einer einwandfreien Compliance verantwortlich. Die operative Führung obliegt der Direktion des Bundesbetriebs.
- **Verwaltungsrats-Ausschüsse:** Das Aufgabenfeld Nationalstrassen ist mit hohen politischen, finanziellen, organisatorischen, technischen und regulatorischen Anforderungen bzw. Risiken verbunden. Als Monopolist fehlt dem Bundesbetrieb Nationalstrassen der Wettbewerbsdruck, der bei Firmen Innovation, Effektivität und Effizienz fördert. In Ausschüssen (z.B. Innovation, Beschaffung, Wirtschaftlichkeit, Investitionsplanung und Technologie) können Verwaltungsräte Spezialwissen, Szenarien, Organisations- oder Handlungsoptionen aufbereiten (lassen), die erforderlich sind, um eine gute Gouvernanz des Bundesbetriebes auf Dauer sicherzustellen
- **Revisionsstelle:** Die erweiterte ordentliche Revision von Jahresabschluss und Lagebericht ist für eine öffentlich-rechtliche Anstalt Pflicht. Eine besonders befähigte externe Revisionsstelle, die vom Bundesrat zu wählen ist, kann die Gouvernanz durch ihre Kontroll- und Berichtstätigkeit massgeblich stärken.

Festzuhalten bleibt ausserdem:

- **Rechnungslegung:** Üblicherweise gelangt für öffentlich-rechtliche Anstalten heute der Rechnungslegungsstandard nach HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für den öffentlichen Sektor) zur Anwendung, der sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientiert.
- **Regulator:** Die auf spezifischen Bundesgesetzen basierenden Aktiengesellschaften SBB, Post, Swisscom oder Swissgrid sind alle im Zusammenhang mit der Liberalisierung der betreffenden Märkte geschaffen worden (vgl. Kapitel 4.1). Zu allen diesen Infrastrukturbereichen (Eisenbahnen, Telekommunikation, Elektrizität, Post) sehen die entsprechenden Bundesgesetze eine vom Bundesrat eingesetzte, aber nicht weisungsgebundene Kommission von unabhängigen Sachverständigen vor⁷⁶. Aufgaben dieser Kommissionen sind insbesondere die Überwachung des Vollzugs der jeweili-

⁷⁶ Kommunikationskommission (Art. 56f Fernmeldegesetz); Elektrizitätskommission (Art. 21ff Bundesgesetz über die Stromversorgung); Postkommission (Art. 20ff Postgesetz); Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (Art. 40a ff Eisenbahngesetz)

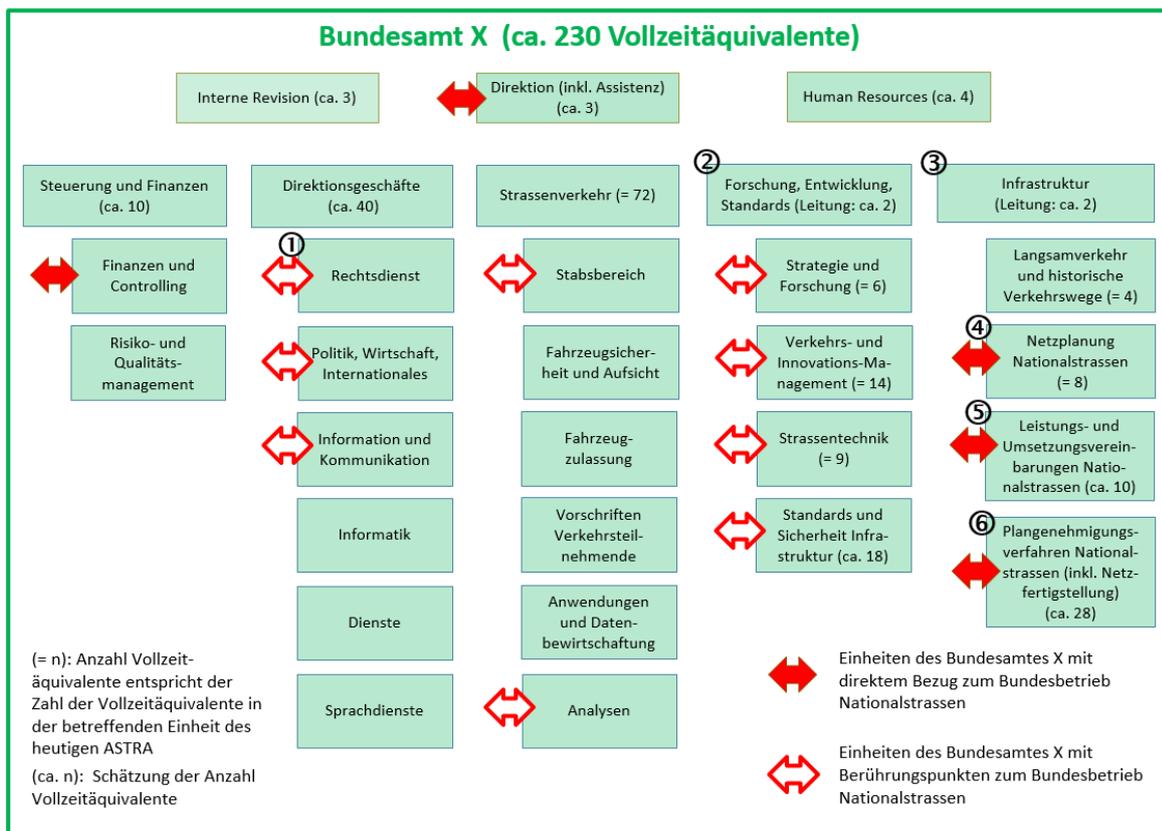
gen Gesetze sowie vorausschauende Überlegungen und Empfehlungen zu relevanten technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. In den geöffneten Märkten kommt der Sicherung des Wettbewerbs bzw. der Gewährleistung der Gleichbehandlung der verschiedenen Akteure (z.B. mit Blick auf die Trassenvergabe im Bereich Eisenbahnen oder den Netzzugang in den Bereichen Elektrizität und Telekommunikation) und/oder der Überprüfung der Preisgestaltung für die erbrachten Dienstleistungen (z.B. Preise für die Grunddienstleistungen der Post oder Gebühren für die Netznutzungstarife im Elektrizitätsbereich) eine zentrale Bedeutung zu.

Der Bundesbetrieb Nationalstrassen ist der alleinige Anbieter eines nationalen Hochleistungsstrassennetzes. Die Gewährleistung der Gleichbehandlung verschiedener Akteure ist damit – im Unterschied zu den oben genannten Infrastrukturbereichen – kein Thema. Auch die Preisgestaltung muss nicht überwacht werden, da der Preis der Autobahnvignette gesetzlich fixiert ist⁷⁷. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht erforderlich, im Aufgabenfeld Nationalstrassen – in Anlehnung an die bestehende Kommunikationskommission, die Postkommission oder die Elektrizitätskommission – einen Regulator in Form einer «Nationalstrassen-Kommission» zu schaffen, um das zielkonforme Funktionieren des Aufgabenfeldes Nationalstrassen zu sichern.

5.1.7 Organisationsstruktur des Bundesamtes X und des Bundesbetriebes Nationalstrassen

Ausgehend von den Ausführungen in den Kapiteln 5.1.1 bis 5.1.6 zeigen die Abbildungen 11 und 12 ein denkbare Organigramm des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen. Bei den Angaben zu den Mitarbeitendenzahlen handelt es sich um erste grobe Schätzungen.

Abbildung 11 Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen: Denkbare Organigramm des Bundesamtes X



Quelle: Darstellung Hanser Consulting

⁷⁷ Art. 6 Bundesgesetz über die Abgabe für die Benutzung der Nationalstrassen

Speziell hinzuweisen ist auf die folgenden Einheiten im Bundesamt X (vgl. Abb. 11):

- Das Bundesamt X benötigt wie das heutige ASTRA eine Abteilung «Steuerung und Finanzen» sowie eine Abteilung «Direktionsgeschäfte». Nicht mehr erforderlich ist einzig die Sparte «Landerwerb» ①, da der Bundesbetrieb Nationalstrassen diese Aufgabe übernimmt.
- Die Abteilung «Strassenverkehr» des ASTRA geht unverändert in das Bundesamt X über, da diese Abteilung keine operativen Tätigkeiten im Aufgabenfeld Nationalstrassen ausübt.
- Neu geschaffen wird die Abteilung «Forschung, Entwicklung, Standards» ②, in der die Bereiche der heutigen ASTRA-Abteilung «Strassennetze» zusammengefasst werden, die keine operativen Tätigkeiten im Aufgabenfeld Nationalstrassen ausüben.
- Der neuen Abteilung «Infrastruktur» ③ kommt im hier interessierenden Aufgabenfeld Nationalstrassen mit Blick auf eine gute Gouvernanz eine zentrale Rolle zu:
 - Der Bereich «Netzplanung Nationalstrassen» ④ ist wie der gleichnamige Bereich im heutigen ASTRA für die strategischen Planungsaufgaben zuständig.
 - Der neue Bereich «Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen Nationalstrassen» ⑤ hat die Aufgabe, die Leistungsvereinbarung «Unterhalt und Betrieb» sowie die Umsetzungsvereinbarungen zu den verschiedenen Ausbauvorhaben mit dem Bundesbetrieb Nationalstrassen zu vereinbaren und deren Umsetzung zu überwachen. Damit wird die organisatorische Voraussetzung für die mit Blick auf eine gute Gouvernanz wichtige Trennung der Aufsicht durch das Bundesamt X und der operativen Aufgaben des Bundesbetriebs geschaffen (Bewertungskriterium A2).
 - Schliesslich wird der neue Bereich «Plangenehmigungsverfahren Nationalstrassen (inkl. Netzvollendung)» ⑥ geschaffen. Er übernimmt die Aufgabe als Leitbehörde der Plangenehmigungsverfahren für die vom Bundesbetrieb Nationalstrassen eingebrachten Projekte. Die Trennung von Antrag und Freigabe (Bewertungskriterium A2) kann damit besser gewährleistet werden als heute, wo das Generalsekretariat des UVEK die Plangenehmigung für Ausführungsprojekte aus dem eigenen Bundesamt durchführt.

- Im heutigen ASTRA sind verschiedene Abteilungen für Teilaufgaben des Betriebs der Nationalstrassen zuständig. Im Bundesbetrieb wird eine Abteilung «Betrieb» ⑦ geschaffen, in der die verschiedenen Teilaufgaben des Betriebs zusammengeführt werden («Betrieblicher Unterhalt» ⑧, «Verkehrsmanagementzentrale» ⑨). Diese klare Verantwortlichkeit einer einzigen Abteilung für den Betrieb ist aus Sicht der Gouvernanz positiv zu beurteilen (Bewertungskriterien A4 und A5).

Das Bundesamt X und der Bundesbetrieb Nationalstrassen werden in der Praxis durch eine Aufspaltung des ASTRA entstehen. Die nachfolgende Tabelle 8 gibt einen detaillierten Überblick,

- welche Aufgaben des heutigen ASTRA in den für die operativen Aufgaben zuständigen Bundesbetrieb Nationalstrassen ausgelagert werden sollen und welche Aufgaben aufgrund ihres hoheitlichen Charakters bzw. ihrer politischen Dimension im Bundesamt X verbleiben sollen⁷⁸.
- welche Bereiche (z.B. Direktion, Abteilung Direktionsgeschäfte, Interne Revision) in beiden Institutionen bestehen müssen, um deren eigenständiges Funktionieren zu ermöglichen.
- welche speziellen Funktionen im Bundesamt X (Bereich Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen Nationalstrassen, Bereich Plangenehmigungsverfahren Nationalstrassen) und im Bundesbetrieb Nationalstrassen (Bereich Operative Ausbauplanung, Abteilung Betrieb) zu schaffen sind, um die Interaktionen zwischen dem Bundesamt X und dem Bundesbetrieb Nationalstrassen zu gewährleisten, die für die Planung, Umsetzung und Kontrolle der Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen notwendig sind.

⁷⁸ Ausserdem gehen alle Aufgaben des heutigen ASTRA ohne Bezug zu den Nationalstrassen auf das Bundesamt X über.

Tabelle 8 Modell der Organisationsstruktur des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen

Bundesamt X		Bundesamt für Strassen Status quo		Bundesbetrieb Nationalstrassen
Abteilung/Bereich		Abteilung/Bereich <i>[Anzahl Vollzeitäquivalente VZÄ (ohne Lernende und Praktikanten) Mai 2020]</i>		Abteilung/Bereich
-		-		NEU Verwaltungsrat als strategisches Führungsorgan der öffentlich-rechtlichen Anstalt
Direktion (inkl. Human Resources und interne Revision) <i>[ca. 10 VZÄ]</i>	←	Direktion (inkl. Human Resources und interne Revision) <i>[16 VZÄ]</i> :	→	Direktion (inkl. Human Resources und interne Revision) <i>[ca. 13 VZÄ]</i>
Abteilung Steuerung und Finanzen <i>[ca. 10 VZÄ]</i> des Bundesamtes X ist zuständig für - die Vereinbarung und Überwachung der Finanzierung des Bundesbetriebs Nationalstrassen - die finanzielle Planung und Steuerung der übrigen Aktivitäten des Bundesamtes X - das Qualitäts- und Risikomanagement	←	Abteilung Steuerung und Finanzen <i>[21 VZÄ]</i>	→	Abteilung Steuerung und Finanzen <i>[ca. 20 VZÄ]</i> des Bundesbetriebs ist zuständig für - die Finanzbuchhaltung - das Qualitäts- und Risikomanagement - das Investitionscontrolling samt der diesbezüglichen Berichterstattung an das Bundesamt X
Die Funktionen der Abteilung Direktionsgeschäfte <i>[ca. 40 VZÄ]</i> sind im Bundesamt X im Grundsatz dieselben wie im ASTRA (Rechtsdienst, Sprachdienst, Information, Informatik etc.). Das Volumen der Aufgaben ist aber in allen Bereichen geringer als im heutigen ASTRA. Ganz wegfallen wird einzig der Landerwerb, der vollständig vom Bundesbetrieb wahrgenommen wird.	←	Abteilung Direktionsgeschäfte <i>[80 VZÄ]</i>	→	Die Funktionen der Abteilung Direktionsgeschäfte <i>[ca. 65 VZÄ]</i> sind im Bundesbetrieb im Grundsatz dieselben wie im ASTRA (Rechtsdienst, Sprachdienst, Information, Informatik etc.). Das Volumen der Aufgaben ist aber in allen Bereichen geringer als im heutigen ASTRA. Eine Ausnahme bildet der Landerwerb, der zur alleinigen Aufgabe des Bundesbetriebs wird.
Abteilung Strassenverkehr <i>[72 VZÄ]</i>	←	Abteilung Strassenverkehr <i>[72 VZÄ]</i>		-
Die Aufgaben der Abteilung Strassennetze des ASTRA werden - mit Ausnahme des Betriebs der Verkehrsmanagementzentrale - vom Bundesamt X übernommen. Im Bundesamt X werden zwei Abteilungen für die heterogenen Aufgaben der Abteilung Strassennetze des ASTRA zuständig sein: - Abteilung Infrastruktur - Abteilung Forschung, Entwicklung, Standards		Abteilung Strassennetze <i>[Leitung 3 VZÄ]</i>		-
NEU Abteilung Infrastruktur <i>[Leitung ca. 2 VZÄ]</i>		-		-
• Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege <i>[4 VZÄ]</i>	←	• Bereich Langsamverkehr und historische Verkehrswege <i>[4 VZÄ]</i>		
• Der Bereich Netzplanung ist für die langfristige Planung der Entwicklung der Nationalstrasseninfrastruktur zuständig, d.h. für eine Aufgabe mit hohem politischem Steuerungsbedarf. <i>[8 VZÄ]</i>	←	• Bereich Netzplanung <i>[8 VZÄ]</i>		-

Bundesamt X		Bundesamt für Strassen Status quo		Bundesbetrieb Nationalstrassen
Abteilung/Bereich		Abteilung/Bereich <i>[Anzahl Vollzeitäquivalente VZÄ (ohne Lernende und Praktikanten) Mai 2020]</i>		Abteilung/Bereich
<ul style="list-style-type: none"> • NEU Bereich Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen Nationalstrassen [ca. 10 VZÄ]: Planung, Steuerung und Überwachung der Aktivitäten des Bundesbetriebs Nationalstrassen auf Basis der <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsvereinbarung «Unterhalt und Betrieb» - Umsetzungsvereinbarungen zu den verschiedenen Ausbauvorhaben 		-		-
<ul style="list-style-type: none"> • NEU Bereich Plangenehmigungsverfahren Nationalstrassen (inkl. Netzfertigstellung) [ca. 28 VZÄ]: <ul style="list-style-type: none"> - Leitbehörde für Plangenehmigungsverfahren für Ausführungsprojekte der Nationalstrassen - Vorprüfung Generelle Projekte und Weiterleitung an Generalsekretariat UVEK zuhänden Bundesrat 		<i>Heute wird diese Aufgabe vom Generalsekretariat UVEK wahrgenommen [5 VZÄ im Generalsekretariat UVEK, die infolge der Schaffung des Bundesamtes X wegfallen].</i>		-
NEU Abteilung Forschung, Entwicklung, Standards [Leitung ca. 2 VZÄ]				-
<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Strategie und Forschung [6 VZÄ] 	←	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Strategie und Forschung [6 VZÄ] 		-
<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Verkehrs- und Innovationsmanagement [14 VZÄ] 	←	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Verkehrs- und Innovationsmanagement [14 VZÄ] 		-
<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Strassentechnik [9 VZÄ] 	←	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Strassentechnik [9 VZÄ] 		-
<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Standards und Sicherheit der Infrastruktur [ca. 18 VZÄ] 	←	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Standards und Sicherheit der Infrastruktur [9 VZÄ] 		-
-		-		NEU Abteilung Betrieb [Leitung ca. 2 VZÄ] Bündelung der Aufgaben des Betriebs in eigener Abteilung
-		<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Verkehrsmanagementzentrale VMZ [27 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Verkehrsmanagementzentrale VMZ [27 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Betrieb (Bereich in der Abteilung Strasseninfrastruktur West) [9 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Betrieblicher Unterhalt [ca. 12 VZÄ]: <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsvereinbarung «Unterhalt und Betrieb» mit Bundesamt X: Planung und Berichterstattung zur Sparte Betrieb - Steuerung und Überwachung der Gebietseinheiten
-		-		NEU Abteilung Strasseninfrastruktur Konzeption [Leitung ca. 2 VZÄ]
-		-		<ul style="list-style-type: none"> • NEU Bereich Operative Ausbauplanung [ca. 5 VZÄ]:

Bundesamt X		Bundesamt für Strassen Status quo		Bundesbetrieb Nationalstrassen
Abteilung/Bereich		Abteilung/Bereich <i>[Anzahl Vollzeitäquivalente VZÄ (ohne Lernende und Praktikanten) Mai 2020]</i>		Abteilung/Bereich
				<ul style="list-style-type: none"> - Umsetzungsvereinbarungen zu Ausbau-, Engpassbeseitigungs- und Kapazitätserweiterungsvorhaben mit Bundesamt X: Planung und Aushandlung - Überführen der Vorgaben der Umsetzungsvereinbarungen in die operative Mehrjahresplanung des Bundesbetriebs - Umsetzungscontrolling und Berichterstattung an Bundesamt X
		<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Erhaltungsplanung (Bereich in der Abteilung Strasseninfrastruktur West) [6 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Erhaltungsplanung Nationalstrassennetz [6 VZÄ]: - Übergeordnete Erhaltungsplanung für das gesamte Nationalstrassennetz - Leistungsvereinbarung «Unterhalt und Betrieb» mit Bundesamt X: Planung und Berichterstattung zur Sparte Unterhalt
-		<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche Fachunterstützung (Bereiche in den Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Ost) [34 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • NEU Bereich Fachberatung [ca. 10 VZÄ]: Zentralisierte fachliche Unterstützung der Filialen im Sinne einer Beratung, aber OHNE die heutige autorisierende Funktion der Fachunterstützung
-		Abteilung Strasseninfrastruktur West [Leitung 2 VZÄ]	→	Abteilung Strasseninfrastruktur West [Leitung ca.2 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Investitionsplanung / Stab [5 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Investitionsplanung / Stab [5 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Estavayer-le-Lac [47 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Estavayer-le-Lac [ca. 46 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Thun [35 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Thun [ca. 34 VZÄ]
-		Abteilung Strasseninfrastruktur Ost [Leitung 3 VZÄ]	→	Abteilung Strasseninfrastruktur Ost [Leitung ca.2 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Investitionsplanung / Stab [5 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Bereich Investitionsplanung / Stab [5 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Zofingen [50 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Zofingen [ca. 49 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Winterthur [47 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Winterthur [ca. 46 VZÄ]
-		<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Bellinzona [46 VZÄ] 	→	<ul style="list-style-type: none"> • Filiale Bellinzona [ca. 45 VZÄ]

Quelle: Modellbildung Hanser Consulting auf Basis der Organigramme des Bundesamtes für Strassen ASTRA

Gemäss den Abbildungen 11 und 12 ist davon auszugehen, dass das Bundesamt X und der Bundesbetrieb Nationalstrassen zusammen rund 630 Vollzeitäquivalente (ohne Mitglieder des Verwaltungsrates des Bundesbetriebs) benötigen werden. Die Mitarbeitendenzahl dürfte damit insgesamt um etwa 70 Vollzeitäquivalente über dem aktuellen Bestand des ASTRA von 557 Vollzeitäquivalenten⁷⁹ liegen. Massgebend hierfür ist das Ziel, mit der Auslagerung eine klarere Separierung von normativen, strategischen und operativen Entscheidungen sowie eine konsequentere Trennung zwischen Aufsichts- bzw. Kontrollfunktionen und operativen Umsetzungsaufgaben zu erreichen als dies heute der Fall ist:

- Mit dem Bundesbetrieb Nationalstrassen wird deshalb eine selbständige Rechtsperson geschaffen, die wie das Bundesamt X eine Direktion samt interner Revision und Stäben (Personal etc.) sowie eine Abteilung Steuerung und Finanzen als auch eine Abteilung Direktionsgeschäfte benötigt.
- Die konsequente Trennung der Planungs- und Aufsichtsfunktionen des Bundesamtes X von den ausführenden Aufgaben des Bundesbetriebs erfordert sowohl im Bundesamt X als auch im Bundesbetrieb Nationalstrassen Bereiche zum optimalen Management der geschaffenen Schnittstellen (Bereiche Netzplanung, Leistungs- und Umsetzungsvereinbarungen Nationalstrassen und Plangenehmigungsverfahren Nationalstrassen im Bundesamt X sowie Bereiche Operative Ausbauplanung und Erhaltungsplanung Nationalstrassennetz im Bundesbetrieb).
- Der Bundesbetrieb Nationalstrassen wird von einem Verwaltungsrat geführt. Damit können die strategischen Steuerungs- und Kontrollfunktionen gestärkt sowie die Pflege und Entwicklung der Reputation des Aufgabenfeldes Nationalstrassen optimiert werden.

Festzuhalten bleibt, dass im Generalsekretariat UVEK rund 5 Vollzeitäquivalente weniger benötigt werden, denn die heutigen Aufgaben im Bereich der Plangenehmigungsverfahren werden neu vom Bundesamt X erfüllt.

5.1.8 Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen

Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb macht die Anpassung einer Vielzahl von Prozessen des heutigen ASTRA notwendig. Es ist nicht Aufgabe des vorliegenden Berichts, alle diese Anpassungen bereits zu skizzieren. Ausgehend von den obigen Ausführungen zur Steuerung (vgl. Kapitel 5.1.6) und zur Organisationsstruktur (vgl. Kapitel 5.1.7) soll die nachfolgende Betrachtung einzelner Schlüsselprozesse aber das Zusammenspiel zwischen dem Bundesamt X und dem Bundesbetrieb und die damit erreichbaren Verbesserungen der Gouvernanz (Bewertungskriterium A2) exemplarisch illustrieren.

Von besonderem Interesse sind die drei in der Regel hintereinander zu durchlaufenden Prozesse «Generelles Projekt», «Ausführungsprojekt» und «Detailprojekt», die bei Projekten zum Ausbau, zur Engpassbeseitigung oder zur Kapazitätserweiterung der Nationalstrassen zur Anwendung kommen. Wie die Abbildungen 13 und 14 zeigen, wird das Bundesamt X insbesondere im Prozess «Ausführungsprojekt», aber auch im Prozess «Generelles Projekt» wichtige Aufgaben übernehmen, die heute vom Departement UVEK wahrgenommen werden. Das Departement UVEK wird damit deutlich entlastet. Der Prozess «Detailprojekt» wird – wie im heutigen ASTRA – in der alleinigen Kompetenz des Bundesbetriebs liegen.

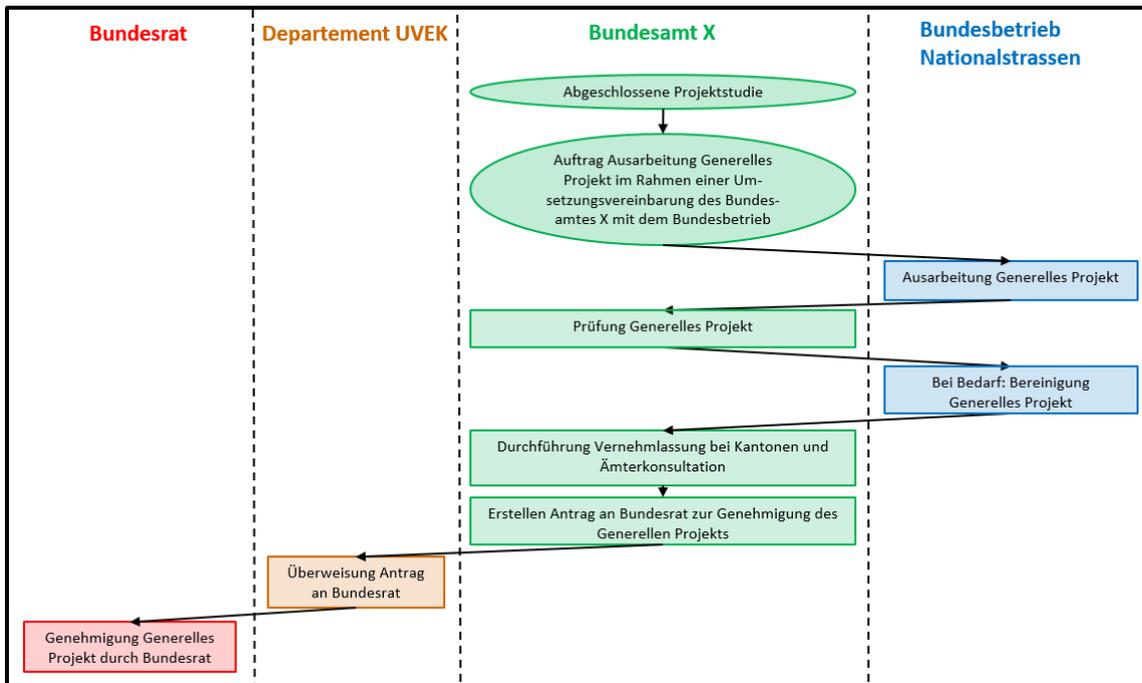
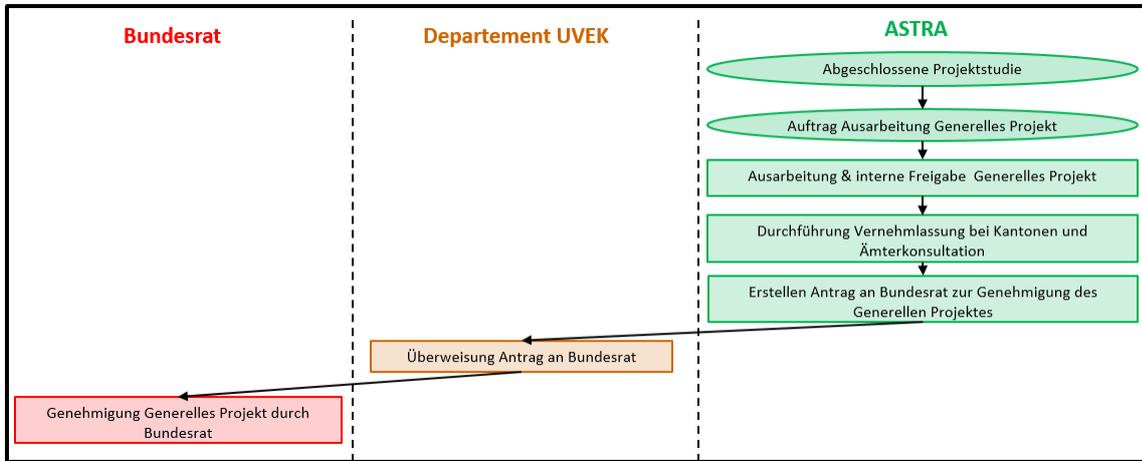
⁷⁹ Zu berücksichtigen sind ausserdem die 5 Vollzeitäquivalente im Generalsekretariat des UVEK, die für die Plangenehmigungsverfahren zuständig sind.

Abbildung 13

«Generelles Projekt»:

Obere Grafik: Prozess im Status quo (vereinfachte Darstellung)

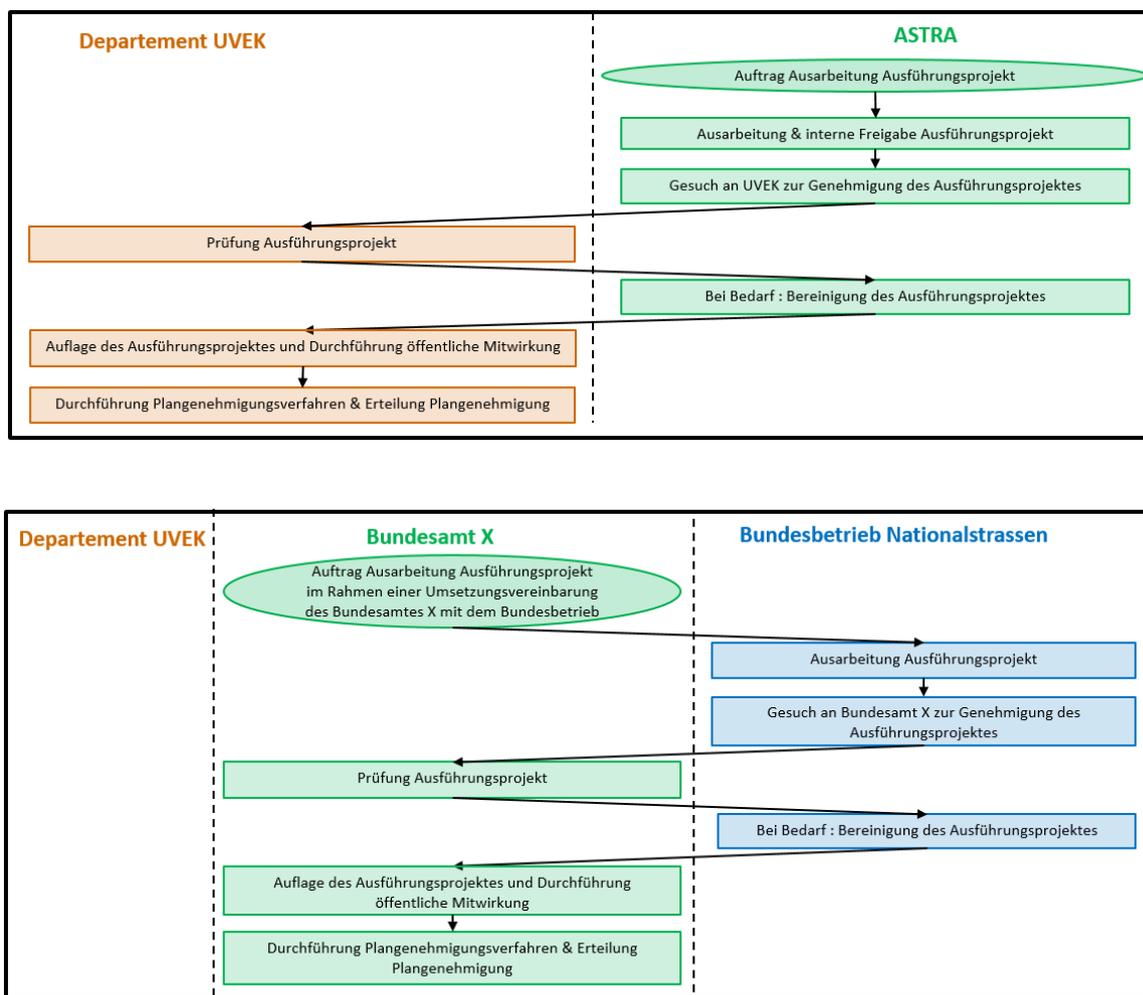
Untere Grafik: Prozess bei Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in Bundesbetrieb



Quelle: Modelldarstellung Hanser Consulting ausgehend vom geltenden ASTRA-Prozess

Abbildung 14

«Ausführungsprojekt»:
Obere Grafik: Prozess im Status quo (vereinfachte Darstellung)
Untere Grafik: Prozess bei Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in Bundesbetrieb



Quelle: Modelldarstellung Hanser Consulting ausgehend vom geltenden ASTRA-Prozess

Die Unterhaltsprojekte werden heute innerhalb des ASTRA entlang der drei Prozesse «Erhaltungskonzept», «Massnahmenkonzept» und «Massnahmenprojekt» geplant. Im ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen soll dies nicht anders sein. Dabei setzt das Bundesamt X mit dem Bundesbetrieb im Rahmen der Leistungsvereinbarung «Unterhalt und Betrieb» die Ziele und Standards der Unterhaltsarbeiten sowie die hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel fest.

5.1.9 Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt

Das Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes ist eine Dienstleistung mit Monopolcharakter. Die Auslagerung der primär operativen Teilaufgaben dieser Dienstleistung mit Monopolcharakter in eine öffentlich-rechtliche Anstalt und der Verbleib der Teilaufgaben mit hoheitlichem Charakter und / oder hohem politischem Steuerungsbedarf in einem Bundesamt entspricht den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes. Damit kann eine gute Erfüllung der Bewertungskriterien A6 (Eignung der ausgelagerten Aufgaben) und A7 (Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp) erreicht werden.

Mit Blick auf die angestrebte Optimierung der Gouvernanz kann ausserdem Folgendes festgehalten werden:

- Mit der Auslagerung können eine klarere Separierung von normativen, strategischen und operativen Entscheidungen (Bewertungskriterium A1) sowie eine konsequentere Trennung zwischen Aufsichts- bzw. Kontrollfunktionen auf der einen Seite und operativen Umsetzungsaufgaben auf der anderen Seite erreicht werden (Bewertungskriterium A2). Dabei wird mit der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen» eine Institution geschaffen, die in eine klare Führungs- und Aufsichtsstruktur durch den Bundesrat und das Bundesamt X eingebunden ist (Bewertungskriterium A5). Gleichwohl verfügt eine solche öffentlich-rechtliche Anstalt über eine wesentlich grössere Selbständigkeit als ein Bundesamt (Bewertungskriterium A4). Damit darf erwartet werden, dass der Bundesbetrieb Nationalstrassen und das «Duo» Bundesamt X / Bundesbetrieb Nationalstrassen über eine ausreichend hohe Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit verfügen werden, um zukünftigen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen (Bewertungskriterium B3).
- In Zukunft werden statt dem heutigen ASTRA zwei Institutionen je spezifische Verantwortungen für das Aufgabenfeld Nationalstrassen übernehmen. Damit bestehen günstige Voraussetzungen, um die Reputation und die Interessen des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in der Öffentlichkeit und in der Politik noch besser zu pflegen, als dies schon heute der Fall ist (Bewertungskriterium B2).
- Die politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung erschweren es heute dem ASTRA, einen optimalen Mix zu erreichen zwischen den Bauherrenaufgaben, die amtsintern erfüllt werden, und den Aufgaben, die durch beauftragte Dritte (Bauherrenunterstützung) bearbeitet werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Einschränkungen mit der Auslagerung der operativen Tätigkeiten des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb wesentlich entschärft werden können. Da die öffentlich-rechtliche Anstalt aber wie das ASTRA dem Bundespersonalrecht untersteht, wird es dem Bundesbetrieb Nationalstrassen nicht möglich sein, die Rekrutierung dringend benötigter Fachspezialisten durch besonders attraktive Arbeits- oder Besoldungsmodelle zu erleichtern (Bewertungskriterium B1).

Zu den Auswirkungen auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung können an dieser Stelle erst Teilaussagen gemacht werden:

- Die oben beschriebenen Verbesserungen der Gouvernanz, die mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb erreicht werden können, haben ihren Preis. Um alle erforderlichen Funktionen in den beiden Institutionen Bundesamt X und Bundesbetrieb Nationalstrassen erfüllen zu können, sind mehr Mitarbeitende erforderlich als im heutigen ASTRA (Bewertungskriterium C1).
- Wie in Kapitel 7.1.3 gezeigt wird, darf aber davon ausgegangen werden, dass die verbesserte Gouvernanz zur Verminderung der Risiken des ASTRA und damit auch zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit grösserer finanzieller Schäden beiträgt (Bewertungskriterium C3).

5.2 Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft

Das Kapitel 5.2 skizziert ein Modell für die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen «Bundesbetrieb Nationalstrassen» in der Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Wichtigste rechtliche Grundlage für die Gestaltung dieser Aktiengesellschaft ist das Obligationenrecht. Ausserdem machen die Leitsätze des Bundes für ausgelagerte Einheiten gewisse Vorgaben zu Bundesbetrieben in der Rechtsform privatrechtlicher Aktiengesellschaften, von denen nur mit guten Gründen abgewichen werden kann⁸⁰. Die Tabelle 9 zeigt die Eckpunkte, die für die Konzeption der privatrechtlichen Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» zu beachten sind.

⁸⁰ Es gilt das Prinzip «Comply or explain».

Tabelle 9 Eckpunkte für die privatrechtliche Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» auf Basis des Obligationenrechts und in Anlehnung an die Corporate Governance-Richtlinien des Bundes

Elemente der privatrechtlichen Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen»		Grundlagen (a)
1	Der Bundesbetrieb ist eine Aktiengesellschaft, die im Handelsregister eingetragen ist und damit eine Gesellschaft mit Rechtspersönlichkeit .	Art. 620, 640 und 643 OR
2	Die Aktiengesellschaft ist zur Buchführung und Rechnungslegung verpflichtet.	Art. 957 OR, 23. Leitsatz
3	Die Organe der Aktiengesellschaft sind die Generalversammlung , der Verwaltungsrat und die Revisionsstelle .	Art. 698ff OR
4	Die Generalversammlung der Aktionäre ist das oberste Organ der Aktiengesellschaft. Die Generalversammlung <ul style="list-style-type: none"> • setzt die Statuten der Aktiengesellschaft fest • wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates und die Revisionsstelle. <i>Als Alleineigner der Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» stehen diese Rechte dem Bund zu.</i>	Art. 698 OR
5	Der Verwaltungsrat ist insbesondere zuständig für <ul style="list-style-type: none"> • die Oberleitung der Aktiengesellschaft und die Festsetzung der Strategie • die Festlegung der Organisation • die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen 	Art. 716a OR
6	Als Eigner nutzt der Bund für das Controlling die obligationenrechtlichen Steuermittel als Aktionär (Genehmigung des Jahresberichtes, Genehmigung der Jahresrechnung; Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates etc.).	22a. Leitsatz, Art. 698 OR
7	Die Aktiengesellschaft hat ein privatrechtliches Personalstatut	in Anlehnung an 29. Leitsatz; im Übrigen gemäss Art. 319ff OR
8	Die Aktiengesellschaft hat ein privatrechtliches Pensionskassenstatut .	In Anlehnung an 34. Leitsatz
9	Eine Beteiligung Dritter an der Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» ist möglich.	Keine Einschränkungen durch OR
10	Der Bund überlässt der Aktiengesellschaft die Liegenschaften zur Nutzniessung bzw. Miete. Die Liegenschaften verbleiben im Eigentum des Bundes .	Keine Einschränkungen durch OR
11	Die Gründung von oder die Beteiligung an Rechtsträgern ist möglich, sofern die Beteiligungen zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können.	14. Leitsatz; keine Einschränkungen durch OR
12	Die Aktiengesellschaft kann kommerzielle Leistungen erbringen.	Keine Einschränkungen durch OR (b)
13	Für die Aktiengesellschaft gelten die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens .	(c)

(a) Grundlagen:

- Obligationenrecht
- Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze

(b) Gemäss Art. 620 Abs. 3 OR kann eine privatrechtliche Aktiengesellschaft «auch für andere als wirtschaftliche Zwecke gegründet werden». Daraus folgt, dass eine wirtschaftliche Zielsetzung – e contrario – als Regelfall vorausgesetzt wird (Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 515)

(c) Art. 2 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen; Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 359 – 361 und 563 - 565

Quelle: Darstellung Hanser Consulting

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen zeigen die folgenden Abschnitte, wie die privatrechtliche Aktiengesellschaft, das Bundesamt X und die Aufgabenteilung zwischen dem Bundesbetrieb und dem Bundesamt X gestaltet werden könnten, um die angestrebte Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu erreichen. Abschliessend erfolgt eine qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft auf die Qualität der Gouvernanz und auf die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Aufgabenfeldes Nationalstrassen.

Das Kapitel 5.2 ist gleich aufgebaut wie das Kapitel 5.1 zur Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt:

- Kapitel 5.2.1: Übersicht über die auszulagernden Aufgaben
- Kapitel 5.2.2: Handhabung der Investitionsgüter
- Kapitel 5.2.3: Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen
- Kapitel 5.2.4: Personal
- Kapitel 5.2.5: Kommerzielle Aktivitäten
- Kapitel 5.2.6: Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen
- Kapitel 5.2.7: Mögliche Organisationsstruktur des verbleibenden Bundesamtes und des Bundesbetriebs Nationalstrassen
- Kapitel 5.2.8: Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen
- Kapitel 5.2.9: Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft

Da die Ausgestaltung der Auslagerung aufgrund der nationalstrassenspezifischen Gegebenheiten und der zu beachtenden Randbedingung nur in wenigen Punkten von der Wahl der Rechtsform abhängt, beschränken sich die nachfolgenden Abschnitte auf die Beschreibung der Unterschiede zwischen der Variante «Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt» und der Variante «Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft». Massgebend sind insbesondere die in Kapitel 4.2 dargestellten spezifischen Eigenschaften der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft.

5.2.1 Auszulagernde Aufgaben

Die Aufgaben, die in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgelagert werden, sind identisch mit jenen, die in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausgelagert werden. Die Ausführungen zur Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Kapitel 5.1.1 gelten somit auch für eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

5.2.2 Handhabung der Investitionsgüter

Das Eigentum an den Nationalstrassen, den Verwaltungsgebäuden und den Werkhöfen wird bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft gleich geregelt wie bei einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Ausführungen in Kapitel 5.1.2 gelten somit auch für die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

5.2.3 Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen

Wird der Bundesbetrieb Nationalstrassen als Aktiengesellschaft konstituiert, so benötigt er ein Aktienkapital. Gemäss den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes «[erfolgt] die Kapitalausstattung verselbstständigter Einheiten ... unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u.a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit.»⁸¹

Die Rechtsform der Aktiengesellschaft würde im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Anstalt eine Beteiligung Dritter, d.h. eine teilweise oder gar vollständige Privatisierung der Nationalstrassen ermöglichen (vgl. Punkt 9 in Tabelle 9). Es wird jedoch hier von einer Aktiengesellschaft im alleinigen Eigentum des Bundes ausgegangen, denn die Finanzierung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen hat gemäss den Vorgaben des Auftraggebers sowohl bei einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt als auch bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft über die bestehenden Finanzierungsgefässe zu erfolgen.

Die übrigen Ausführungen in Kapitel 5.1.3 zur Finanzierung des Bundesbetriebs Nationalstrassen gelten deshalb sowohl bei einer Auslagerung in eine Anstalt als auch bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

⁸¹ Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, 24. Leitsatz

5.2.4 Personal

Werden der Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgelagert, so ist es naheliegend, dass auch ein privatrechtliches Personalstatut gewählt wird. Im Einzelnen wird hier von den folgenden personalrechtlichen Bestimmungen ausgegangen (vgl. Punkte 7 und 8 in Tabelle 9 sowie Kapitel 4.2):

- **Bundesamt X:** Für die Mitarbeitenden des Bundesamtes X gilt wie für das heutige ASTRA das Bundespersonalgesetz.
- **Bundesbetrieb Nationalstrassen:** Dank des privatrechtlichen Personalstatuts verfügt die Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» über einen grösseren Spielraum als die Anstalt «Bundesbetrieb Nationalstrassen», um allfällige Einsparmöglichkeiten im Personalbereich zu realisieren und/oder um ihre Attraktivität als Arbeitgeberin durch eine entsprechende Entlohnung oder sonstige attraktive Arbeitsmodelle gezielt zu erhöhen. Als bundeseigene Aktiengesellschaft hat sie allerdings darauf zu achten, dass insbesondere für das oberste Kader und die Mitglieder leitender Organe (z.B. Verwaltungsrat) kein zu hohes Lohngefälle zum Bund besteht.⁸²

5.2.5 Kommerzielle Aktivitäten

Das ASTRA betreibt im Aufgabenfeld Nationalstrassen bereits heute einzelne kommerziell orientierte Aktivitäten (vgl. Kapitel 5.1.5), die bei einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sowohl in eine Anstalt als auch in eine Aktiengesellschaft weitergeführt werden. Da von den heutigen Finanzierungsgefässen für die Nationalstrassen auszugehen ist (vgl. Einleitung zu Kapitel 5), ist bei der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine Aktiengesellschaft von keinen kommerziell orientierten Aktivitäten auszugehen, die wesentlich über die Aktivitäten des heutigen ASTRA hinausgehen. Allerdings wäre die Aktiengesellschaft der ideale rechtliche Rahmen (vgl. Punkt 12 in Tabelle 9 und Kapitel 4.2), um allenfalls in einer fernerer Zukunft weitere kommerzielle Angebote aufzubauen bzw. Tochtergesellschaften zu gründen, welche derartige Aktivitäten betreiben (vgl. Kapitel 6).

5.2.6 Steuerung, Kontrolle und Aufsicht im Aufgabenfeld Nationalstrassen

Die Führung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft erfolgt durch die drei Organe Generalversammlung, Verwaltungsrat und Geschäftsleitung mit je spezifischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (vgl. Punkte 3 bis 6 in Tabelle 9). Ausgehend von den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes wird hier davon ausgegangen, dass der Bund nicht mit abgeordneten Vertreterinnen und Vertretern im Verwaltungsrat Einsitz nehmen wird⁸³. Der Bund wird damit die Möglichkeiten nicht ausschöpfen, welche Art. 762 Obligationenrecht dem Bund als Eigner der Aktiengesellschaft bieten würde⁸⁴. Gemäss dem Vergleich der Rechtsformen für den ausgelagerten Bundesbetrieb in Kapitel 4.2 ist somit davon auszugehen, dass dem Bundesrat bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt eine stärkere Position zukommt, als er gegenüber einer bundeseigenen Aktiengesellschaft hätte.

Bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft in der Grösse des Bundesbetriebs Nationalstrassen gelangen üblicherweise Rechnungslegungsstandards börsenkotierter Unternehmen zur Anwendung. Dabei werden in der Schweiz entweder IFRS (International Financial Reporting Standards) oder auch die schweizerischen Fachempfehlungen für Rechnungslegungsnormen nach Swiss GAAP FER eingesetzt. Beiden Standards ist eigen, dass die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den effektiven Werten entsprechen sollen («True and Fair View»), was u.a. auch die Kommunikation mit den Investoren, Behörden und der interessierten Öffentlichkeit verbessert. Auf der operativen Ebene stehen bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft teilweise andere Instrumente (obligationenrechtliche Steuerungsmittel) zur Verfügung als bei einer Anstalt, die aber in der Initialisierungsphase des Auslagerungs-Projektes noch nicht näher zu

⁸² Vgl. Art. 6a Bundespersonalgesetz sowie Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 558

⁸³ Vgl. 9. Leitsatz der Corporate Governance-Richtlinien des Bundes (Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze)

⁸⁴ Für weiterführende Angaben vgl. Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 482 - 495

prüfen sind. Vor diesem Hintergrund gelten die Ausführungen zur Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Kapitel 5.1.6 sinngemäss auch für eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

5.2.7 Organisationsstruktur des Bundesamtes X und des Bundesbetriebs Nationalstrassen

Die Aufteilung der Aufgaben des heutigen ASTRA auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb Nationalstrassen erfolgt bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in der gleichen Weise wie bei einer Auslagerung in eine Anstalt. Die Ausführungen zur Auslagerung in eine öffentlich – rechtliche Anstalt in Kapitel 5.1.7 gelten somit auch für eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

5.2.8 Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen

Die Gestaltung der meisten Prozesse im Aufgabenfeld Nationalstrassen ist nicht von der Rechtsform des Bundesbetriebs abhängig⁸⁵. Die Ausführungen in Kapitel 5.1.8 gelten somit auch für eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

5.2.9 Qualitative Einschätzung der Effekte einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft

Die Auslagerung der primär operativen Teilaufgaben des Aufgabenfeldes Nationalstrassen und der Verbleib der Teilaufgaben mit hoheitlichem Charakter und/oder hohem politischem Steuerungsbedarf in einem Bundesamt entspricht den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes. Damit kann eine gute Erfüllung des Bewertungskriteriums A6 (Eignung der ausgelagerten Aufgaben) erreicht werden.

Da es sich bei den ausgelagerten Aufgaben um eine Dienstleistung mit Monopolcharakter (Angebot eines nationalen Hochleistungsstrassennetzes) handelt, welche weder die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllt noch mehrheitlich Dienstleistungen in einem marktwirtschaftlichen Umfeld anbietet, ist gemäss den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes nicht die privatrechtliche Aktiengesellschaft, sondern die öffentlich-rechtliche Anstalt die anzustrebende Rechtsform für eine verselbständigte Einheit⁸⁶. Das Bewertungskriterium A7 wird somit bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nicht erfüllt.

Mit Blick auf die angestrebte Optimierung der Gouvernanz kann ausserdem Folgendes festgehalten werden:

- Mit der Auslagerung können eine klarere Separierung von normativen, strategischen und operativen Entscheidungen (Bewertungskriterium A1) sowie eine konsequentere Trennung zwischen Aufsichts- bzw. Kontrollfunktionen auf der einen Seite und operativen Umsetzungsaufgaben auf der anderen Seite erreicht werden (Bewertungskriterium A2). Dabei wird mit der privatrechtlichen Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» - wie mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt - eine Institution geschaffen, die in eine klare Führungs- und Aufsichtsstruktur durch den Bundesrat und das Bundesamt X eingebunden ist (Bewertungskriterium A5). Gleichwohl verfügt die privatrechtliche Aktiengesellschaft über eine wesentlich grössere Selbständigkeit als ein Bundesamt (Bewertungskriterium A4). Damit darf erwartet werden, dass der Bundesbetrieb Nationalstrassen und das «Duo» Bundesamt X / Bundesbetrieb Nationalstrassen über eine ausreichend hohe Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit verfügen werden, um zukünftigen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen (Bewertungskriterium B3).
- Die Rechtsform der Aktiengesellschaft würde im Unterschied zu einer Anstalt auch die Flexibilität schaffen, um bei Bedarf in einer fernerer Zukunft private Investoren in das Aufgabenfeld Nationalstrassen einzubeziehen (Bewertungskriterien B1, B2, B3).

⁸⁵ Gewisse Unterschiede ergeben sich bei den Prozessen im institutionellen Bereich des Bundesbetriebs (z.B. Prozesse in den Sparten Verwaltungsrat, Revision etc.) (vgl. Kapitel 4.2).

⁸⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung: Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, 1. Leitsatz

- In Zukunft werden statt dem heutigen ASTRA zwei Institutionen je spezifische Verantwortungen für das Aufgabenfeld Nationalstrassen übernehmen. Damit bestehen günstige Voraussetzungen, um die Reputation und die Interessen des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in der Öffentlichkeit und in der Politik noch besser zu pflegen, als dies schon heute der Fall ist (Bewertungskriterien B2).
- Die politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung erschweren es heute dem ASTRA, einen optimalen Mix zu erreichen zwischen den Bauherrenaufgaben, die amtsintern erfüllt werden, und den Aufgaben, die durch beauftragte Dritte (Bauherrenunterstützung) bearbeitet werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Einschränkungen mit der Auslagerung der operativen Tätigkeiten des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb wesentlich entschärft werden können. Da sich die Aktiengesellschaft nur bei der Entlohnung und bei den weiteren Vertragsbedingungen des obersten Kaders und der Mitglieder leitender Organe am Bundespersonalgesetz zu orientieren hat⁸⁷, wird es der Aktiengesellschaft «Bundesbetrieb Nationalstrassen» leichter als einer Anstalt möglich sein, dringend benötigte Fachspezialisten durch besonders attraktive Arbeits- oder Besoldungsmodelle zu rekrutieren (Bewertungskriterium B1).

Zu den Auswirkungen auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung können an dieser Stelle erst Teilaussagen gemacht werden:

- Die oben beschriebenen Verbesserungen der Gouvernanz, die mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb erreicht werden können, haben ihren Preis. Um alle erforderlichen Funktionen in den beiden Institutionen Bundesamt X und Bundesbetrieb Nationalstrassen erfüllen zu können, sind mehr Mitarbeitende erforderlich als im heutigen ASTRA (Bewertungskriterium C1).
- Wie in Kapitel 7 gezeigt wird, darf ausserdem davon ausgegangen werden, dass die verbesserte Gouvernanz zur Verminderung der Risiken des ASTRA und damit auch zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit grösserer finanzieller Schäden beiträgt (Bewertungskriterium C3).
- Die Rechtsform der Aktiengesellschaft wäre der ideale Rahmen, um bei Bedarf in einer fernerer Zukunft weitere kommerzielle Angebote aufzubauen, um die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenfeldes Nationalstrassen weiter zu verbessern.

⁸⁷ Art. 6a Bundespersonalgesetz

6 Ansatzpunkte für Erhöhungen der Wirtschaftlichkeit, welche durch die Auslagerung ermöglicht bzw. erleichtert werden

Die Auslagerung des Aufgabenfeldes Bau und Betrieb der Nationalstrassen in den Bundesbetrieb Nationalstrassen soll genutzt werden, um die sich bietenden Chancen zur weiteren Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) auszuschöpfen. Dabei sind hier ausschliesslich Ansatzpunkte zur wirtschaftlichen Optimierung zu thematisieren, die durch eine Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb ermöglicht bzw. wesentlich erleichtert würden. Aufgrund der durchgeführten Abklärungen eröffnen die folgenden Optionen interessante Chancen für Erhöhungen der Wirtschaftlichkeit:

- Insourcing eines Teils der Bauherrenaufgaben, die durch eine externe Bauherrenunterstützung erfüllt werden (vgl. Kapitel 6.1)
- Insourcing von Verkehrsmanagementaufgaben, die durch Kantonspolizeien erfüllt werden (vgl. Kapitel 6.2)
- Übernahme der Aufgaben der kantonalen Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb (vgl. Kapitel 6.3)

Das Kapitel 6.4 zeigt die Auswirkungen der drei oben genannten wirtschaftlichen Optimierungen auf den Personalbestand des Bundesbetriebs und skizziert eine auf die Grösse des Bundesbetriebs abgestimmte Organisationsstruktur.

Ausserdem finden sich im Kapitel 6.5 Hinweise, wie die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einer fernerer Zukunft allenfalls durch einen Auf- bzw. Ausbau kommerzieller Aktivitäten optimiert werden könnte.

6.1 Insourcing eines Teils der Bauherrenaufgaben, die durch eine externe Bauherrenunterstützung erfüllt werden

6.1.1 Schwächen der heutigen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht

Aufgrund der politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung (vgl. Kapitel 2.1) bestehen auch für gut begründete Erhöhungen der Mitarbeitendenzahl eines Bundesamtes hohe Hürden⁸⁸. Selbst innerhalb des Globalbudgets eines Bundesamtes besteht faktisch nur eine begrenzte Flexibilität, um z.B. einen höheren Anteil des Globalbudgets für den Personalbereich einzusetzen.

Auch das ASTRA ist von dieser Problematik betroffen. Es muss deshalb zur Erfüllung seiner Aufgaben als Bauherr der Nationalstrassen in bedeutendem Umfang externe Bauherrenunterstützung beziehen, welche aus dem NAF finanziert werden können, weil die Zahl der eigenen Mitarbeitenden nicht im erforderlichen Umfang erhöht werden kann. Das Auftragsvolumen dieser externen Bauherrenunterstützung lag in den Jahren 2015 bis 2019 jeweils zwischen CHF 32 Mio. und CHF 37 Mio.⁸⁹ zur Begleitung eines jährlichen Investitionsvolumens (Projektierungs- und Bauleistungen) von rund CHF 1.6 Mrd. Dem steht ein Personalaufwand des ASTRA von CHF 77 Mio. für das Aufgabenfeld Strasseninfrastruktur gegenüber⁹⁰.

Durch die umfangreiche Auslagerung von Bauherren-Aufgaben an externe Dritte können die erforderlichen personellen Kapazitäten gewährleistet werden. Die Auslagerung dieser Kernaufgabe bringt aber für das ASTRA auch eine Reihe von Nachteilen und Risiken:

- Der Detaillierungsgrad der Kenntnisse des ASTRA über die einzelnen Investitionsprojekte ist vergleichsweise gering. Dies erschwert die Kontrolle dieser Projekte durch das ASTRA, was zu zusätzlichen Risiken für das ASTRA als Bauherr führt.

⁸⁸ Ein Beispiel hierfür ist die im Zusammenhang mit NEB erforderliche Erhöhung der Stellenzahl des ASTRA.

⁸⁹ Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

⁹⁰ Helbling Beratung und Bauplanung AG (2018): Analyse Personalbedarf für den Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen-Infrastruktur, S. 4

- Im Lauf der Zeit erodiert das Wissen des ASTRA über sein Projekt- und Anlagenportefeuille sowie über die Marktverhältnisse im Planungs- und Baubereich. Die Abhängigkeit vom Know-how externer Dritter und die damit verbundenen Risiken nehmen tendenziell zu.
- Die Kosten für die Erfüllung von Bauherrenaufgaben durch Dritte sind höher, als wenn die betreffenden Aufgaben durch eigene Mitarbeitende des ASTRA erledigt würden. Erste Hinweise zu diesen Kostenunterschieden geben Untersuchungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu «externen Mitarbeitenden» der Bundesverwaltung, auch wenn die Mitarbeitenden der externen Bauherrenunterstützung des ASTRA nicht als «externe Mitarbeitende» zu bezeichnen sind (vgl. Spot).

Spot: Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle hat in den Jahren 2014 und 2019 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates verschiedene Fragen zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung untersucht⁹¹. Als «externe Mitarbeitende» werden Arbeitskräfte bezeichnet, die wie Bundesangestellte «... in einem ... Subordinationsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit stehen, ohne über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag nach BPG [Bundespersonalgesetz] zu verfügen.»⁹²

- Der Bericht aus dem Jahr 2014 kommt aufgrund einer Analyse von neun Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung zum Schluss, dass interne Mitarbeitende im Mittel rund ein Drittel günstiger sind als externe Mitarbeitende. *Dieser Wert darf allerdings nur als grober Hinweis verstanden werden, da die Art der durch interne und externe Mitarbeitende erledigten Arbeiten in der Analyse nicht berücksichtigt werden konnte*⁹³.
- Im Bericht aus dem Jahr 2019 wurde u.a. die Frage untersucht, welche Kosteneinsparung erreicht werden kann, wenn eine Arbeit statt durch einen externen Mitarbeitenden durch einen Bundesangestellten ausgeführt wird. Die Basis bilden Angaben zu 476 Vollzeitstellen, die in den Jahren 2015 bis 2019 internalisiert worden sind. Im Durchschnitt konnte durch die Internalisierung eine Kostenreduktion um 15% erreicht werden. Bei den im UVEK internalisierten Stellen lag die Einsparung bei 22%. *Diese Prozentangaben dürfen nur als Hinweis zur Grössenordnung der realisierbaren Einsparungen verstanden werden, da die Datengrundlagen gemäss den Angaben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle verschiedene Unzulänglichkeiten aufweisen*⁹⁴.

6.1.2 Wirtschaftliche Chancen des Insourcings von Bauherrenunterstützungsleistungen

Wie die Analysen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zeigen (vgl. obiger Spot), könnten durch das Insourcing von Bauherrenunterstützungsleistungen Kosteneinsparungen erreicht werden.

Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in den Bundesbetrieb Nationalstrassen schafft die hierfür notwendigen Voraussetzungen. Der ausgelagerte Bundesbetrieb Nationalstrassen wird nicht aus der allgemeinen Bundeskasse finanziert (vgl. Kap. 5.1.3). Er verfügt damit über wesentlich mehr Flexibilität, um den optimalen Mix zwischen der Erfüllung der Bauherrenaufgaben durch eigene Mitarbeitende oder durch externe Dritte zu wählen. Gemäss den Einschätzungen des ASTRA wird der Bundesbetrieb idealerweise deutlich weniger Bauherrenaufgaben an eine externe Bauherrenunterstützung auslagern, als dies heute geschieht. Damit greift der Bundesbetrieb nicht in unstatthafter Weise in den Markt ein, denn – die Bezeichnung sagt es bereits – bei Bauherrenunterstützungsleistungen handelt es sich um Aufgaben,

⁹¹ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2014): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. April 2014; Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2019): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 31. Juli 2019

⁹² Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2014): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. April 2014, S. 3698

⁹³ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2014): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. April 2014, S. 3702 ff

⁹⁴ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2019): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 31. Juli 2019, S.2435 ff

die eigentlich vom Bauherrn geleistet werden sollten. Die Verringerung der an externe Dritte vergebenen Bauherrenaufgaben verspricht verschiedene Vorteile:

- Dank vertieftem Engagement der eigenen Mitarbeitenden in den verschiedenen Projekten steigt die Qualität und Intensität der bauherrenseitigen Kontrollen. Die diesbezüglichen Risiken des Bundesbetriebs verringern sich.
- Das vertiefte Engagement der Mitarbeitenden des Bundesbetriebs in den verschiedenen Projekten verbessert den Kenntnisstand des Bundesbetriebs über das Projekt- und Anlagenportefeuille sowie über die Marktverhältnisse.
- Verschiedene Firmen verfügen sowohl über das Fachwissen für die Tätigkeit als Bauherrenunterstützung als auch über das Know-how für die Bearbeitung von Planungsaufträgen. Verschiedene private Ingenieurunternehmen wirken deshalb in gewissen Projekten als Planer und in anderen Projekten als Bauherrenunterstützung. So überwacht z.B. die Firma X als Bauherrenunterstützung in einem Projekt die planende Firma Y. In einem anderen Projekt können die Rollen vertauscht sein. Diese Konstellation ist mit Blick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten kritisch zu beurteilen⁹⁵.
- Ausserdem können Kosteneinsparungen erreicht werden, wenn Bauherrenaufgaben vermehrt durch eigene Mitarbeitende des Bundesbetriebs statt durch externe Dritte erfüllt werden. Die Untersuchungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle geben erste Hinweise zur Grössenordnung der möglichen Einsparungen (vgl. Spot).

Die Tabelle 10 zeigt, welche Einsparung erreicht werden kann, wenn Bauherrenaufgaben durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs statt durch eine externe Bauherrenunterstützung erledigt werden.

Tabelle 10 Kostenvergleich zwischen externer und interner Erledigung von Bauherrenaufgaben

Angaben für ein Arbeitsjahr im Tätigkeitsfeld «Bauherrenaufgaben»	Kosten pro Stunde	Kosten pro Jahr
Externe Bauherrenunterstützung: Durchschnittliche Honorarkosten eines Mitarbeitenden einer externen Bauherrenunterstützung (inkl. Spesen, inkl. Mehrwertsteuer)	CHF 190 (a)	CHF 307'800 (b)
Erledigung der Bauherrenaufgaben durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs:		
○ Hypothetischer Personalaufwand des Bundesbetriebs für Erledigung der extern vergebenen Aufgaben zur Bauherrenunterstützung (inkl. Arbeitgeberleistungen)		CHF 180'000 (c)
○ Mittlere Kosten für Büroräume, IT etc. für einen Mitarbeitenden des Bundesbetriebs		CHF 15'500 (d)
Subtotal		CHF 195'500
Einsparpotenzial für Bundesbetrieb , wenn Bauherrenaufgaben durch internen Mitarbeitenden statt durch eine externe Bauherrenunterstützung erledigt werden		CHF 112'300 d.h. 36 %
<i>Zu beachten: Einsparpotenzial für Bund bei 32 %, da eingesparte Kosten des Bundesbetriebs für Mehrwertsteuer im Gegenzug zu einer ebenso grossen Verringerung der Steuereinnahmen des Bundes führen.</i>		

- (a) Gewichteter Mittelwert der Stundensätze der vom ASTRA vergebenen Aufträge für Bauherrenunterstützung inkl. Mehrwertsteuer (Angaben des ASTRA gemäss Detailauswertung 2017)
- (b) Angenommen wird, dass ein Mitarbeitender des Bundesbetriebs 90 % seiner Netto-Arbeitszeit (90 % von 1'800 Stunden nach Abzug der Ferien) für die Erfüllung der Bauherrenaufgaben einsetzen kann. Für den Kostenvergleich mit der externen Bauherrenunterstützung wird deshalb für einen Mitarbeitenden einer Bauherrenunterstützung von 1'620 verrechneten Stunden ausgegangen.
- (c) Schätzung des ASTRA auf Basis des aktuellen Personalaufwands für Mitarbeitende, die ähnliche Aufgaben wie die externe Bauherrenunterstützung erfüllen
- (d) Schätzung des ASTRA in der Annahme, dass der Bundesbetrieb eine Miete für die genutzten Büroräume bezahlen muss

Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

⁹⁵ Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle (2016): Bauherrensupport beim Projekt Gotthardpassstrasse, Bundesamt für Strassen, S. 12

In den Jahren 2015 bis 2019 hat das ASTRA für die Bauherrenunterstützung jährlich zwischen CHF 32 Mio. und CHF 37 Mio. ausgegeben. Das Beiziehen externer Bauherrenunterstützung schafft Flexibilität, um Arbeitsspitzen abzudecken. Dies wird auch im Bundesbetrieb Nationalstrassen erforderlich sein. Es wird deshalb hier modellhaft davon ausgegangen, dass auch in Zukunft ein Drittel dieses Auftragsvolumens an eine externe Bauherrenunterstützung geht, während zwei Drittel des Volumens von eigenen Mitarbeitenden des Bundesbetriebs erledigt werden. Statt der Kosten von CHF 21 Mio. bis CHF 25 Mio. für die externe Beschaffung dieser Arbeiten ist bei einer Erledigung durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs von etwa 30 % bis 40 % tieferen Kosten auszugehen. Es kann mit einem jährlichen Einsparpotenzial von CHF 6 Mio. bis CHF 10 Mio. gerechnet werden.

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist davon auszugehen, dass das Insourcing von Leistungen der Bauherrenunterstützung im Verlauf mehrerer Jahre durchzuführen ist. Wesentlich für das Gelingen ist,

- dass im Bundesbetrieb attraktive Stellenprofile geschaffen werden können, die z.B. Aufgaben der Bauherrenunterstützung in geeigneter Weise mit Projektleitungsaufgaben verknüpfen
- dass der Bundesbetrieb für die gesuchten qualifizierten Fachleute aus der Privatwirtschaft als Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (Lohnniveau, Sozialversicherungen, Arbeitsmodelle etc.) genügend attraktiv ist⁹⁶.

6.1.3 Auswirkungen des Insourcings auf die Gouvernanz

Neben dem oben genannten jährlich wiederkehrenden Einsparpotenzial (Bewertungskriterium C1) können mit der Verringerung der extern vergebenen Bauherrenaufgaben auch Verbesserungen der Gouvernanz und Verminderungen der Risiken erreicht werden. So kann die bedarfsgerechte Ressourcenverfügbarkeit besser gewährleistet werden (Bewertungskriterium B1). Der Bundesbetrieb erledigt einen grösseren Teil der Bauherrenaufgaben mit eigenen Mitarbeitenden und schafft damit klare Zuständigkeiten (Bewertungskriterium A5). Damit sinkt das Risiko von problematischen Interessenkonflikten, wenn ein Ingenieurunternehmen bei einem Projekt als Bauherrenunterstützer des Bundesbetriebs ein anderes Ingenieurunternehmen konsequent zu überwachen hat im Wissen, dass die Rollenverteilung bei einem nächsten Projekt genau umgekehrt sein könnte.

6.2 Insourcing von Verkehrsmanagementaufgaben, die durch Kantonspolizeien erfüllt werden

6.2.1 Wirtschaftliche Chancen des Insourcings von Verkehrsmanagementaufgaben

Für das Verkehrsmanagement auf den Nationalstrassen ist die Verkehrsmanagementzentrale des ASTRA in Emmen zuständig. Aus technischen Gründen ist es der Verkehrsmanagementzentrale noch nicht möglich, alle Anlagen (Wechseltextanzeigen, Lichtsignalanlagen, Systeme zur dynamischen Geschwindigkeitsregulierung etc.) auf den Nationalstrassen von Emmen aus zu steuern. Aufgrund dieser technischen Restriktionen erfüllen die Kantonspolizeien heute verschiedene Verkehrsmanagementaufgaben. Dafür werden sie vom ASTRA entschädigt.

Längerfristiges Ziel des ASTRA ist, alle Verkehrsmanagementanlagen von Emmen aus zu steuern. Zwei Voraussetzungen müssen hierfür geschaffen werden:

- Die Interoperabilität der Verkehrsmanagementanlagen muss gegeben sein, damit es in Zukunft technisch möglich ist, alle Anlagen von der Verkehrsmanagementzentrale in Emmen aus zu steuern. Das Projekt «Systemarchitektur Schweiz» des ASTRA hat die Aufgabe, dies in den nächsten Jahren zu ermöglichen.

⁹⁶ Die jüngsten Personalrekrutierungen des ASTRA zeigen, dass die Arbeitsbedingungen des heutigen ASTRA diese Voraussetzungen erfüllen würden.

- Die Verkehrsmanagementzentrale muss in der Lage sein, ihren Personalbestand zu erhöhen, um die Aufgaben der Kantonspolizeien zu übernehmen. Aufgrund der politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung wäre dies heute nur schwer möglich. Für den ausgelagerten Bundesbetrieb Nationalstrassen ist jedoch von einer wesentlich grösseren Flexibilität auszugehen, um zusätzliche Mitarbeitende zu rekrutieren (vgl. Kapitel 5.1.3). Wie die Tabelle 11 zeigt, kann mit jährlichen Einsparungen von CHF 2 Mio. bis CHF 3 Mio. gerechnet werden, wenn die Steuerung der Verkehrsmanagementanlagen statt durch die Kantonspolizeien durch die Verkehrsmanagementzentrale in Emmen erfolgt⁹⁷.

Tabelle 11 Kostenvergleich zwischen externer und interner Erfüllung von Verkehrsmanagementaufgaben

	Kosten pro Vollzeitäquivalent	Anzahl erforderliche Vollzeitäquivalente	Kosten pro Jahr
Erfüllung von Verkehrsmanagementaufgaben durch die Kantonspolizeien	*	*	CHF 5.2 Mio. (a)
Erfüllung der Verkehrsmanagementaufgaben durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs:		12 bis 15 zusätzliche Operatoren (b)	
<ul style="list-style-type: none"> Personalaufwand des Bundesbetriebs für zusätzliche Operatoren in der Verkehrsmanagementzentrale (inkl. Arbeitgeberleistungen) 	CHF 150'000 (c)		CHF 1.8 Mio. bis CHF 2.3 Mio.
<ul style="list-style-type: none"> Kalkulatorische Kosten für Büroräume, IT etc. für einen Mitarbeitenden des Bundesbetriebs 	CHF 15'500 (d)		ca. CHF 0.2 Mio.
Subtotal			CHF 2.0 Mio. bis CHF 2.5 Mio.
Einsparpotenzial, wenn Verkehrsmanagementaufgaben durch interne Mitarbeitende statt durch die Kantonspolizeien erfüllt werden			CHF 2.7 Mio. bis CHF 3.2 Mio.

- (a) Summe der pauschalen Entschädigungen des ASTRA an die Kantonspolizeien im Jahr 2019 für die Erfüllung der genannten Aufgaben des Verkehrsmanagements
- (b) Pro Schicht sind gemäss den Schätzungen des ASTRA je nach Tageszeit 1 bis 2 zusätzliche Operatoren erforderlich, was aufgrund der branchenüblichen Stellenbedarfsplanung für Schichtbetriebe zum angegebenen Bedarf an zusätzlichen Operatoren führt.
- (c) Angaben des ASTRA
- (d) Schätzung des ASTRA

Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis von Angaben des Bundesamtes für Strassen ASTRA

6.2.2 Auswirkungen des Insourcings auf die Gouvernanz

Neben dem oben genannten jährlich wiederkehrenden Einsparpotenzial (Bewertungskriterium C1) können mit der Steuerung der Verkehrsmanagementanlagen aus einer Hand auch eine Erhöhung der Selbständigkeit der Verkehrsmanagementzentrale (Bewertungskriterium A4) und eine Stärkung ihrer Handlungs- und Anpassungsfähigkeit (Bewertungskriterium B3) erreicht werden. Nicht zuletzt kann auch ein Beitrag zur Pflege und Entwicklung der Reputation der Verkehrsmanagementzentrale geleistet werden (Bewertungskriterium B2).

⁹⁷ Unverändert bleiben dabei die Aufgaben der drei regionalen Leitzentralen in den Räumen Zürich – Winterthur, Lausanne und Genf.

6.3 Übernahme der Aufgaben der kantonalen Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb

Das ASTRA ist für den Betrieb der Nationalstrassen verantwortlich. Art. 49a Bundesgesetz über die Nationalstrassen verpflichtet den Bund, die operativen Arbeiten des betrieblichen Unterhalts mittels Leistungsvereinbarungen an die von den Kantonen getragenen Gebietseinheiten auszulagern. Heute bestehen elf derartige Gebietseinheiten (vgl. Kapitel 2.2.1). Im betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen hat seit der Überführung dieser Aufgabe zum Bund im Jahr 2008 eine markante Steigerung der Tätigkeiten (und damit der Kosten) stattgefunden. Die Kosten für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen sind im Zeitraum 2008 bis 2020 trotz diverser realisierter Optimierungen (angestossen durch das ASTRA / die Gebietseinheiten selber) um beinahe 20 % auf CHF 373 Mio. pro Jahr angestiegen. Die folgenden Ursachen sind hierfür verantwortlich:

- Als Folge der Übernahme von Strecken der Netzfertigstellung haben sich die Netzlänge und die Komplexität des Netzes erhöht (u.a. überdurchschnittliche Zunahme der unterhaltsseitig aufwändigen Tunnels)
- Erhöhte Sicherheitsstandards für Verkehrsteilnehmende und Mitarbeitende sowie der technologische Fortschritt bei den Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen (Teilprodukt BSA) haben seit 2008 deutliche Kostensteigerungen verursacht
- Der durchschnittliche Tagesverkehr hat auf zahlreichen Streckenabschnitten deutlich zugenommen. Die Folge davon sind beispielsweise ein erhöhter Anteil an «teuren» Unterhaltsarbeiten in der Nacht oder die Anschaffung von kostspieligen, oftmals nicht ausreichend ausgelasteten Spezialgeräten.
- Übernahme von rund 400 km zusätzlichen Strassen ins Nationalstrassennetz per 1.1.2020 im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Nationalstrassennetz.

6.3.1 Schwächen der heutigen Organisationsform aus wirtschaftlicher Sicht

Seit der Übernahme der Verantwortung für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen durch den Bund im Jahr 2008 wurden zahlreiche Effizienzsteigerungsprogramme initiiert und umgesetzt. Den laufend steigenden Anforderungen an den Betrieb der Nationalstrassen als Folge der Zunahme des Verkehrs und der Automatisierung der Strasse (vorab in den Tunnels) wurde auch in wirtschaftlicher Hinsicht Rechnung getragen. Die Globalentschädigungen an die elf Gebietseinheiten wurden regelmässig neu ausgehandelt, immer mit dem Effekt, für die gleiche Leistung einen tieferen Preis zu bezahlen oder für den gleichen Preis eine grössere Leistung zu erhalten. Ebenso konnten die Regietarife für im Stundentarif erbrachte Leistungen reduziert und eine Beteiligung des Bundes an der Gewinnverwendung der Gebietseinheiten vereinbart werden.

Gleichwohl besteht im betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen weiterhin ein erhebliches wirtschaftliches Optimierungspotenzial. Die heutige Organisationsform ist für weitere Effizienzoptimierungen ein limitierender Faktor, da sie struktur- und prozessbedingte Schwächen aufweist.⁹⁸ Ausserdem ist die Mitarbeitendenzahl der Gebietseinheiten mehr als 100 Mal grösser als die Mitarbeitendenzahl des ASTRA-Bereichs «Betrieb».

- Das heutige Organisationsmodell mit 11 Gebietseinheiten, welche mittels Leistungsvereinbarungen geführt und deren Leistungen einerseits über Globalentschädigungen andererseits mittels Regietarifen abgegolten werden, weist verschiedene Schwachpunkte auf. Die Gebietseinheiten agieren als «Quasi-Monopolisten», es fehlt insgesamt der Wettbewerbsdruck. Trotz erzielter Verbesserungen als Folge einer schrittweise verbesserten finanziellen Steuerung der Gebietseinheiten bestehen offensichtliche Performance-Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietseinheiten, die schwierig zu beseitigen sind. Ein wesentlicher Grund sind dabei die unterschiedlichen Organisationsformen. Auf der einen Seite des Spektrums steht die als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisierte Gebietseinheit VIII (NSNW), die im Besitz der Trägerkantone ist. Auf der anderen Seite existieren verschiedene

⁹⁸ Angaben zum Rechtssetzungsbedarf, der im Falle einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb entsteht, finden sich in Kapitel 7.2.

Gebietseinheiten, die auf nachgelagerter Hierarchiestufe als Abteilung innerhalb des jeweiligen kantonalen Tiefbauamts organisiert sind (Gebietseinheiten I, IV, V, VI, VII, X, teilweise IX). Nachteilig wirkt sich bei der Mehrzahl der Gebietseinheiten der Sachverhalt aus, dass die Gebietseinheiten die kantonalen Vorgaben - als Folge der hierarchischen Eingliederung in die kantonale Verwaltung - meist stärker gewichten als diejenigen des Bundes. Überdies führen die heterogenen Organisationsformen bei den Gebietseinheiten zu hohen Koordinationskosten beim ASTRA. Auch die Umsetzung des vom ASTRA eingeführten kohärenten Rechnungslegungsstandards (orientiert an SWISS GAAP FER resp. HRM 2) ist in den Gebietseinheiten als Folge der unterschiedlichen Organisationsformen erschwert. Generell kann festgestellt werden, dass sämtliche Optimierungen betreffend die verbesserte Steuerung und die Vereinfachung von Abläufen zwischen dem ASTRA und den 11 Gebietseinheiten zeitaufwändig und ressourcenintensiv sind.

- Die vorliegenden finanziellen Steuerungsinformationen zeigen ausserdem folgendes:⁹⁹
 - Das ASTRA vergütet im Bereich der Fahrzeuge und Gerätschaften zu hohe Beträge, da die kalkulatorischen Abschreibungen (welche die Grundlage für das Entschädigungsmodell bilden) in der Regel deutlich über den finanzwirtschaftlich zulässigen Abschreibungen liegen.
 - Als Folge der steigenden Anforderungen an die Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen sowie die generellen Standards beschaffen die Gebietseinheiten Spezialfahrzeuge und Geräte, die oftmals nicht ausreichend ausgelastet sind. Der Grund dafür sind die häufig zu kleinen Streckenperimeter der einzelnen Gebietseinheiten und die kaum existente Koordination der Spezialfahrzeuge und Geräte zwischen den Gebietseinheiten (fehlender Anreiz). Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Gebietseinheiten die Fahrzeugauslastung durch deren Einsatz sowohl auf den National- als auch auf den Kantonsstrassen verbessern können.
 - Die insgesamt steigenden Kosten für die Informatik (Zunahme Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen, siehe oben) fallen zwischen den Gebietseinheiten stark unterschiedlich aus, was mehrheitlich nicht auf deren eigentliche Tätigkeit zurückzuführen ist, sondern auf die von den jeweiligen kantonalen Verwaltungen festgelegten Kostenumlagen. In geringerem Ausmass gilt diese «Umlageproblematik» auch für weitere administrative Kosten der Kantone.
- Die beschaffungsseitigen Grössenvorteile für die auch in Zukunft steigenden Ausgaben bei Anlagen für Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen (bspw. in Tunnels) oder beim Strom können als Folge des dezentralen Organisationsmodells mit letztlich 11 unabhängigen Entscheidungsinstanzen nicht genutzt werden.

6.3.2 Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb

Die Übernahme der Aufgaben der kantonalen Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb ist als Chance zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einzustufen. Die wesentlichen Gründe hierfür sind:

- Einheitliche Führung und finanzielle Steuerung des betrieblichen Unterhalts der Nationalstrassen.
- Reduktion der Beschaffungskosten für Fahrzeuge, Geräte, Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen sowie für die Informatik und weitere Gemeinkostenbereiche.
- Abbau von Systemmängeln, indem der Bund keine Überabschreibungen für Fahrzeuge und Geräte bezahlt und die kantonalen Kostenumlagen entfallen (letzteres führt allerdings zu erhöhten direkten Kosten beim Bundesbetrieb).
- Homogenisierung der Steuerungs- und Überwachungsprozesse mit reduziertem Aufwand für Standardisierungen und Aufsicht.
- Vereinfachung der Abläufe zwischen Filiale (Bau/Projektgeschäft) und dem betrieblichen Unterhalt, nicht zuletzt dank Zusammenführung der Entscheidungsverantwortung beim Bundesbetrieb.

⁹⁹ Siehe dazu auch diverse Ergebnisberichte und Protokolle des Projektes «ALV 14» zur Neuverhandlung der Entschädigungen für die Globale und den kleinen baulichen Unterhalt zwischen dem ASTRA und den elf Gebietseinheiten.

- Optimierung der Ressourcenpools als Folge der gestiegenen Anforderungen an das Betriebspersonal (bspw. Nacharbeiten).
- Schrittweise Optimierung der heutigen Infrastrukturen in Bezug auf die Anzahl Werkhöfe, Stützpunkte sowie Salzlager und somit den Ressourceneinsatz. Zu beachten ist allerdings, dass gewisse Tätigkeiten (Winterdienst, Unfalldienst) distanzempfindlich respektive zeitkritisch sind.
- Make or Buy: Abhängig von Knowhow und Verfügbarkeiten (siehe vorstehend Winterdienst), können für deutlich grössere Arbeits- resp. Auftragsvolumina Verträge mit spezialisierten Drittfirmen eingegangen werden. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die nicht hoheitlich zu erbringen sowie austauschbar und standardisierbar sind (z.B. Reinigungsarbeiten oder Grünpflege).
- Generell bietet sich bei einer Übernahme der operativen Arbeiten des Betriebs der Nationalstrassen durch den Bundesbetrieb im Sinne der vorstehend beschriebenen Optimierungsansätze die Chance einer vergleichsweise raschen Realisierung von Skaleneffekten, indem beispielsweise die dezentralen Gebietseinheiten von heute elf auf vier bis fünf regionale Zentren reduziert werden.

Nachdem der Bund im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen im Jahr 2008 übernommen und dessen Ausführung mittels Leistungsvereinbarungen zurück an die im Besitz der Kantone stehenden Gebietseinheiten delegiert hat, würde die Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb zahlreiche Herausforderungen mit sich bringen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind folgende vier Aspekte hervorzuheben:

- Es entsteht ein Bundesbetrieb mit rund 1'700 Mitarbeitenden, was (trotz aller Effizienzsteigerungspotenziale) hohe Anforderungen an den Aufbau geeigneter Führungsstrukturen sowie Aufsichts- und Steuerungsprozesse stellen wird.
- Die Fahrzeuge und Geräte, d.h. die für den Betrieb relevanten Investitionsgüter sind im Besitz der Kantone. Die Übernahme und/oder Neubeschaffung dieser betriebsnotwendigen Anlagegüter ist als komplex einzustufen. Gleiches gilt für die Überführung und/oder Ablösung der zahlreichen laufenden Verträge mit Dritten. Dies gilt vor allem mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen des Betriebs im Sinne der jederzeitigen Sicherstellung von Verkehrsfluss sowie Arbeits- und Verkehrssicherheit.
- Eine vollständige Zentralisierung der Aktivitäten ist auch bei einem Bundesbetrieb betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll und gefährdet die vorstehend bereits erwähnten übergeordneten Ziele. Deshalb ist darauf achten, dass die Organisation den Anforderungen an die dezentrale Leistungserbringung (unterschiedliche Streckenabschnitte, kurzfristige Einsatzfähigkeit vor Ort) optimal Rechnung trägt.
- Grösse allein ist kein Merkmal für wirtschaftliche Effizienz. Verschiedene Gebietseinheiten haben in den letzten Jahren Effizienzsteigerungen erzielt, die bei der Integration in einen Bundesbetrieb nicht «automatisch» weiterbestehen.

6.3.3 Mögliche Organisationsformen für die Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb

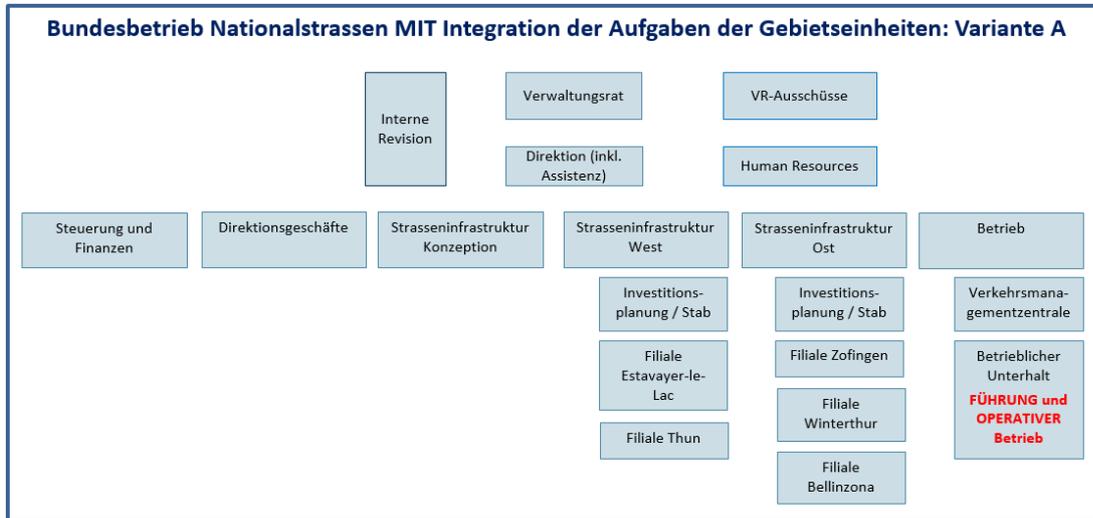
Die detaillierte Gestaltung des Organisationsmodells ist Aufgabe einer späteren Projektphase. Zwecks einer ersten Auseinandersetzung mit dieser Thematik sind nachfolgend drei denkbare Modelle skizziert, die in einer weiteren Projektphase zu konkretisieren und zu beurteilen sind:

- Variante A: Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb
- Variante B: Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch die fünf Filialen des Bundesbetriebs
- Variante C: Schaffen einer Tochtergesellschaft Betrieb des Bundesbetriebs

Variante A (vgl. Abbildung 15): Der Betrieb wird im Bundesbetrieb als eigenständige Abteilung geführt und hierarchisch somit auf die gleiche Stufe gestellt wie die anderen Geschäftsbereiche des Bundesbetriebs. Als Folge der zahlreichen dezentralen Standorte und der Grösse dieser Abteilung ist in organisatorischer Hinsicht eine sorgfältige Strukturierung der Aufbauorganisation, der Verteilung der Standorte (Werkhöfe,

Stützpunkte, Salzlager), der Arbeitsorganisation und –abläufe sowie der Betriebsmittelbeschaffung von grosser Bedeutung, um die angestrebten wirtschaftlichen Effekte auch ausschöpfen zu können.

Abbildung 15 Variante A: Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb



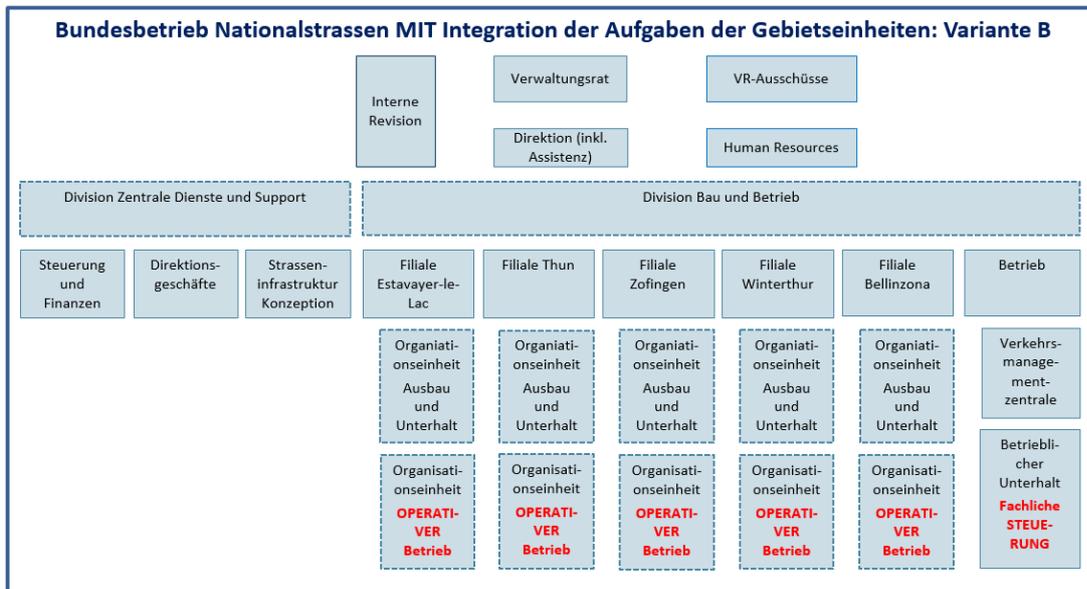
Quelle: Hanser Consulting

Variante B (vgl. Abbildung 16): Die Abteilung Betrieb ist nur für die konzeptionellen und steuerungsseitigen Vorgaben sowie für einen grossen Teil der Betriebsmittelbeschaffung für den Betrieb zuständig. Die führungsseitige Verantwortung und die operativen Arbeiten des Betriebs werden dezentral organisiert und den Filialen angegliedert. Entsprechend ist die Ausführung des betrieblichen Unterhalts dezentral auf fünf Standorte verteilt. Der Abstimmungsbedarf zwischen Bau und Betrieb wird auf Stufe der Filiale geregelt. Zur Ausschöpfung der angestrebten wirtschaftlichen Effekte sind der Anpassungsbedarf in Bezug auf die Standorte (Werkhöfe, Stützpunkte, Salzlager) sowie die Arbeitsorganisation und -abläufe zu ermitteln bzw. festzulegen.

Ausserdem wird bei dieser Variante eine Neugestaltung der Aufbauorganisation notwendig, da der Personalbestand pro Filiale von heute 30 bis 50 Mitarbeitenden auf 200 bis 400 Mitarbeitende steigt. Es erscheint deshalb sachgerecht, die heute als «Bereiche» agierenden Filialen zu «Abteilungen» aufzuwerten. Damit würden die beiden Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Ost des Bundesbetriebs wegfallen. Um die Führungsspanne des Direktors/der Direktorin des Bundesbetriebs angesichts der zusätzlichen Abteilungen nicht zu gross werden zu lassen und damit die Qualität der Gouvernanz sicherzustellen, könnte eine zusätzliche Führungsebene mit zwei «Divisionen» geschaffen werden:

- Division «Zentrale Dienste und Support», in der die übergeordneten Funktionen und der Support konzentriert werden
- Division «Bau und Betrieb» mit Schwerpunkt bei den operativen Aufgaben.

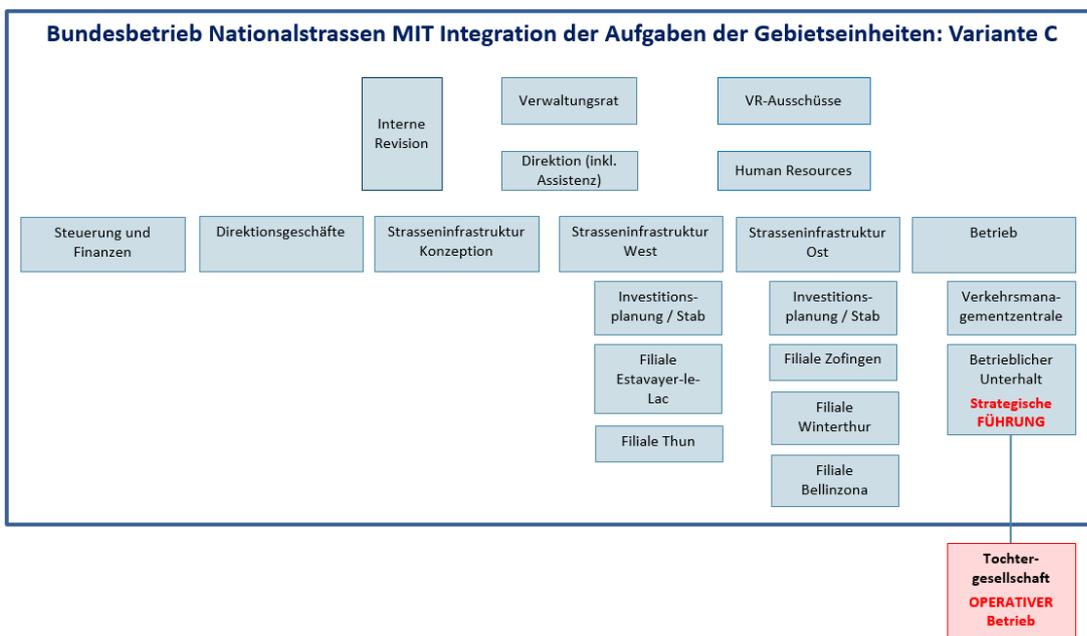
Abbildung 16 Variante B: Zuständigkeit der Filialen für Strasseninfrastruktur und Betrieb



Quelle: Hanser Consulting

Variante C (vgl. Abbildung 17): Die konzeptionellen und steuerungsseitigen Vorgaben für den Betrieb der Nationalstrassen erfolgen durch die Abteilung Betrieb des Bundesbetriebs. Die operativen Arbeiten des Betriebs (mit dem grossen Teil der Ressourcen an Personal, Infrastruktur und Betriebsmitteln) werden in eine rechtliche eigenständige Tochtergesellschaft ausgegliedert. Als Folge der zahlreichen dezentralen Standorte und der Grösse dieser Tochtergesellschaft ist eine sorgfältige Strukturierung der Aufbauorganisation der Tochtergesellschaft, der Verteilung der Standorte (Werkhöfe, Stützpunkte, Salzlager) sowie der Arbeitsorganisation und -abläufe innerhalb dieses neuen Unternehmens von grosser Bedeutung, um die angestrebten wirtschaftlichen Vorteile auch ausschöpfen zu können.

Abbildung 17 Variante C: Tochtergesellschaft Betrieb



Quelle: Hanser Consulting

Vergleicht man die drei Varianten A, B und C, so lassen sich die folgenden Stärken und Schwächen erkennen:

- Angesichts der grossen Anzahl von rund 1'300 Mitarbeitenden in den Gebietseinheiten und der zwangsläufigen Dezentralität der Aufgabenerfüllung ist es offensichtlich, dass bei jeder Organisationsvariante die Notwendigkeit besteht, die Führung und Steuerung des betrieblichen Unterhalts auf mehrere Einheiten und Standorte zu verteilen. Entsprechend kommt der detaillierten Ausgestaltung von Führungs- und Steuerungsprozessen sowie des Organigramms eine wichtige Bedeutung zu, damit die erwarteten Effizienzgewinne (vgl. Kapitel 6.3.4) auch tatsächlich realisiert werden können.
- Die Etablierung einer separaten Tochtergesellschaft (Variante C) macht aus Gründen der weitestgehend nicht kommerziellen Tätigkeit im betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen gemäss den Erwägungen zur Rechtsform des Bundesbetriebs wenig Sinn, da sich die anzustrebende Organisationsstruktur auch in den Varianten A und B – z.B. mittels weitgehend eigenständiger Cost-Centers – bewerkstelligen lässt.
- Die Variante B weist gegenüber der Variante A den Vorteil auf, dass die im Tagesgeschäft vorhandenen Synergien zwischen den baulichen Aktivitäten der fünf Filialen und dem Betrieb besser genutzt werden können. Bereits früher durchgeführte Studien zeigen, dass für einen wirtschaftlich optimalen Betrieb schweizweit vier bis fünf Standorte ausreichen¹⁰⁰, was der gegenwärtigen Zahl von fünf Filialstandorten entspricht. Auf Stufe Ausführung sind die Tätigkeiten und das Personal zwischen dem Bau und dem Betrieb auch bei der Variante B weiterhin klar zu trennen. Dennoch lassen sich die im Tagesgeschäft häufig notwendigen Abstimmungsprozesse (z.B. Signalisation bei Erhaltungsmaßnahmen) durch eine einheitliche Führungsstruktur klar verbessern. Als Folge der notwendigen Dezentralität der Betriebssteuerung und -ausführung müsste bei der Variante A eine organisatorisch mit den Filialen vergleichbare «Parallelstruktur» innerhalb der Abteilung Betrieb geschaffen werden.
- Zu beachten ist, dass auch bei der Variante B die physische Zusammenführung der Betriebsführung mit den fünf Filialstandorten zwar anzustreben, aber aufgrund der vorhandenen Werkhofinfrastrukturen nur beschränkt machbar ist. Hierbei geht es weniger um das administrative Kaderpersonal, sondern um die operative Betriebsführung, die sinnvollerweise nahe bei der Basis, d.h. bei den Werkhöfen anzusiedeln ist.¹⁰¹

Fazit: Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, im Falle der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb die Variante B «Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch die fünf Filialen des Bundesbetriebs» vertieft zu analysieren und entsprechend zu konkretisieren. Wertvoll könnte dabei auch ein Vergleich mit der Organisationsstruktur der ASFINAG in Österreich oder der Autobahn GmbH in Deutschland sein (vgl. Spot).

Spot: Organisationsstruktur der ASFINAG und der Autobahn GmbH:

Der Betrieb eines landesweiten Hochleistungsstrassennetzes erfordert in jedem Fall eine dezentrale Organisationsstruktur, da insbesondere die zeitnahe Erfüllung des Winterdienstes, der Schadenwehr und des technischen Dienstes bei Unfällen sonst nicht möglich ist.

So weist die Autobahn GmbH, die in Deutschland ein Netz von rund 13'100 km Länge zu betreiben hat, auf der obersten Ebene denn auch eine geografische Gliederung auf. Deutschland wurde dazu auf 10 Niederlassungen mit insgesamt 41 regionalen Aussenstellen aufgeteilt. Alle diese Einheiten erfüllen sowohl Aufgaben im Betrieb als auch im Ausbau und Unterhalt. Hinzu kommen Autobahnmeistereien, die ausschliesslich Betriebsaufgaben erfüllen.

Die ASFINAG in Österreich weist eine grundsätzlich andere Organisationsstruktur auf. Auf der obersten Ebene erfolgt die Gliederung nach Aufgabentypen. So sind die ASFINAG Service GmbH und die ASFINAG Alpenstrassen GmbH für den Betrieb der Hochleistungsstrassen in je spezifischen Bundesländern zuständig. Die ASFINAG Bau

¹⁰⁰ Vgl. Arbeits- und Ergebnisberichte zur Optimierung und Steuerung des Betrieblichen Unterhaltes NS (2009), Arbeitsgemeinschaft F. Preisig AG, Zürich / BHP – Hanser und Partner AG, Zürich

¹⁰¹ Hinweis: Eine Reduktion der Anzahl Werkhöfe und Stützpunkte ist ein weiteres wirtschaftliches Optimierungsfeld im Bereich Betrieb, das aber nicht im direkten Zusammenhang mit der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb steht und deshalb hier nicht zu vertiefen ist.

Management GmbH ist im ganzen Land für den Ausbau und Unterhalt verantwortlich. Der ASFINAG Maut Service GmbH obliegen alle Aufgaben rund um die Maut. Um die Aufgaben auf dem ganzen 2'233 km langen Netz effizient und zeitnah erfüllen zu können, sind die Mitarbeitenden der verschiedenen GmbHs auf verschiedene Standorte im Land verteilt. An den verschiedenen Standorten sind in der Regel sowohl Mitarbeitende der ASFINAG Bau Management GmbH als auch Mitarbeitende der ASFINAG Service GmbH bzw. der ASFINAG Alpenstrassen GmbH tätig, um die Koordination zwischen Bau und Betrieb sicherzustellen und die Nutzung von Synergien zu erleichtern.

6.3.4 Mögliche Einsparpotenziale

Die Einsparpotenziale für das ASTRA ergeben sich einerseits aus der heutigen (offenen und verdeckten) Gewinnabschöpfung der Kantone und andererseits aus echten Kostenoptimierungsmöglichkeiten bei einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb. Wegfallen werden hingegen die heutigen Synergien der Gebietseinheiten (GE) mit den Kantonen (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12 Mögliche Einsparpotenziale, wenn die Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb integriert werden

Effekt	Einsparpotenzial pro Jahr	Begründung
Internalisierung bestehende Gewinne der Gebietseinheiten (GE)	CHF 10 – 15 Mio.	Die Gebietseinheiten mit aussagekräftigem Finanzbuchhaltungs-Jahresabschluss weisen 2019 eine Umsatzrendite von rund 4 – 8% aus (GE VI 3.4%, GE VII 7.5%, GE VIII 6.5%, GE X 7.7%, GE XI: 8.0%). Bei total CHF 373 Mio. Umsatz (Finanzvorschlag 2020) dürfte sich der Gewinn aller GE zusammen auf rund CHF 20 – 25 Mio. belaufen. Der heutige Anspruch des ASTRA beläuft sich nur auf 50% der Ausschüttungen (nicht des Gewinns).
Skalenvorteile Beschaffung	CHF 6 – 10 Mio.	Durch den koordinierten gemeinsamen Einkauf dürften bei verschiedenen Güter- und Dienstleistungskategorien Beschaffungskostenvorteile möglich sein. Dies gilt namentlich für eine zentralisierte Strombeschaffung, für Unterhaltskosten als Folge einer harmonisierten Beschaffung der Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen (Filialgeschäft) sowie für Beschaffungspreise beim koordinierten Einkauf von Fahrzeugen und Geräten. Die Kosten der relevanten Kostenarten (Material, Fremdleistungen, Fahrzeuge und Geräte) belaufen sich jährlich auf rund CHF 200 Mio. Den erzielbaren Skalenvorteil im Beschaffungsbereich (ohne Mengenreduktion bei Fahrzeugen und Geräten, siehe unten) schätzen wir vorsichtig auf 3 - 5%.
Betriebliche Synergien	CHF 7 – 10 Mio.	Die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten ermöglicht Vereinheitlichungen und Optimierungen in zahlreichen Bereichen, die sich bei den Kosten günstig auswirken: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Spezialfahrzeuge und -geräte: Optimierung der Fahrzeugzahl aufgrund Gesamtbedarf und der Wartung aufgrund einheitlichem Fahrzeugtyp ▪ Personal: Prozessoptimierungen in der Zusammenarbeit zwischen ASTRA (Zentrale / Filialen) und GE (gemeinsame Systeme, raschere Entscheidungswege) ▪ Grössere Teams, grössere Bearbeitungsperimeter ▪ Werkhöfe/Stützpunkte: Reduktion der Anzahl ▪ Abbau von Hierarchieebenen auf der operativen Stufe Die Bezifferung dieser Optimierungsmöglichkeiten ist schwierig. Zum Teil fallen die Kostenvorteile auch auf Seiten des Bundesamtes X an. Insgesamt dürfte das Potenzial etwa 2 bis 3 % der Gesamtkosten betragen.
Reduktion Overhead (Teilprodukt, Gemeinkosten)	CHF 9 – 12 Mio.	Durch die Herauslösung der Aufgaben der Gebietseinheiten aus den Kantonen fallen die heute teilweise sehr hohen Verrechnungen und Umlagen von anderen Kantonsstellen im Bereich der Zentralen Dienste wie IT und Administration weg. Auch dürfte die Verwaltung der Gebietseinheiten schlanker möglich sein. Die heute verrechneten Gemeinkosten betragen rund CHF 13 – 15% des Gesamtertrags der Gebietseinheiten. Wir gehen von einem Einsparpotenzial von mindestens 20% aus.
Wegfall Synergien Kantone	Zusatzkosten von CHF 3 - 5 Mio.	Heute nutzen die Gebietseinheiten zum Teil Ressourcen der Kantone und umgekehrt. Diese Synergien fallen weg, wenn die Gebietseinheiten aus den kantonalen Strukturen herausgelöst werden. Auch hier ist eine Quantifizierung des Effekts schwierig. Der Anteil des Leistungsaustausches zwischen National- und Kantonsstrassen-Aktivitäten ist mit Ausnahme der GE V allerdings i.d.R. unter 10% des jährlichen Umsatzes einer Gebietseinheit.
TOTAL	CHF 29 – 42 Mio.	

Quelle: Schätzungen HanserConsulting auf Basis von verfügbaren Unterlagen und Jahresrechnungen (Finanzbuchhaltung, Reportings) des ASTRA sowie von Projekten, die Hanser Consulting im Auftrag des ASTRA durchgeführt hat (ALV 14 und OSBU)

Insgesamt dürfte sich das Einsparpotenzial für den Bundesbetrieb Nationalstrassen bei einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten auf rund CHF 29 bis 42 Mio. pro Jahr belaufen.

Noch nicht berücksichtigt sind zusätzlich zu erwartende Effizienzgewinne aufgrund des optimierten Zusammenspiels zwischen den heutigen Aufgaben der Filialen und dem Betrieb (kürzere Führungs- und Entscheidungsprozesse; Vermeidung von Redundanzen etc.). Andererseits sind im Rahmen einer Konkretisierung die einmaligen Transformationskosten einer Übernahme der Aufgaben der Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb zu berücksichtigen. Beispielsweise können sich beim notwendigen Pensionskassenwechsel der Mitarbeitenden bei finanziell angeschlagenen kantonalen Pensionskassen erhebliche zu tilgende Sanierungsbeiträge ergeben (siehe dazu Ausgliederungsabsichten der kantonalen Einheiten in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft bei der Gebietseinheit IX in den Jahren 2016/17).

6.3.5 Auswirkungen der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten auf die Gouvernanz

Neben dem oben genannten jährlich wiederkehrenden Einsparpotenzial (Bewertungskriterium C1) können mit der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb auch Verbesserungen der Gouvernanz und Verminderungen der Risiken erreicht werden. So kann die Unité de doctrine im Betrieb der Nationalstrassen besser sichergestellt werden (Bewertungskriterium A5). Die bedarfsgerechte Ressourcenverfügbarkeit kann besser gewährleistet werden (Bewertungskriterium B1). Ebenso wird die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit gesteigert (Bewertungskriterium B3). Ausserdem stufen wir diese Aufgaben als geeignet für die Auslagerung in einen Bundesbetrieb ein (Bewertungskriterium A6).

Werden die Aufgaben der Gebietseinheiten in die Filialen des Bundesbetriebs integriert, so versprechen die damit verbundene Schaffung der Divisionen «Zentrale Dienste und Support» sowie «Bau und Betrieb» und die Aufwertung der Filialen zu Abteilungen auch aus Sicht der Gouvernanz verschiedene Vorteile:

- Die Unité de doctrine kann im Bundesbetrieb wohl leichter gewährleistet werden, da die Filialen nicht mehr zwei unterschiedlichen Abteilungen (Strasseninfrastruktur West und Ost) angehören, sondern direkt der Leitung der Division unterstellt sind. Dies würde die Durchsetzung klarer widerspruchsfreier Regelungen für alle Filialen erleichtern (Bewertungskriterium A5).
- Als Abteilungen haben die Filialen dank ihres besseren «Standings» günstigere Voraussetzungen, um sich für die Pflege und Entwicklung der Reputation der Nationalstrasse und des Bundesbetriebs einzusetzen (Bewertungskriterium B2).

6.4 Organigramm und Personalbestand des Bundesbetriebs MIT wirtschaftlichen Optimierungen

Alle drei im Kapitel 6 skizzierten wirtschaftlichen Optimierungen führen zu einer Erhöhung des Personalbestandes des Bundesbetriebs:

- Insourcing von zwei Dritteln der heute extern vergebenen Bauherrenunterstützung (vgl. Kapitel 6.1): + 70 bis 80 Vollzeitäquivalente
- Insourcing von Aufgaben des Verkehrsmanagements, die heute von den Kantonspolizeien wahrgenommen werden (vgl. Kapitel 6.2): + 12 bis 15 Vollzeitäquivalente
- Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb (vgl. Kapitel 6.3): + ca. 1'300 Vollzeitäquivalente

Diese Vervielfachung des Personalbestandes des Bundesbetriebs macht eine Anpassung der Organisationsstruktur des Bundesbetriebs notwendig. Handlungsbedarf besteht in erster Linie bei den Filialen, denn

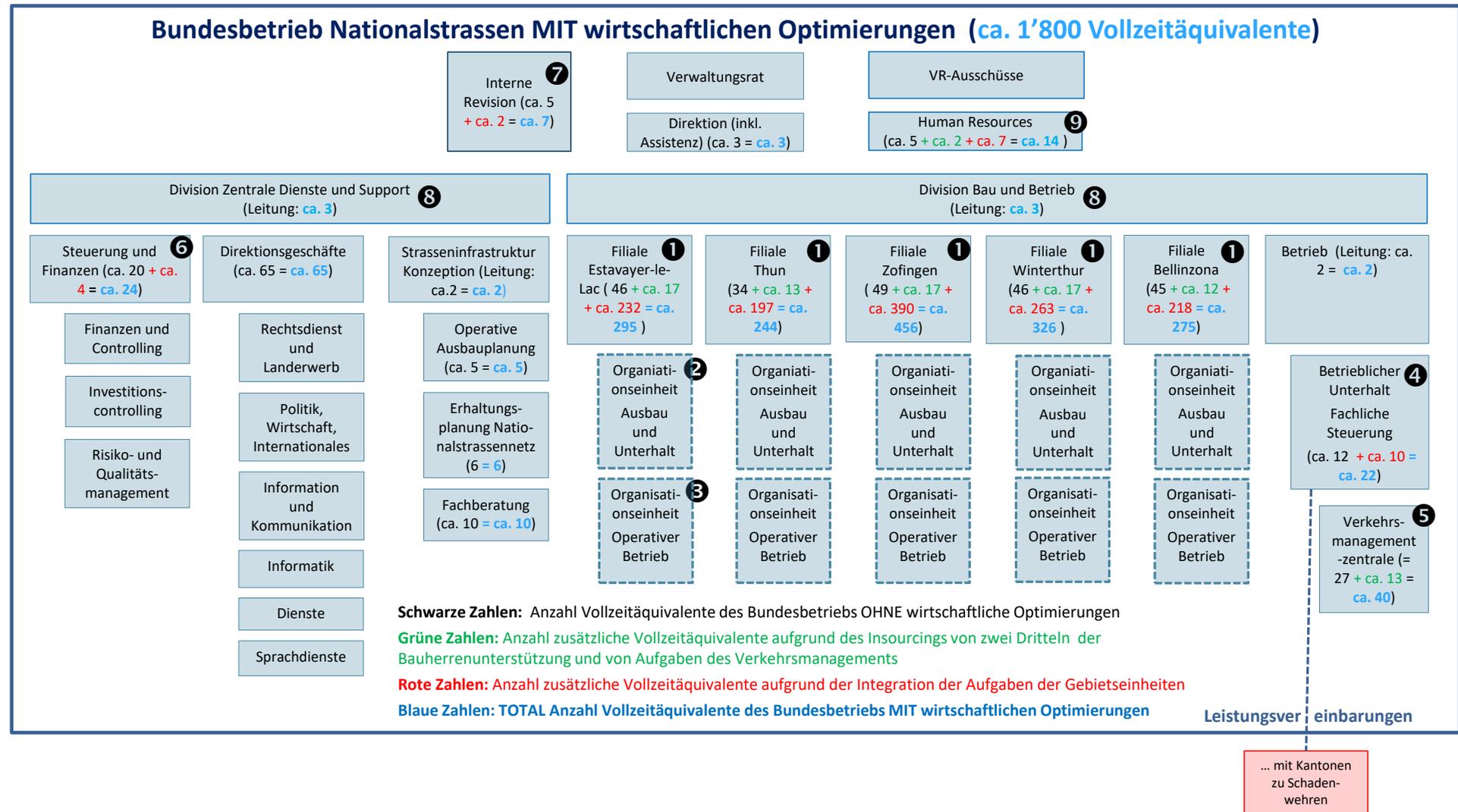
- die Mitarbeitenden, welche aufgrund des Insourcings von Teilen der Bauherrenunterstützung neu im Bundesbetrieb arbeiten, sind aufgrund ihrer Funktionen den Filialen zuzuordnen.
- wie in Kapitel 6.3.3 gezeigt wurde, erscheint es vorteilhaft, die operativ tätigen Mitarbeitenden der heutigen Gebietseinheiten ebenfalls in die Filialen zu integrieren.

Das in Kapitel 6.3.3 für die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten entwickelte Organisationsmodell scheint deshalb auch adäquat, wenn alle drei wirtschaftlichen Optimierungen realisiert werden. Im Zentrum steht die Aufwertung der heute als «Bereiche» agierenden Filialen zu «Abteilungen». Um die Führungsspanne des Direktors/der Direktorin des Bundesbetriebs angesichts der zusätzlichen Abteilungen nicht zu gross werden zu lassen und damit die Qualität der Gouvernanz sicherzustellen, könnte eine zusätzliche Führungsebene mit der Division «Zentrale Dienste und Support», in der die übergeordneten Funktionen und der Support konzentriert werden, und der Division «Bau und Betrieb» mit Schwerpunkt bei den operativen Aufgaben geschaffen werden. Die detaillierte Gestaltung des Organisationsmodells muss in einer nächsten Projektphase erfolgen.

Die Abbildung 18 zeigt, wie viele Vollzeitäquivalente auf die verschiedenen Einheiten des Bundesbetriebs entfallen. Der ganze Bundesbetrieb wird rund 1'800 Vollzeitäquivalente zählen. Circa 120 Vollzeitäquivalente entfallen auf die Division «Zentrale Dienste und Support», circa 1'660 Vollzeitäquivalente auf die Division «Bau und Betrieb».

Abbildung 18

Denkbares Organigramm des Bundesbetriebs MIT wirtschaftlichen Optimierungen



Quelle: Hanser Consulting

Die wesentlichsten organisatorischen und personellen Veränderungen des Bundesbetriebs mit wirtschaftlichen Optimierungen gegenüber dem in Kapitel 5.1.7 dargestellten Bundesbetrieb ohne wirtschaftliche Optimierungen sind:

- Die elf Gebietseinheiten zählen heute rund 1'360 Vollzeitäquivalente. Werden die Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb integriert, so dürften für diese Aufgaben dank Effizienzgewinnen etwa 1'300 Vollzeitäquivalente erforderlich sein.¹⁰² Hinzu kommen 70 bis 80 Mitarbeitende, welche die Aufgaben der bisher extern bezogenen Bauherrenunterstützung erfüllen. Diese zusätzlichen Stellen führen zu einem Zuwachs der Mitarbeitendenzahlen der Filialen ❶ auf je 250 bis 450 Vollzeitäquivalente.
- In jeder Filiale ist eine Organisationseinheit «Ausbau und Unterhalt» ❷ zu schaffen, in der die heutigen Aufgaben der Filialen erfüllt werden. Zusätzlich ist eine Organisationseinheit «Operativer Betrieb» ❸ zu bilden, in der die operativen Betriebsaktivitäten für den geografischen Raum der betreffenden Filiale zusammengefasst werden. Beide Organisationseinheiten sind für jede Filiale weiter zu unterteilen.
- Für die fachliche Steuerung der Betriebsaktivitäten ist der Bereich Betrieblicher Unterhalt ❹ zuständig. Dessen Mitarbeitendenzahl muss für diese Aufgaben um circa 10 Vollzeitäquivalente erhöht werden. Das genaue Zusammenspiel zwischen dieser fachlichen Steuerung durch den Bereich Betrieblicher Unterhalt und der personellen sowie operativen Führung durch die Filialen ❶ ist in einer nächsten Projektphase zu konkretisieren.
- Das Insourcing von Verkehrsmanagementaufgaben erfordert rund 13 zusätzliche Mitarbeitende in der Verkehrsmanagementzentrale ❺.
- Die zusätzlichen Aufgaben des Bundesbetriebs erfordern einen Ausbau der Steuerungs- und Controllingaktivitäten ❻ sowie der Internen Revision ❼.
- Die Schaffung der beiden Divisionen ❸ führt nur zu einem geringen Zuwachs an Vollzeitäquivalenten, da im Gegenzug der Overhead der beiden Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Ost wegfällt.
- Schliesslich muss der Bereich «Human Resources» ❹ angesichts der Vervielfachung der Mitarbeitendenzahl deutlich verstärkt werden.

Wichtig festzuhalten ist abschliessend das Folgende: Die Realisierung der wirtschaftlichen Optimierungen wird zu einer bedeutenden Zunahme der Mitarbeitendenzahl des Bundesbetriebs führen. Damit wird auch der Personalaufwand deutlich ansteigen. Da mit dem Insourcing von Aufgaben der Bauherrenunterstützung und des Verkehrsmanagements sowie der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten aber bedeutende Reduktionen der Drittkosten erreicht werden können, kann per saldo mit einer jährlich wiederkehrenden Kosteneinsparung im Aufgabenfeld Nationalstrassen von CHF 38 bis 55 Mio. gerechnet werden.

6.5 Ausbau der kommerziellen Aktivitäten im Aufgabenfeld Nationalstrassen

Ein selbständiger Bundesbetrieb verfügt über günstigere Rahmenbedingungen für einen allfälligen Ausbau kommerziell orientierter Aktivitäten im Aufgabenfeld Nationalstrassen als ein Bundesamt. Dies gilt für den Bundesbetrieb als privatrechtliche Aktiengesellschaft, der selber kommerzielle Dienstleistungen anbieten, Tochterfirmen mit entsprechender Zielsetzung gründen oder sich an Unternehmungen beteiligen kann. Dies gilt im Grundsatz auch für den Bundesbetrieb als öffentlich-rechtliche Anstalt, denn gemäss dem Mustererlass des Bundes für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter kann die Anstalt «im Rahmen der Vorgaben des [jeweiligen] Gesetzes und der strategischen Zielsetzungen des Bundesrates ... Rechtsträger gründen oder sich an solchen beteiligen.»¹⁰³ «Mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit

¹⁰² Gewisse Leistungen können im Auftrag des Bundesbetriebs auch durch private Subunternehmer abgewickelt werden, weshalb eine tiefere Anzahl an Mitarbeitenden denkbar ist (das zeigen die aktuell grossen Unterschiede in den Gebietseinheiten bezüglich des Anteils an Fremdleistungen).

¹⁰³ Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Art. 4 Abs. 2

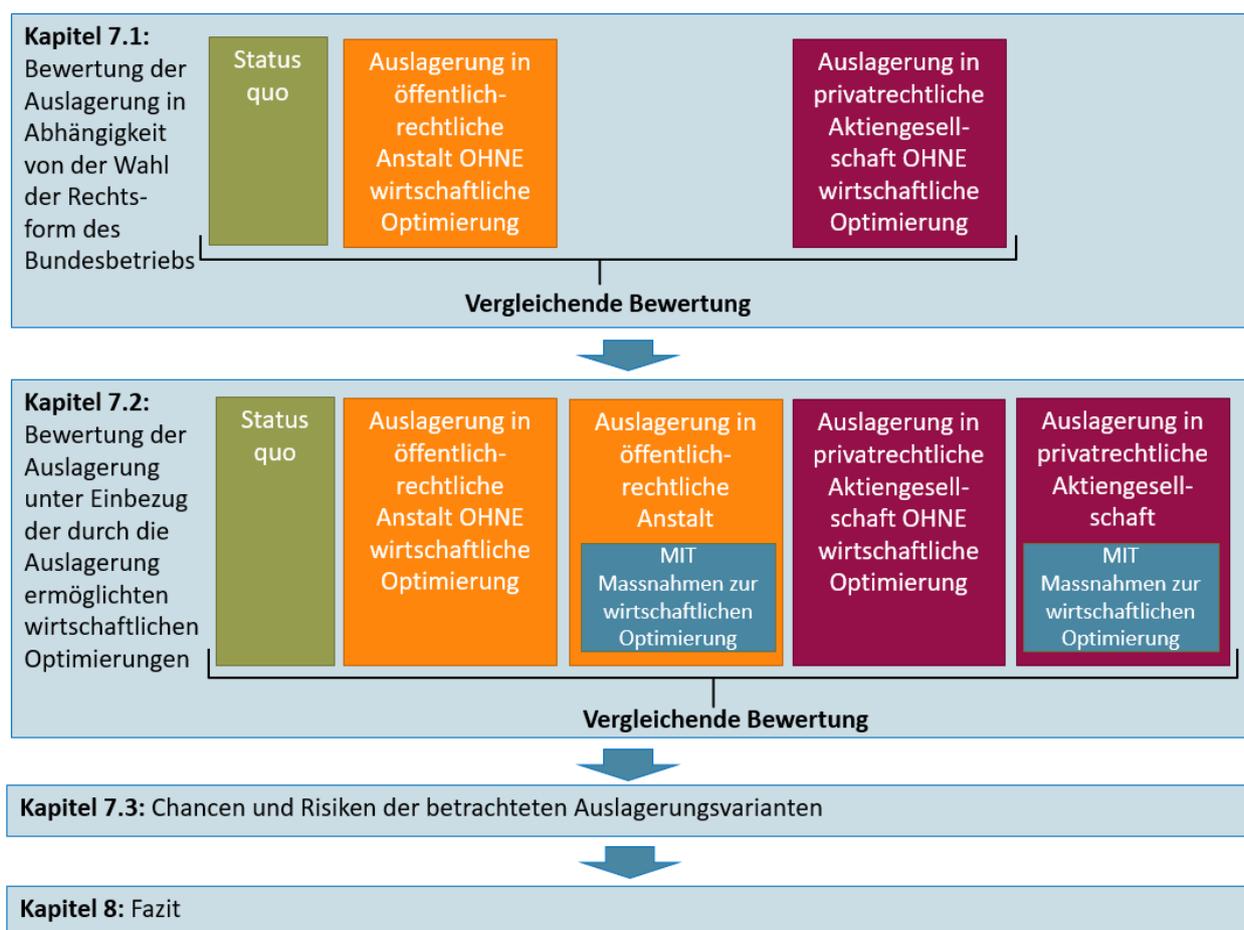
7 Bewertung der geprüften Varianten der Auslagerung

Den Rahmen für die Beurteilung der verschiedenen Varianten bildet die vom Auftraggeber vorgegebene Bewertungssystematik, die in Kapitel 3.3 dargestellt ist. Um eine optimale Transparenz der Bewertung zu gewährleisten, erfolgt die Darstellung der Bewertungsergebnisse in folgenden Schritten (vgl. Abbildung 19):

- **Kapitel 7.1: Bewertung der Auslagerung in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs:** Die Varianten «Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt» und «Auslagerung in privat-rechtliche Aktiengesellschaft» werden mit dem Status quo verglichen.
- **Kapitel 7.2: Bewertung der Auslagerung unter Einbezug der wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten, die durch eine Auslagerung ermöglicht bzw. wesentlich erleichtert würden:** Für beide denkbaren Rechtsformen des Bundesbetriebs wird zusätzlich jeweils die Variante einer Auslagerung in Kombination mit einem «Insourcing in den Sparten Bauherrenunterstützung und Verkehrsmanagement» und einem «Insourcing in den Sparten Bauherrenunterstützung und Verkehrsmanagement SOWIE mit Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten» bewertet.
- **Kapitel 7.3: Chancen und Risiken der betrachteten Auslagerungsvarianten**

In Kapitel 8 wird das Fazit zur Frage der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen gezogen.

Abbildung 19 Aufbau der Bewertung der geprüften Varianten der Auslagerung



Quelle: Hanser Consulting

7.1 Bewertung der Auslagerung in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

7.1.1 Bewertung aus Sicht der Gouvernanz: Organisatorische Optimierung

Ein erster Teil der Bewertung der Auslagerung basiert auf der erreichbaren Verbesserung der Gouvernanz dank organisatorischer Optimierungen. Zur Beurteilung dienen die folgenden sieben Kriterien (vgl. Tabelle 14). Die Beurteilung des Status quo beruht auf den Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3.2. Die Bewertung der Auslagerungsvarianten basiert auf den Ausführungen in Kapitel 5 zur Konzeption des ausgelagerten Bundesbetriebs und des Bundesamtes X.

- **Kriterium A1: Separierung normativer, strategischer und operativer Planungen und Entscheide:** Das Kapitel 3.2 zeigt, dass das ASTRA als Regulierungsbehörde, als planende Behörde, als Bauherr, als Auftraggeber und als Ausführender von operativen Betriebsaufgaben wirkt. Trotz der geschaffenen Organisationsstruktur ist es nicht möglich, die normative, strategische und operative Ebene systematisch zu separieren. Das Kriterium A1 wird damit nur teilweise erfüllt. Es ergibt sich die Note ② für den Status quo.

Mit der Auslagerung der operativen Aufgaben in einen Bundesbetrieb kann die Separierung wesentlich verbessert werden. Auch innerhalb des Bundesbetriebs werden mit dem strategisch orientierten Verwaltungsrat und der operativ orientierten Direktion klare Verantwortlichkeiten geschaffen. Sowohl der Bundesbetrieb in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt als auch in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft erfüllen das Kriterium A1 umfassend und erhalten damit die Note ⑤.

- **Kriterium A2: Trennung von Antrag und Freigabe sowie von Aufsicht und operativen Aufgaben:** Die Ballung verschiedenster Aufgaben und Kompetenzen ist eine strukturbedingte Eigenschaft des ASTRA. Das ASTRA hat verschiedenste Vorkehrungen getroffen, um die erforderliche Trennung von Antrag und Freigabe zu erreichen. Gleichwohl erfolgt das Stellen eines Antrags und dessen Freigabe zum Teil innerhalb derselben Organisationseinheit¹⁰⁵. Die Kumulation von Aufsicht und operativen Aufgaben (ASTRA-Risiko GL4) ist gemäss ASTRA-Risikobericht¹⁰⁶ das Risiko mit dem höchsten Schadenpotenzial. Auch mit Blick auf das Korruptionsrisiko (ASTRA-Risiko GL3) ist diese Kumulation suboptimal.

Die Problematik der Trennung von Antrag und Freigabe besteht auch auf einer höheren Ebene: Gemäss Art. 26 Bundesgesetz über die Nationalstrassen prüft und genehmigt das UVEK die Ausführungsprojekte anhand der Planungsgrundlagen, die vom ASTRA, d.h. von einem Bundesamt im eigenen Departement erarbeitet worden sind. Das Kriterium A2 wird damit im Status quo kaum erfüllt. Damit ergibt sich die Note ① für den Status quo.

Mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb und der Übertragung wichtiger Prüfungs- und Controllingaufgaben an das Bundesamt X kann die angestrebte Trennung von Antrag und Freigabe sowie von Aufsicht und operativen Aufgaben wesentlich verbessert werden. Es kann mit einer deutlichen Verringerung des ASTRA-Risikos GL4 gerechnet werden. Die mit der Auslagerung neu geschaffenen Kontrollen und die aufgeteilten Zuständigkeiten führen tendenziell auch zu höheren Hürden für korrupte Machenschaften. Das betreffende ASTRA-Risiko GL3 kann damit zumindest graduell reduziert werden. Sowohl der Bundesbetrieb als Anstalt wie als Aktiengesellschaft erfüllen das Kriterium A2 gut und erhalten damit die Note ④.

- **Kriterium A3: Audits verifizieren die Linienorganisation:** Das ASTRA verfügt über ein differenziertes Investitionscontrolling. Die Audits zum Betrieb der Nationalstrassen werden zurzeit ausgebaut. Es fehlen allerdings abteilungsinterne Kontrollinstrumente, mit denen ausschliesslich an die Abteilungsleitungen rapportiert wird. Insgesamt ergibt sich für den Status quo die Note ③.

¹⁰⁵ Dies gilt z.B. für den Bereich Fachunterstützung, der die Filialen bei der Projektierung berät und danach die Projektierungen der Filialen prüft und genehmigt.

¹⁰⁶ Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Risikobericht ASTRA 2019

Durch die Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes X über den ausgelagerten Bundesbetrieb kann eine Erweiterung und eine zusätzliche Unabhängigkeit der Audits erreicht werden. Diese Audits werden auch mit Blick auf das Korruptionsrisiko eine präventive Wirkung haben (ASTRA-Risiko GL3). Ausserdem führt der Bundesbetrieb eine eigene Rechnung, mit der das finanzielle Audit im Vergleich zum ASTRA wesentlich verstärkt werden kann. Sowohl für den Bundesbetrieb als Anstalt wie als Aktiengesellschaft ergibt sich die Note ④.

- **Kriterium A4: Selbständigkeit operativer Einheiten:** Die Filialen des ASTRA verfügen schon heute über eine recht weitreichende Selbständigkeit. Der ausgelagerte Bundesbetrieb wird einerseits über mehr Autonomie verfügen als das heutige ASTRA. Andererseits werden das ausgebaute Controlling durch das Bundesamt X und die Trennung von normativen, strategischen und operativen Aufgaben aber auch zu gewissen Einschränkungen der Selbständigkeit führen. Per saldo ergibt sich für den Status quo wie für die Auslagerung die Note ③.
- **Kriterium A5: Klare widerspruchsfreie Regelung zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten:** Im heutigen ASTRA sind die Kompetenzen klar geregelt (Unterschriftenregelung etc.). Eigentliche Widersprüche gibt es nicht. Wie in Kapitel 3.2 dargestellt wurde, gibt es aber institutionalisierte Schwächen (z.B. Direktion als strategische und operative Führung, Doppelrolle der Fachunterstützung, Aufteilung der Führung der fünf Filialen auf die beiden Abteilungen Strasseninfrastruktur West und Ost, Übertragung umfangreicher Bauherrenaufgaben an externe Dritte). Der Status quo erfüllt das Kriterium A5 teilweise und wird mit Note ② bewertet.

Die Aufteilung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb Nationalstrassen erlaubt die Beseitigung der oben genannten Schwächen. Mit beiden Rechtsformen der Auslagerung wird das Kriterium A5 gut erfüllt. Dies ergibt Note ④.

- **Kriterium A6: Eignung der ausgelagerten Aufgaben:** Das Kriterium A6 kann für den Status quo nicht beurteilt werden. Gemäss der vom Auftraggeber vorgegebenen Bewertungssystematik wird der Status quo deshalb mit der neutralen Note ② – ③ bewertet (vgl. Kapitel 3.3).

Mit der zur Diskussion stehenden Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen wird nicht das ganze ASTRA ausgelagert, sondern es erfolgt eine exakte Selektion der Aufgaben und Kompetenzen, die ausgelagert werden. Im Bundesamt X verbleiben alle hoheitlichen Aufgaben rund um das Aufgabenfeld Nationalstrassen. Ausgelagert wird das Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes. Dies ist eine «Dienstleistung mit Monopolcharakter», denn es ist offensichtlich, dass ein «Parallelnetz» von Hochleistungsstrassen aus raumordnungspolitischen und wirtschaftlichen Gründen suboptimal wäre. Gemäss den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes sind Dienstleistungen mit Monopolcharakter geeignet für eine Auslagerung. Das Kriterium A6 wird damit umfassend erfüllt und mit der Note ⑤ bewertet.

- **Kriterium A7: Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp:** Die Corporate Governance-Strategie des Bundes enthält keine Empfehlung, Auslagerungen durchzuführen. Die Corporate Governance-Strategie stellt nur Regeln auf, was zu prüfen ist bzw. wie vorzugehen ist, wenn eine Auslagerung ins Auge gefasst wird. Das Kriterium A7 kann deshalb für den Status quo nicht beurteilt werden und wird somit mit der neutralen Note ② – ③ bewertet.

Die Corporate Governance-Strategie sieht bei der Auslagerung einer Dienstleistung mit Monopolcharakter die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt als Steuerungsmodell vor (vgl. Einleitung zu Kapitel 4). Die Auslagerung in eine Anstalt wird deshalb mit der Note ⑤ bewertet.

Eine Auslagerung in eine Aktiengesellschaft ist gemäss der Corporate Governance-Strategie nur als Steuerungsmodell vorzusehen für Einheiten, die

- a) die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am ... Markt auftreten;
- b) die die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Selbständigkeit erfüllen;
- c) die nicht hoheitlich handeln; und
- d) an denen sich Dritte beteiligen können sollen»¹⁰⁷

¹⁰⁷ Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, 1. Leitsatz

Der Bundesbetrieb Nationalstrassen erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Die Wahl der Rechtsform Aktiengesellschaft als Steuerungsmodell ist deshalb mit der Note ③ zu bewerten.

Tabelle 14 Bewertung der erreichbaren organisatorischen Optimierungen in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

Bewertungskriterien		Gewichtung INNERHALB der Kriterienengruppe	Varianten			
			Status quo	Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt	Auslagerung in privat-rechtliche Aktiengesellschaft	
A		Gouvernanz: Organisatorische Optimierung				
	A1	Separierung normativer, strategischer und operativer Planungen und Entscheide	17 %	②	⑤	⑤
	A2	Trennung von Antrag und Freigabe sowie von Aufsicht und operativen Aufgaben	17 %	①	④	④
	A3	Audits verifizieren die Linienorganisation	8 %	③	④	④
	A4	Selbständigkeit operativer Einheiten	8 %	③	③	③
	A5	Klare widerspruchsfreie Regelung zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten	17 %	②	④	④
	A6	Eignung der ausgelagerten Aufgaben	17 %	② - ③	⑤	⑤
	A7	Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp	17 %	② - ③	⑤	①
			100 %	②.2	④.5	③.6
Bewertung der Erfüllung der Gouvernanzanforderungen:						
①: Nicht erfüllt			③: Ausreichend erfüllt			
②: Teilweise erfüllt			④: Gut erfüllt			
			⑤: Umfassend erfüllt			

Quelle: Hanser Consulting

Gemäss der Tabelle 14 kann mit der Auslagerung durch organisatorische Optimierungen eine klare Verbesserung der Gouvernanz erreicht werden. Der Status quo erfüllt die Kriterien mit der Gesamtnote 2.2 teilweise. Mit den Auslagerungsvarianten können die Gesamtnoten 4.5 bzw. 3.6 erreicht werden. Bei den Kriterien A1 bis A6 kann mit der Auslagerung unabhängig von der Wahl der Rechtsform eine klare Verbesserung erreicht werden. Ob für die Auslagerung die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt oder der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt wird, ist für das Erreichen dieser Verbesserungen der Gouvernanz ohne Bedeutung. Wesentlich besser schneidet die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt nur beim Kriterium A7 ab, denn gemäss den Corporate-Governance-Richtlinien des Bundes ist bei einer Auslagerung von Dienstleistungen mit Monopolcharakter die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt vorzusehen.

7.1.2 Bewertung aus Sicht der Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität

Der zweite Teil der Bewertung der Auslagerung basiert auf der erreichbaren Verbesserung der Gouvernanz dank einer Steigerung der Effektivität im Aufgabenfeld Nationalstrassen. Zur Beurteilung dienen die folgenden drei Kriterien (vgl. Tabelle 15). Die Bewertung des Status quo beruht auf den Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3.2. Die Bewertung der Auslagerungsvarianten basiert auf den Ausführungen in Kapitel 5 zur Konzeption des ausgelagerten Bundesbetriebs und des Bundesamtes X.

- **Kriterium B1: Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt:** Dank der Schaffung des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) sind bedarfsgerechte finanzielle Ressourcen für den Bau und Betrieb der Nationalstrassen dauerhaft gesichert. Gewisse Engpässe

bestehen heute jedoch bei den personellen Ressourcen des ASTRA aufgrund der politischen Forderungen zur Stabilisierung des Personalbestandes der Bundesverwaltung. Dies erschwert es z.B. dem ASTRA, einen optimalen Mix zu erreichen zwischen Bauherrenaufgaben, die amtsintern erfüllt werden, und den Aufgaben, die durch beauftragte Dritte (Bauherrenunterstützung) bearbeitet werden. Das Kriterium B1 ist damit im Status quo nur teilweise erfüllt und wird mit der Note ② bewertet. Die Auslagerung der operativen Teilaufgaben des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb ermöglicht es, nicht nur die Investitions- und Betriebskosten der Nationalstrassen, sondern auch den Verwaltungsaufwand des Bundesbetriebs aus dem NAF zu finanzieren. Damit kann eine bedarfsgerechte Sicherstellung sowohl der finanziellen wie der personellen Ressourcen für das Aufgabenfeld Nationalstrassen erreicht werden. Dies führt auch zu einer Verringerung des ASTRA-Risikos GL1 (Unvereinbarkeit zwischen übergeordneten Vorgaben und der Wahrnehmung der operativen Verantwortung für das Nationalstrassennetz). Allerdings gilt für die Anstalt wie für das ASTRA das Bundespersonalrecht. Mit der Auslagerung in eine Anstalt ist das Kriterium B1 aber ausreichend erfüllt. Es ergibt sich die Note ③.

Wird für die Auslagerung die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt, so entstehen dank einem privatrechtlichen Personalstatut zusätzliche Flexibilitäten. Allerdings hat der Bundesbetrieb als bundeseigene Aktiengesellschaft die einschränkenden Bestimmungen zur Entlohnung und zu weiteren Vertragsbedingungen des obersten Kaders gemäss dem Bundespersonalgesetz zu beachten (vgl. Kapitel 5.2.4). Mit der Auslagerung in eine Aktiengesellschaft kann das Kriterium B1 somit noch besser erfüllt werden als mit der Auslagerung in eine Anstalt. Das Kriterium B1 wird für die Auslagerung in eine Aktiengesellschaft mit der Note ④ bewertet.

- **Kriterium B2: Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse:** Das ASTRA vermag zusammen mit dem Departement UVEK die Reputation der Nationalstrassen und der zugehörigen Behörden ausreichend zu pflegen. Dies ergibt die Note ③ für den Status quo. Mit der Auslagerung der operativen Aufgaben in einen Bundesbetrieb und der Schaffung des Bundesamtes X können die Voraussetzungen für die Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse weiter verbessert werden, indem nicht nur die ASTRA-Direktion, sondern neu der Verwaltungsrat des Bundesbetriebs, die Direktion des Bundesbetriebs und die Direktion des Bundesamtes X diesbezügliche Aufgaben erfüllen können. Sowohl für die Auslagerung in eine Anstalt wie für die Auslagerung in eine Aktiengesellschaft resultiert die Note ④.
- **Kriterium B3: Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt:** Bei der Erfüllung der Aufgaben im Aufgabenfeld Nationalstrassen sind vielfältige politische, technische und finanzielle Rahmenbedingungen zu beachten. Vor diesem Hintergrund hat das ASTRA eine Organisationsstruktur geschaffen, die hinsichtlich Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit als ausreichend einzustufen ist. Für den Status quo ergibt sich die Note ③. Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb bringt eine Erhöhung der Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit. Damit kann auch das ASTRA-Risiko GL5 (Beeinträchtigung der Effizienz durch suboptimale oder veraltete IT und fehlende digitale Readiness) zumindest graduell verringert werden. Das Kriterium B3 ist für eine Auslagerung in eine Aktiengesellschaft nicht günstiger zu beurteilen als für eine Auslagerung in eine Anstalt, denn der Bund ist in jedem Fall der Eigner mit einer entsprechenden Lenkungskraft. Festzuhalten ist ausserdem, dass nicht nur die Aktiengesellschaft, sondern auch die Anstalt bei Bedarf Tochtergesellschaften für spezifische Aufgaben schaffen könnte. Das Kriterium B3 wird somit von einer Anstalt und einer Aktiengesellschaft gut erfüllt, d.h. mit der Note ④ bewertet.

Tabelle 15 Bewertung der erreichbaren Erhöhungen der Effektivität in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

Bewertungskriterien			Gewichtung INNERHALB der Kriteri- engruppe	V a r i a n t e n		
				Status quo	Auslage- rung in öf- fentliche- rechtliche Anstalt	Auslage- rung in privat- rechtliche Aktienges- ellschaft
B		Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität				
	B1	Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt	40 %	②	③	④
	B2	Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse	20 %	③	④	④
	B3	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt	40 %	③	④	④
			100 %	②.6	③.6	④.0
Bewertung der Erfüllung der Gouvernanzanforderungen: ⓪: Nicht erfüllt ①: Kaum erfüllt ②: Teilweise erfüllt			③: Ausreichend erfüllt ④: Gut erfüllt ⑤: Umfassend erfüllt			

Quelle: Hanser Consulting

Gemäss der Tabelle 15 kann mit einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen eine klare Verbesserung der Gouvernanz im Sinne einer Erhöhung der Effektivität erreicht werden. Die beiden Auslagerungsvarianten erreichen die Gesamtnoten 3.6 bzw. 4.0 im Vergleich zur Gesamtnote 2.6 des Status quo. Die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist wegen der zusätzlichen Flexibilitäten im Personalbereich (vgl. Kriterium B1) etwas günstiger zu beurteilen als die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

7.1.3 Bewertung aus Sicht der Wirtschaftlichkeit (Effizienz)

Der dritte Teil der Bewertung der Auslagerung basiert auf den Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit im Aufgabenfeld Nationalstrassen.

Der Status quo ist gemäss der vorgegebenen Bewertungssystematik mit der neutralen Note ② – ③ zu bewerten. Die Effekte der Auslagerung sind relativ zum Status quo zu beurteilen. Zur Beurteilung dienen die folgenden Kriterien:

- **Kriterium C1: Veränderung des finanziellen Aufwands für das Aufgabenfeld Nationalstrassen:** Mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb wird eine klarere Separierung von normativen, strategischen und operativen Entscheidungen sowie eine konsequenterere Trennung zwischen Aufsichts- bzw. Kontrollfunktionen und operativen Umsetzungsaufgaben erreicht als dies heute der Fall ist:
 - Mit dem Bundesbetrieb Nationalstrassen wird eine selbständige Rechtsperson geschaffen, die wie das Bundesamt X eine Direktion samt interner Revision und Stäben (Personal etc.) sowie eine Abteilung Steuerung und Finanzen als auch eine Abteilung Direktionsgeschäfte benötigt.
 - Die konsequente Trennung der Planungs- und Aufsichtsfunktionen des Bundesamtes X von den ausführenden Aufgaben des Bundesbetriebs erfordert sowohl im Bundesamt X als auch im Bundesbetrieb Nationalstrassen neue Funktionen zum zielführenden Management der geschaffenen Schnittstellen.
 - Der Bundesbetrieb Nationalstrassen wird von einem Verwaltungsrat geführt.

Wie in Kapitel 5.1.7 detailliert dargestellt wurde, führen diese Optimierungen der Gouvernanz dazu, dass im Bundesamt X und im Bundesbetrieb Nationalstrassen zusammen etwa 630 Vollzeitäquivalente erforderlich sein werden¹⁰⁸. Die Mitarbeitendenzahl dürfte damit insgesamt um etwa 70 Vollzeitäquivalente oder rund 13 % über dem aktuellen Bestand des ASTRA von 557 Vollzeitäquivalenten liegen. Ausgehend vom aktuellen Personalaufwand des ASTRA von CHF 99 Mio. ist somit davon auszugehen, dass der Personalaufwand aufgrund der Auslagerung um etwa 13 % bis 14 % zunehmen wird. Berücksichtigt man auch den resultierenden Zuwachs der Raum- und IT-Kosten, so ist von einem Mehraufwand von CHF 14 bis 15 Mio. auszugehen. Im Generalsekretariat UVEK ist im Gegenzug von einer Kostenreduktion von bis zu CHF 1 Mio. auszugehen, da die heutigen Aufgaben im Bereich der Plangenehmigungsverfahren neu vom Bundesamt X erfüllt werden. Insgesamt ist somit mit einem Zusatzaufwand von CHF 13 bis 14 Mio. zu rechnen. Für das Kriterium C1 ergibt sich sowohl bei einer Auslagerung in eine Anstalt wie bei einer Auslagerung in eine Aktiengesellschaft die Note ②.

- **Kriterium C2: Vereinfachung der Prozesse und Reduktion der Schnittstellen:** Ziele der Auslagerung sind die konsequentere Trennung von Antrag und Freigabe sowie der strategischen und operativen Aufgaben. Dies führt zwangsläufig zu zusätzlichen Schnittstellen und damit zu gewissen Effizienzeinbussen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass eine klarere und einfachere Gestaltung mancher Prozesse möglich wird. Per saldo resultiert für die Auslagerung wie für den Status quo die neutrale Note ② – ③.
- **Kriterium C3: Veränderung des potenziellen wirtschaftlichen Schadens dank Risikominimierung:** Aufgrund der mit Auslagerung erreichten Verbesserungen der Organisationsstruktur (vgl. Kapitel 7.1.1) und der Effektivität (vgl. Kapitel 7.1.2) kann erwartet werden, dass die Eintretenswahrscheinlichkeit von vier ASTRA-Risiken verringert werden kann. Wie die Tabelle 16 zeigt, muss heute aufgrund dieser Risiken jedes Jahr mit einem mittleren finanziellen Schaden von CHF 41 Mio. gerechnet werden. Kann die Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Risiken dank verbesserter Gouvernanz um eine Stufe verringert werden, so sinkt der zu erwartende mittlere jährliche Schaden um etwa zwei Drittel auf CHF 14 Mio. Die Auslagerung bringt unabhängig von der gewählten Rechtsform eine deutliche Verbesserung des Kriteriums C3, die mit Note ④ zu bewerten ist.

¹⁰⁸ Hinzu kommen noch die Mitglieder des Verwaltungsrates des Bundesbetriebs. Hingegen verringert sich die Zahl der Vollzeitäquivalente im Generalsekretariat des UVEK, die für das Aufgabenfeld tätig sind (vgl. Kapitel 5.1.7).

Tabelle 16 Zu erwartende Verringerung finanzieller Schäden dank der Verminderung von Risiken infolge der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb

Risiko	Drohender finanzieller Schaden gemäss Risikobericht ASTRA 2019 (a)			Drohender finanzieller Schaden, wenn die EINTRETENSWAHRSCHEINLICHKEIT eines Risikos dank der Auslagerung um eine Stufe VERRINGERT werden kann		
	Eintretenswahrscheinlichkeit	Finanzieller Schaden	Statistisch zu erwartender mittlerer Schaden pro Jahr (b)	VERRINGERTE Eintretenswahrscheinlichkeit	Finanzieller Schaden	Statistisch zu erwartender mittlerer Schaden pro Jahr (b)
GL1: Unvereinbarkeit zwischen übergeordneten Vorgaben und der Wahrnehmung der operativen Verantwortung für das Nationalstrassennetz (z.B. wegen Personalmangels)	alle 2 – 3 Jahre einmal	CHF 10 – 100 Mio.	CHF 22 Mio.	<i>alle 3 – 10 Jahre einmal</i>	CHF 10 – 100 Mio.	CHF 8 Mio.
GL3: Lähmung der Amtsabläufe, Reputationseinbusse und Mehrkosten infolge Korruption	alle 3 – 10 Jahre einmal	CHF 1 – 10 Mio.	CHF 1 Mio.	<i>alle 10 – 50 Jahre einmal</i>	CHF 1 – 10 Mio.	CHF 0 Mio.
GL4: Kumulation von Aufsichts- und operativen Aufgaben im ASTRA	alle 10 – 50 Jahre einmal	CHF 100 – 500 Mio.	CHF 10 Mio.	<i>alle 50 – 100 Jahre einmal</i>	CHF 100 – 500 Mio.	CHF 4 Mio.
GL5: Beeinträchtigung der Effizienz durch suboptimale oder veraltete IT und fehlende digitale Readiness	alle 3 – 10 Jahre einmal	CHF 10 – 100 Mio.	CHF 8 Mio.	<i>alle 10 – 50 Jahre einmal</i>	CHF 10 – 100 Mio.	CHF 2 Mio.
TOTAL für Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt oder privatrechtliche Aktiengesellschaft			CHF 41 Mio.			CHF 14 Mio.
			↓			↓
EFFEKT			Statistisch zu erwartende Verringerung des mittleren jährlichen Schadens dank Auslagerung in einen Bundesbetrieb: CHF 27 Mio.			

(a) Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Risikobericht ASTRA 2019

(b) Die Schätzung des mittleren jährlichen finanziellen Schadens erfolgt nach der folgenden Regel: Mittlerer Wert des finanziellen Schadens dividiert durch mittlere Eintretenswahrscheinlichkeit in Jahren

Quelle: Hanser Consulting

Wie die Tabelle 17 zeigt, muss bei einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sowohl in eine Anstalt als auch in eine Aktiengesellschaft mit einer geringen Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zum Status quo gerechnet werden. Massgebend hierfür sind die zusätzlich erforderlichen Stellen, die Zusatzkosten von etwa CHF 13 bis 14 Mio. pro Jahr erwarten lassen. Dem steht die zu erwartende Reduktion der Schäden infolge verringerter Risiken von durchschnittlich CHF 27 Mio. pro Jahr gegenüber. Sowohl für eine Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt wie bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft erreicht die Gesamtbewertung der Kriteriengruppe C die Note 2.3 im Vergleich zur leicht höheren Note 2.5 des Status quo.

Tabelle 17 Bewertung der Wirtschaftlichkeit in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

Bewertungskriterien			Gewichtung INNERHALB der Kriterien- gruppe	V a r i a n t e n		
				Status quo	Auslage- rung in öf- fentlich- rechtliche Anstalt	Auslage- rung in privat- rechtliche Aktienges- ellschaft
C		Wirtschaftlichkeit: Effizienz				
	C1	Veränderung des finanziellen Aufwands für das Aufgabenfeld Nationalstrassen	80 %	② - ③ (a)	②	②
	C2	Vereinfachung der Prozesse und Reduktion der Schnittstellen	5 %	② - ③ (a)	② - ③	② - ③
	C3	Veränderung des potenziellen wirtschaftlichen Schadens dank Risikominimierung	15 %	② - ③ (a)	④	④
			100 %	②.5	②.3	②.3
Bewertung des Kriteriums C1: ⑤: Mehrkosten von mehr als CHF 50 Mio. ④: Mehrkosten von CHF 20 Mio. bis CHF 50 Mio. ③: Mehrkosten bis zu CHF 20 Mio. ②: Kostenverringering bis zu CHF 20 Mio. ①: Kostenverringering um CHF 20 Mio. bis CHF 50 Mio. ⑤: Kostenverringering um mehr als CHF 50 Mio.			Bewertung der Kriterien C2 und C3: ⑤: starke Verschlechterung ④: bedeutende Verschlechterung ③: leichte Verschlechterung ②: leichte Verbesserung ①: bedeutende Verbesserung ⑤: starke Verbesserung			

(a) Die Effizienz des Status quo wird auftragsgemäss nicht ermittelt. Dem Status quo wird per Definition die neutrale mittlere Bewertung ② – ③ zugeordnet. Die verschiedenen Varianten einer Auslagerung werden stets mit dem Status quo verglichen (vgl. Kapitel 3.3).

Quelle: Hanser Consulting

7.1.4 Bewertung aus Sicht der Stakeholder

Die Bewertungssystematik sieht vor, dass der Vergleich der verschiedenen Varianten einer Auslagerung nicht nur auf den zu erwartenden Wirkungen auf die Gouvernanz und auf die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenfeldes Nationalstrassen basieren soll. Einzubeziehen sind auch die Einschätzungen der verschiedenen Stakeholder zu einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb (vgl. Kapitel 3.3). Zur Ermittlung dieser Einschätzungen wurde eine separate Stakeholderanalyse durchgeführt (vgl. Spot).

Spot: Stakeholderanalyse von EBP

Im Rahmen der Stakeholderanalyse wurden 25 Personen zu ihrer Einschätzung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb sowie zur spezifischen Ausgestaltung dieser Auslagerung (z.B. Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs) befragt. Einbezogen wurden Führungskräfte aus den folgenden Stakeholdergruppen:

- Kantone, Städte (5 Personen)
- Verkehrsverbände (3 Personen)
- Bauwirtschaft, Ingenieure, Planer (4 Personen)
- Wirtschaftsverbände (3 Personen)
- Gewerkschaften (1 Person)
- ASTRA (6 Personen)
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1 Person)
- Eidgenössische Finanzkontrolle (1 Person)
- Wissenschaft (1 Person)

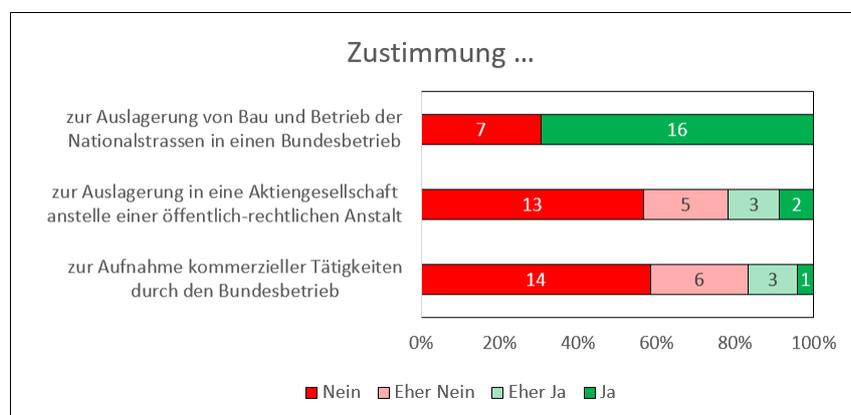
Die Befragung wurde in den Monaten Juni und Juli 2020 in elektronischer Form durchgeführt. Detaillierte Angaben zur Methodik, zum Fragenkatalog und zu den Ergebnissen der Befragung finden sich in der Beilage 2 zum vorliegenden Bericht.

Aufgrund der begrenzten Zahl der Befragten in den einzelnen Stakeholdergruppen ist es aus Gründen des Datenschutzes und der statistischen Signifikanz nicht möglich, Angaben zur Haltung einzelner Stakeholdergruppen zu machen.

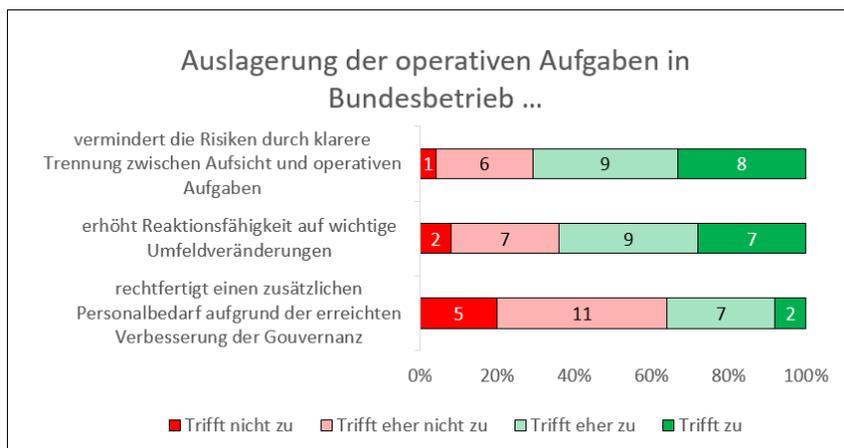
Die Stakeholderanalyse ergibt die folgenden Hauptergebnisse¹⁰⁹:

- Wie die Abbildung 20 (obere Hälfte) zeigt, stehen rund 70 % der befragten Stakeholder einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb positiv gegenüber. Innerhalb des ASTRA liegt der Prozentanteil der zustimmenden Personen noch höher. Die Hauptvorteile werden in einer Verminderung der Risiken durch eine klarere Trennung zwischen der Aufsicht [durch das Bundesamt X] und den operativen Aufgaben [des Bundesbetriebs], einer erhöhten Reaktionsfähigkeit auf wichtige Umfeldveränderungen (vgl. Abb. 20 untere Hälfte) sowie Verbesserungen der Qualität und Effizienz gesehen. Als Nachteile werden insbesondere das Entstehen zusätzlicher Schnittstellen, die Gefahr einer geringeren Gewichtung des service public sowie die beträchtlichen Transaktionskosten eingestuft.
- Für die Auslagerung wird die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für den Bundesbetrieb klar bevorzugt, da das Aufgabenfeld Nationalstrassen eine staatliche Aufgabe bleibt und mit öffentlichen Mitteln finanziert wird. Hinter der Ablehnung der Rechtsform der Aktiengesellschaft steht insbesondere eine gewisse Furcht vor einer unerwünschten Gewinnorientierung, die zu Qualitätseinbußen und/oder zu einer Vernachlässigung des regionalpolitischen Ausgleichs führen könnte. Folgerichtig wird damit auch eine Aufnahme kommerzieller Tätigkeiten durch den Bundesbetrieb von einer grossen Mehrheit der Stakeholder abgelehnt (vgl. Abb. 20 obere Hälfte).
- Die mit dem Ziel einer Verbesserung der Gouvernanz angestrebte Aufteilung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb führt zwangsläufig zu einem gewissen zusätzlichen Personalbedarf (vgl. detaillierte Analyse in Kapitel 5.1.7). Rund zwei Drittel der befragten Stakeholder halten diesen zusätzlichen Personalbedarf nicht für gerechtfertigt (vgl. Abb. 20 untere Hälfte). Besonders ausgeprägt ist die Ablehnung bei den Stakeholdergruppen ausserhalb des ASTRA. Verschiedene Stakeholder empfehlen, parallel zur Auslagerung auch Effizienzsteigerungen durchzuführen, um eine Erhöhung der Mitarbeitendenzahl im Aufgabenfeld Nationalstrassen (Bundesamt X und Bundesbetrieb) zu vermeiden.

Abbildung 20 Beurteilung einer Auslagerung durch die Stakeholder



¹⁰⁹ EBP (2020): Stakeholderanalyse, S. 14 - 25



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis der Ergebnisse der Stakeholderanalyse (vgl. Beilage 2)

Die Tabelle 18 fasst die Einschätzungen der Stakeholder im Kriterium D1 zusammen¹¹⁰. Da die grosse Mehrzahl der Stakeholder der Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt positiv gegenübersteht, setzt die Stakeholderanalyse für diese Variante die Note ④. Lediglich mit Note ② wird die Auslagerung in eine Aktiengesellschaft bewertet, da diese Rechtsform für den Bundesbetrieb bei den Stakeholders kaum auf Zustimmung stösst. Festzuhalten bleibt, dass der Status quo die Erwartungen der Stakeholder wohl unterschiedlich, aber insgesamt «ausreichend» erfüllt. Gemäss der vorgegebenen Bewertungssystematik ergibt dies die Note ③.

Tabelle 18 Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

Bewertungskriterien			Varianten		
			Status quo	Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt	Auslagerung in privat-rechtliche Aktiengesellschaft
D		Politische Umsetzbarkeit			
	D1	Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder	③	④	②
Bewertung der Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder					
①: Nicht erfüllt			③: Ausreichend erfüllt		
②: Kaum erfüllt			④: Gut erfüllt		
③: Teilweise erfüllt			⑤: Umfassend erfüllt		

Quelle: Hanser Consulting auf Basis der Ergebnisse der Stakeholderanalyse (vgl. Beilage 2)

7.1.5 Bewertung aus Sicht des Rechtsetzungsbedarfs und -aufwands

Mit Blick auf die Umsetzung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen sind auch der Rechtsetzungsbedarf und der diesbezügliche Aufwand zu ermitteln und zu bewerten. Zu diesem Zweck wurde eine separate Rechtsgrundlagenanalyse durchgeführt (vgl. Spot).

Spot: Rechtsgrundlagenanalyse von Prof. Dr. iur. R. Müller und Dr. iur. P. Kuratli
 Die Rechtsgrundlagenanalyse untersucht, welche Rechtsanpassungen notwendig sind, um eine Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb zu realisieren. Analysiert werden auch der Aufwand

¹¹⁰ EBP (2020): Stakeholderanalyse, S. 25 - 27

und der Zeitbedarf zur Umsetzung der erforderlichen Rechtsanpassungen. Stets wird auch geprüft, ob der Rechtssetzungsbedarf und / oder der Umsetzungsaufwand davon abhängen, ob für den ausgelagerten Bundesbetrieb die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt oder der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt wird.

Die Rechtsgrundlagenanalyse bezieht sich exakt auf das im Kapitel 5 des vorliegenden Berichtes konzipierte Auslagerungsmodell. Der neu zu schaffende Bundesbetrieb ist somit für die operativen Aufgaben im Aufgabenfeld Nationalstrassen zuständig. Unabhängig von der gewählten Rechtsform ist der Bund der alleinige Eigner des Bundesbetriebs. Dem Bundesamt X obliegen die hoheitlichen Aufgaben des Aufgabenfeldes Nationalstrassen, die Steuerung und Überwachung der Aktivitäten des Bundesbetriebs sowie alle Aufgaben des heutigen ASTRA ohne direkten Bezug zu den Nationalstrassen.

Die ausführliche Rechtsgrundlagenanalyse findet sich in der Beilage 1 zum vorliegenden Bericht. Die Ausführungen zu den erforderlichen Rechtsanpassungen sind Gegenstand von Teil III der Rechtsgrundlagenanalyse. Die Angaben zum Rechtssetzungs- und Umsetzungsaufwand finden sich für jede geprüfte Rechtsform des Bundesbetriebs im jeweiligen Teilkapitel «Projektbezogene Zusatzkriterien» im Teil IV der Rechtsgrundlagenanalyse.

Zum Rechtssetzungs- und -anpassungsbedarf ergibt die Rechtsgrundlagenanalyse das Folgende:

- **Stufe Verfassung:** Eine Revision der Bundesverfassung erscheint nicht notwendig. Dies gilt auch für Art. 86 Bundesverfassung (BV), der die Zuweisung von Abgaben aus dem Verkehrsbereich zum Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) sowie zur Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) regelt und den Verwendungszweck der betreffenden finanziellen Mittel umschreibt. Gemäss den umfangreichen Erwägungen der Rechtsgrundlagenanalyse ist es «... ohne Änderung der Verfassung möglich, auch die "Verwaltungstätigkeit" der auszulagernden Einheit und damit sämtliche Aufwendungen des künftigen "Bundesbetriebs" über den NAF zu finanzieren. Demgegenüber ist der in der Zentralverwaltung verbleibende Teil des heutigen ASTRA, d.h. das "Bundesamt X" bzw. dessen "Verwaltungstätigkeit" weiterhin über die SFSV zu finanzieren.»¹¹¹ Wie in Kapitel 5.1.3 gezeigt wurde, ist die Finanzierung sämtlicher Aufwendungen des Bundesbetriebs aus dem NAF eine wichtige Voraussetzung, um die angestrebte Flexibilität des Bundesbetriebs im Bereich der personellen Ressourcen zu erreichen.
- **Stufe Gesetze und Verordnungen:** Wird für den Bundesbetrieb die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt gewählt, so ist ein Organisationserlass («Gesetz über den Bundesbetrieb Nationalstrassen») zu schaffen. Wird für den Bundesbetrieb die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt, so wird kein Organisationserlass benötigt, denn das Obligationenrecht setzt den erforderlichen übergeordneten Rahmen.
Unabhängig von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs besteht bei folgenden Gesetzen und Verordnungen ein Anpassungsbedarf¹¹²:
 - Ein grosser Anpassungsbedarf ergibt sich beim Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) und bei der Nationalstrassenverordnung (NSV). Neu zu regeln sind insbesondere die Zuständigkeiten des Bundesbetriebs und des Bundesamtes X sowie die zugehörigen Verfahrensabläufe.
 - Im Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) ist Art. 5 in dem Sinne zu ergänzen, dass Entnahmen aus dem Fonds für die Finanzierung der auszulagernden Einheit (Bundesbetrieb) erfolgen können.
 - Bezüglich dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG) und der zugehörigen Verordnung (MinVV) besteht ebenfalls Anpassungsbedarf. Es ist davon auszugehen, dass der Anpassungsbedarf eher klein sein wird.
 - Vereinzelt Erlasse aus dem Bereich Strassenbau (SR 725.1) sind anzupassen (insbesondere Zuständigkeiten, Bezeichnungen).
 - Zahlreiche Erlasse aus dem Bereich Strassenverkehr (SR 741) sind ebenfalls infolge geänderter Zuständigkeiten bzw. Bezeichnungen anzupassen.

¹¹¹ Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 151. Vgl. auch Randziffern 139 – 160.

¹¹² Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffer 199. Vgl. auch Randziffern 48 – 120 und 161 - 198.

- Schliesslich sind zahlreiche weitere Erlasse aus verschiedenen Bereichen der Systematischen Sammlung des Bundesrechts infolge geänderter Zuständigkeiten und Bezeichnungen anzupassen. Dazu gehört auch die explizite Erwähnung des Bundesbetriebes im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen.

Der Aufwand für die Rechtsetzung und deren Umsetzung ist zum Teil von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs Nationalstrassen abhängig:

- **Bundesbetrieb in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt¹¹³:** Der Rechtsetzungsaufwand besteht u.a. darin, einen Organisationserlass zu schaffen ("Gesetz über den Bundesbetrieb Nationalstrassen»). Da für eine öffentlich-rechtliche Anstalt ein Mustererlass des Bundes vorhanden ist¹¹⁴, der als Grundlage herangezogen werden kann, ist der Aufwand begrenzt. Selbstverständlich gilt es, die einzelnen Bestimmungen des Mustererlasses zu konkretisieren und insbesondere zu prüfen, wo Abweichungen gegenüber dem Mustererlass angezeigt sind. Diese Abweichungen müssen gut begründet werden ("comply or explain").
Wie oben gezeigt wurde, sind zahlreiche Erlasse auf verschiedenen Stufen und in verschiedenen Rechtsgebieten anzupassen. Dies ist unabhängig von der Wahl der Rechtsform für den Bundesbetrieb erforderlich. In jedem Fall sind eine anspruchsvolle Gesetzesvorlage und Botschaft auszuarbeiten. Wird die Rechtsform der Anstalt gewählt, so kann das neu zu schaffende "Gesetz über den Bundesbetrieb Nationalstrassen" die Funktion des "Ankererlasses" übernehmen und damit auch der entsprechenden Botschaft und den weiteren Gesetzesänderungen den Rahmen geben.
Ein Vorteil von öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen ist, dass in ihren Organisationserlassen die rechtliche Umsetzung (der Auslagerung oder der Gründung) bereits auf öffentlich-rechtlicher Basis "vorgespurt" werden kann (insbesondere durch die Schlussbestimmungen). Es können gegenüber privatrechtlichen Organisationsformen vorteilhaftere und/oder einfachere Regelungen getroffen werden:
 - Im Art. 25 des Mustererlasses wird die Errichtung der Anstalt geregelt, d.h. die Umwandlung der alten Verwaltungseinheit (bzw. eines Teils davon) in die neue Anstalt. Grundsätzlich tritt die neue Anstalt in die bisherigen Rechtsverhältnisse ein und regelt diese (nur) neu, wo dies erforderlich ist. Dies vereinfacht den Umwandlungsprozess erheblich.
 - Auch der Übergang der Arbeitsverhältnisse kann im Organisationserlass kraft öffentlichen Rechts einfach geregelt werden. Der Art. 26 des Mustererlasses zeigt, dass die "Personalübernahme" deutlich einfacher funktioniert als dies im Rahmen eines Betriebsübergangs nach Art. 333 OR der Fall wäre. Zu beachten ist auch, dass die Pensionskasse nicht gewechselt werden muss.
 - Die Vermögensübertragung kann bei der Umwandlung einer Verwaltungseinheit in eine Anstalt gemäss Art. 25 Abs. 5 Mustererlass steuer- und gebührenfrei erfolgen. Das Fusionsgesetz kommt nicht zur Anwendung. Der Bundesrat bezeichnet, welche Vermögenswerte auf die Anstalt übergehen und genehmigt das entsprechende Inventar und die Eröffnungsbilanz der neuen Anstalt (Art. 25 Abs. 3 Mustererlass).
- **Bundesbetrieb in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft¹¹⁵:** Anders als bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist zur Gründung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft kein Organisationserlass in Form eines Bundesgesetzes erforderlich. Mit Blick auf den Rechtsetzungsaufwand ist dies nur ein scheinbarer Vorteil: Einerseits fehlt die Möglichkeit, im Rahmen eines Organisationserlasses öffentlich-rechtliche Übergangsbestimmungen zu erlassen, welche die Umsetzung massgeblich vereinfachen können. Andererseits sind wie oben gezeigt zahlreiche weitere Erlasse unabhängig von der Rechtsformwahl zu ändern. Da es sich bei der Auslagerung insgesamt vor allem um ein Reorganisationsprojekt handelt, sollte idealerweise ein "Organisationserlass" bei der diesbezüglichen Rechtsetzung die «Ankerfunktion» übernehmen. Dies ist bei der Wahl der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht möglich. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch ein anderer Erlass

¹¹³ Vgl. Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 365 - 370

¹¹⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter

¹¹⁵ Vgl. Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 569 - 573

Tabelle 20 Gesamtbewertung der Auslagerung in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs

Bewertungskriterien			Gewichtung der Kriterien-gruppen	V a r i a n t e n		
				Status quo	Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt	Auslagerung in privat-rechtliche Aktiengesellschaft
A		Gouvernanz: Organisatorische Optimierung	25%	②.2	④.5	③.6
B		Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität	15%	②.6	③.6	④.0
BEWERTUNG DER KRITERIENGRUPPEN A UND B				②.4	④.2	③.8
C		Wirtschaftlichkeit: Effizienz	35%	②.5	②.3	②.3
GESAMTBEWERTUNG DER KRITERIENGRUPPEN A, B und C				②.4	③.3	③.1
D		Politische Umsetzbarkeit				
	D1	Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder	20%	③	④	②
	D2	Rechtsetzungsbedarf und/oder -umsetzungsaufwand	5%	⑤	③	②
GESAMTBEWERTUNG ALLER KRITERIEN			100%	②.7	③.4	②.8
<p>Bewertung (Die Zuweisung der Noten erfolgt bei den verschiedenen Kriterien nach einem kriterienspezifischen Muster. Angaben finden sich in den Tabellen zu den einzelnen Kriteriengruppen.)</p> <p>⑤: Ungünstigste Bewertung</p> <p>①: </p> <p>②:</p> <p>③:</p> <p>④:</p> <p>⑤: Günstigste Bewertung</p>						

Quelle: Hanser Consulting

Die folgenden Befunde bleiben festzuhalten:

- Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen bringt unabhängig von der gewählten Rechtsform sehr grosse Verbesserungen der Gouvernanz gegenüber dem Status quo (Kriteriengruppen A und B). Dabei ist eine Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Note 4.2) günstiger zu bewerten als eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (Note 3.8). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Auslagerung in eine Anstalt den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes entspricht (Kriterium A7). Für eine Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist dies nicht der Fall.
- Die Aufteilung der Aufgaben des heutigen ASTRA auf den Bundesbetrieb Nationalstrassen und das Bundesamt X führt unabhängig von der gewählten Rechtsform des Bundesbetriebs zu einem gewissen zusätzlichen Personalaufwand. Da aufgrund der erreichten Verbesserungen der Gouvernanz mit einer Verringerung verschiedener Risiken des heutigen ASTRA und damit auch der zu erwartenden finanziellen Schäden gerechnet werden kann, ist die Wirtschaftlichkeit einer Auslagerung nur leicht schlechter zu bewerten als der Status quo.
- In der Gesamtbewertung der dauerhaft wirkenden Verbesserungen der Gouvernanz und der Effekte auf die Wirtschaftlichkeit (Kriteriengruppen A, B und C), die durch die Auslagerung erreicht werden können, bringt die Auslagerung eine klare Verbesserung gegenüber dem Status quo. Allerdings sind die Vorteile einer Auslagerung geringer als bei einer alleinigen Betrachtung der Optimierungen der Gouvernanz. Nach wie vor schliesst die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Note 3.3) besser ab als die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (Note 3.1).

- Wird die politische Umsetzbarkeit in die Bewertung einbezogen, so ist die Auslagerung in eine Anstalt deutlich günstiger zu beurteilen als die Auslagerung in eine Aktiengesellschaft. Einerseits wird die Rechtsform der Anstalt von den Stakeholdern klar bevorzugt (Kriterium D1). Andererseits sind auch der Rechtsetzungsaufwand und der diesbezügliche Umsetzungsaufwand bei einer Auslagerung in eine Anstalt geringer als bei einer Auslagerung in eine Aktiengesellschaft (Kriterium D2). Die Berücksichtigung der Kriterien zur politischen Umsetzbarkeit verringert die relativen Vorteile der Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft gegenüber dem Status quo, weil
 - der Status quo selbstverständlich keine Rechtsanpassungen erfordert.
 - der Status quo die Erwartungen der Stakeholder trotz der governanzbezogenen Schwächen ausreichend erfüllt (Note ③).

7.2 Bewertung der Auslagerung unter Einbezug der wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten

In Kapitel 7.2 wird geprüft, welche Effekte entstehen, wenn die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder in eine privatrechtliche AG mit den in Kapitel 6 dargestellten Möglichkeiten für wirtschaftliche Optimierungen kombiniert werden, die durch eine Auslagerung ermöglicht bzw. wesentlich erleichtert würden. Die Tabelle 21 zeigt, welche Varianten betrachtet werden.

Tabelle 21 Betrachtete Varianten einer Auslagerung in Kombination mit wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten

Status quo	V a r i a n t e n					
	Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt			Auslagerung in privatrechtliche Aktiengesellschaft		
	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten
<i>Die Beurteilung des Status quo wird unverändert aus dem Kapitel 7.1 übernommen.</i>	<i>Die Beurteilung dieser Variante wird unverändert aus dem Kapitel 7.1 übernommen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbezogen werden das teilweise Insourcing der Bauherrenunterstützung (vgl. Kapitel 6.1) und von ausgewählten Verkehrsmanagementaufgaben (vgl. Kapitel 6.2) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbezogen wird das teilweise Insourcing der Bauherrenunterstützung und von ausgewählten Verkehrsmanagementaufgaben ▪ Einbezogen wird die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten (vgl. Kapitel 6.3) 	<i>Die Beurteilung dieser Variante wird unverändert aus dem Kapitel 7.1 übernommen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbezogen werden das teilweise Insourcing der Bauherrenunterstützung (vgl. Kapitel 6.1) und von ausgewählten Verkehrsmanagementaufgaben (vgl. Kapitel 6.2) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbezogen wird das teilweise Insourcing der Bauherrenunterstützung und von ausgewählten Verkehrsmanagementaufgaben ▪ Einbezogen wird die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten (vgl. Kapitel 6.3)

Quelle: Hanser Consulting

Werden die wirtschaftlichen Optimierungsmassnahmen realisiert, so kann mit den folgenden Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit und damit der Bewertungen der Kriteriengruppe C gerechnet werden:

- **Kriterium C1: Veränderung des finanziellen Aufwands für das Aufgabenfeld Nationalstrassen:** Aufgrund des Insourcings eines Teils der heute von Dritten erbrachten Bauherrenunterstützung kann mit einer jährlichen Kostenreduktion von CHF 6 bis 10 Mio. gerechnet werden (vgl. Kapitel 6.1). Aufgrund des Insourcings von gewissen Aufgaben des Verkehrsmanagements kann mit einer weiteren jährlichen Kostenreduktion von CHF 3 Mio. gerechnet werden (vgl. Kapitel 6.2). Im Total resultieren aus dem Insourcing somit jährliche Einsparungen von rund CHF 9 bis 13 Mio. Dieser Betrag entspricht etwa dem aufgrund der Auslagerung zu erwartenden zusätzlichen Personalaufwand von CHF 13 bis 14 Mio. (vgl. Kapitel 7.1.3)

Wird dieses Insourcing realisiert, so können die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen samt den damit verbundenen Verbesserungen der Gouvernanz etwa «kostenneutral» erreicht werden. Die Auslagerung in einen Bundesbetrieb in Kombination mit dem Insourcing in den Sparten Bauherrenaufgaben und Verkehrsmanagement wird deshalb wie der Status quo mit der Note ② – ③ bewertet (vgl. Tabelle 22).

Erfolgt zusätzlich noch die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb, so kann mit einer zusätzlichen Kostenreduktion von CHF 29 bis 42 Mio. gerechnet werden (vgl. Kapitel 6.3). Gemäss der vorgegebenen Bewertungsskala (vgl. Kapitel 7.1.3) ergibt diese Einsparung für die betreffenden Varianten die Note ④.
- **Kriterium C2: Vereinfachung der Prozesse und Reduktion der Schnittstellen:** Das Insourcing von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben führt zu einer leichten Vereinfachung der Prozesse und einer leichten Reduktion der Schnittstellen, so dass diese Varianten mit der Note ③ zu bewerten sind. Die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten bewirkt bedeutende Verbesserungen, d.h. dass diese Varianten mit der Note ④ zu bewerten sind.
- **Kriterium C3: Veränderung des potenziellen wirtschaftlichen Schadens dank Risikominimierung:** Das Insourcing von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben sowie die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten führen zu einer Verringerung des ASTRA-Risikos GL9 «Hoher Auslagerungsgrad der Tätigkeiten / Abhängigkeit von externen Partnern». Kann die Eintretenswahrscheinlichkeit dieses Risikos dank dem Insourcing bzw. der Integration um eine Stufe verringert werden, so kann mit einer Verminderung des mittleren jährlich zu erwartenden Schadens um CHF 6 Mio. gerechnet werden. Diese wirtschaftliche Optimierung reicht allerdings nicht aus, um einen günstigeren Notenwert zu setzen. Das Kriterium C3 wird für die betreffenden Varianten wie für die Auslagerung ohne wirtschaftliche Optimierung mit der Note ④ bewertet.

Die Kombination der Auslagerung mit den sich bietenden wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten führt nicht nur zu Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit, sondern – als erwünschter Nebeneffekt – auch zu weiteren Verbesserungen der Gouvernanz. Nachfolgend werden die Auswirkungen der wirtschaftlichen Optimierungsansätze auf die Gouvernanzkriterien (Kriteriengruppen A und B) beschrieben. Auf die Kriterien, die unerwähnt bleiben, haben die wirtschaftlichen Optimierungen keine Auswirkungen.

- **Kriterium A4: Selbständigkeit operativer Einheiten:** Mit dem teilweisen Insourcing von Bauherrenaufgaben, die heute von einer externen Bauherrenunterstützung erfüllt werden, und dem Insourcing von Aufgaben im Verkehrsmanagement, die heute von den Kantonspolizeien wahrgenommen werden, kann die Selbständigkeit der Filialen und der Verkehrsmanagementzentrale vergrössert werden. Das Kriterium A4 ist somit «gut erfüllt» und für die betreffenden Varianten mit der Note ④ zu bewerten.

Werden auch die Aufgaben der Gebietseinheiten integriert, so kann zusätzlich eine Erhöhung der Selbständigkeit der hierfür zuständigen Organisationseinheit im Bundesbetrieb erreicht werden. Gleichwohl werden die betreffenden Varianten auch mit der Note ④ bewertet.
- **Kriterium A5: Klare widerspruchsfreie Regelung zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten:** Das teilweise Insourcing von Bauherrenaufgaben und von ausgewählten Aufgaben im Verkehrsmanagement bringen eine höhere Klarheit bei Zuständigkeiten und Kompetenzen der betref-

fenden Organisationseinheiten des Bundesbetriebs. Aus Sicht der Gouvernanz ist von besonderer Bedeutung, dass der Bundesbetrieb einen grösseren Teil der Bauherrenaufgaben mit eigenen Mitarbeitenden erledigt. Damit sinkt das Risiko von problematischen Interessenkonflikten, wenn ein Ingenieurunternehmen bei einem Projekt als Bauherrenunterstützer des Bundesbetriebs ein anderes Ingenieurunternehmen konsequent zu überwachen hat im Wissen, dass die Rollenverteilung bei einem nächsten Projekt genau umgekehrt sein könnte. Auch mit dieser Verbesserung ist das Kriterium A5 als «gut erfüllt» und somit mit der Note ④ zu bewerten.

Werden auch die Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb integriert, so resultiert eine deutliche Verbesserung, so dass das Kriterium A5 insgesamt «umfassend erfüllt» und damit mit der Note ⑤ zu bewerten ist.

- **Kriterium B1: Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt:** Mit dem Insourcing von Bauherrenaufgaben und von Aufgaben des Verkehrsmanagements sowie mit der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten wird die Ressourcenverfügbarkeit innerhalb des Bundesbetriebs weiter erhöht. Hat der Bundesbetrieb die Rechtsform einer Anstalt, so führen diese wirtschaftlichen Optimierungen zu einer guten Erfüllung des Kriteriums B1 und damit zur Note ④. Hat der Bundesbetrieb die Rechtsform einer Aktiengesellschaft, so ist die Note ⑤ gerechtfertigt.
- **Kriterium B2: Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse:** Dank des Insourcings von Bauherrenaufgaben und von Aufgaben des Verkehrsmanagements erhält der Bundesbetrieb weitere Möglichkeiten, um das Aufgabenfeld Nationalstrassen in der Öffentlichkeit optimal zu positionieren. Die Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse sind damit gut erfüllt, d.h. das Kriterium B2 wird mit Note ④ bewertet. Eine Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten schafft in einem weiteren Tätigkeitsfeld des Bundesbetriebs weitere diesbezügliche Möglichkeiten. Die betreffenden Varianten werden mit Note ⑤ bewertet.
- **Kriterium B3: Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt:** Die vermehrte Erledigung von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben durch Mitarbeitende des Bundesbetriebs erhöht die Handlungsfähigkeit des Bundesbetriebs. Allerdings kann das Insourcing dazu führen, dass der Bundesbetrieb weniger Innovationsimpulse von aussen erhält. Die Bewertung des Kriteriums B3 bleibt deshalb für das Insourcing unverändert bei Note ④. Werden zusätzlich die Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb integriert, so entfällt die anspruchsvolle Zusammenarbeit mit den elf recht unterschiedlich strukturierten und geführten Gebietseinheiten. Es kann deshalb mit einer deutlichen Erhöhung der Handlungsfähigkeit des Bundesbetriebs gerechnet werden, was eine Bewertung der betreffenden Varianten mit der Note ⑤ rechtfertigt.

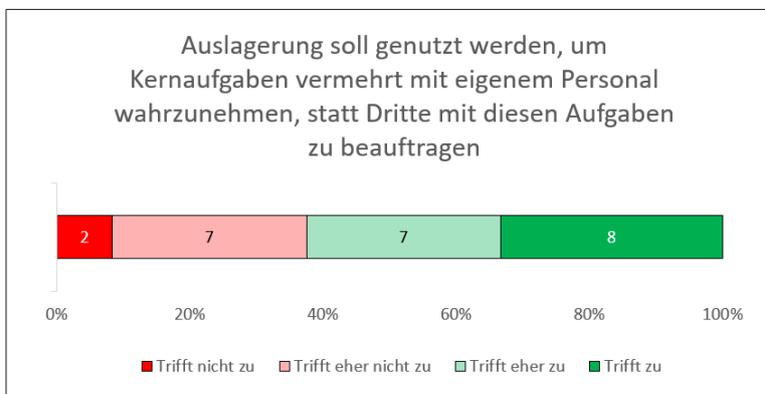
Schliesslich gilt es noch zu prüfen, ob die Verknüpfung der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen mit den wirtschaftlichen Optimierungsmassnahmen die politische Umsetzbarkeit der Auslagerung eher begünstigt oder eher erschwert (Kriteriengruppe D):

- **Kriterium D1: Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder:** Gemäss Abbildung 21 befürworten beinahe zwei Drittel der Stakeholder, dass heute von einer externen Bauherrenunterstützung erfüllte Aufgaben vermehrt durch eigenes Personal erfüllt werden. Die Auslagerung in einen Bundesbetrieb schafft die Möglichkeiten für dieses Insourcing. Die Auslagerung in eine Anstalt kombiniert mit einem solchen Insourcing ist somit aus Sicht der Stakeholder günstiger zu bewerten als die alleinige Auslagerung in eine Anstalt ohne wirtschaftliche Optimierung. Allerdings reicht die Optimierung nicht aus, um das Kriterium D1 für die betreffenden Varianten mit einer höheren Note zu bewerten¹¹⁶. Weniger günstig beurteilen die Stakeholder eine Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb. Erfolgt die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, so kann von einer teilweisen Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder ausgegangen werden. Es ergibt sich die Note ②. Wird der Bundesbetrieb

¹¹⁶ EBP (2020): Stakeholderanalyse, S. 18

Nationalstrassen hingegen als Aktiengesellschaft konfiguriert, so kann kaum mit der Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder gerechnet werden, d.h. es resultiert die Note ① für die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten.¹¹⁷

Abbildung 21 Beurteilung des Insourcings von Leistungen der externen Bauherrenunterstützung



Quelle: Darstellung Hanser Consulting auf Basis der Ergebnisse der Stakeholderanalyse (vgl. Beilage 2)

- Kriterium D2: Rechtsetzungsbedarf und/oder Rechtsetzungsaufwand:** Die Realisierung des Insourcings von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben hat keinen Rechtsetzungsbedarf zur Folge. Die Bewertung der entsprechenden Varianten ist somit identisch mit der Bewertung der Auslagerung ohne wirtschaftliche Optimierungen, d.h. für die Rechtsform der Anstalt bleibt die Bewertung bei Note ③, für die Rechtsform der Aktiengesellschaft bei Note ②.

Wird zusätzlich auch die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten realisiert, so ergibt sich hingegen ein zusätzlicher Rechtsetzungsbedarf. Gemäss der Rechtsgrundlagenanalyse sind «sowohl auf Stufe Bund als auch der einzelnen Kantone resp. Einheiten ... gesetzliche Anpassungen und nachgelagert verschiedene rechtliche Umsetzungsschritte [erforderlich]. Es ist ... mit einem hohen Umsetzungsaufwand zu rechnen, auch wenn dieser aufgrund der derzeitigen Angaben noch nicht konkret abschätzbar ist. Bereits an dieser Stelle ist jedoch festzuhalten, dass eine Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb am einfachsten erfolgen kann, wenn dieser in der Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt organisiert ist. Dies insbesondere deshalb, weil dann öffentlich-rechtlich im Rahmen der Schluss- bzw. Übergangsbestimmungen ein wesentlicher Teil der Integrationsmodalitäten festgeschrieben werden kann. Demgegenüber wäre eine Integration in eine Aktiengesellschaft nochmals deutlich komplexer.»¹¹⁸

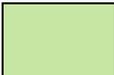
Der Rechtsetzungsbedarf und –umsetzungsaufwand sind deshalb für eine Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Kombination mit einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten als «hoch» einzustufen und damit mit der Note ② zu bewerten. Wird die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewählt, so sind der Rechtsetzungsbedarf und –umsetzungsaufwand sogar als «sehr hoch» einzustufen und damit mit der Note ① zu bewerten.

Die Tabelle 22 zeigt die Bewertungen aller Beurteilungskriterien bei einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bzw. in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in Kombination mit den wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten, die sich dank der Auslagerung ergeben.

¹¹⁷ EBP (2020): Stakeholderanalyse, S. 25 - 27

¹¹⁸ Vgl. Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse, Randziffern 591 und 592, vgl. auch Randziffern 587 – 589 sowie 593.

Tabelle 22 Bewertung der Auslagerung mit Berücksichtigung der entstehenden wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten

 Grün gefärbt sind diejenigen Kriterien, bei denen die Realisierung der wirtschaftlichen Optimierungen zu einer günstigeren Bewertung führt als die Auslagerung ohne wirtschaftliche Optimierungen.

 Rot gefärbt sind diejenigen Kriterien, bei denen die Realisierung der wirtschaftlichen Optimierungen zu einer ungünstigeren Bewertung führt als die Auslagerung ohne wirtschaftliche Optimierungen.

Bewertungskriterien			Gewichtung INNERHALB der Kriterien-gruppe	Status quo	V a r i a n t e n					
					Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt		Auslagerung in privatrechtliche Aktiengesellschaft			
				OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	
A		Gouvernanz: Organisatorische Optimierung								
	A1	Separierung normativer, strategischer und operativer Planungen und Entscheide	17 %	②	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤
	A2	Trennung von Antrag und Freigabe sowie von Aufsicht und operativen Aufgaben	17 %	①	④	④	④	④	④	④
	A3	Audits verifizieren die Linienorganisation	8 %	③	④	④	④	④	④	④
	A4	Selbständigkeit operativer Einheiten	8 %	③	③	④	④	③	④	④
	A5	Klare widerspruchsfreie Regelung zu Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundesrates, des Departementes, des Bundesamtes, des Bundesbetriebs und der einzelnen Organisationseinheiten	17 %	②	④	④	⑤	④	④	⑤
	A6	Eignung der ausgelagerten Aufgaben	17 %	② - ③(a)	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤	⑤
	A7	Steuerungsmodell entspricht dem Aufgabentyp	17 %	② - ③ (a)	⑤	⑤	⑤	①	①	①
			100 %	②.2	④.5	④.6	④.7	③.6	③.7	③.9

Bewertungskriterien			Gewichtung INNERHALB der Kriterien-gruppe	Status quo	V a r i a n t e n					
					Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt			Auslagerung in privatrechtliche Aktiengesellschaft		
				OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	
B		Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität								
	B1	Ressourcenverfügbarkeit ist bedarfsgerecht sichergestellt	40 %	②	③	④	④	④	⑤	⑤
	B2	Pflege und Entwicklung der Reputation von Behörde und Nationalstrasse	20 %	③	④	④	⑤	④	④	⑤
	B3	Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation ist sichergestellt	40 %	③	④	④	⑤	④	④	⑤
			100 %	②.6	③.6	④.0	④.6	④.0	④.4	⑤.0
C		Wirtschaftlichkeit: Effizienz								
	C1	Veränderung des finanziellen Aufwands für das Aufgabenfeld Nationalstrassen	80 %	② - ③ (b)	②	② - ③	④	②	② - ③	④
	C2	Vereinfachung der Prozesse und Reduktion der Schnittstellen	5 %	② - ③ (b)	② - ③	③	④	② - ③	③	④
	C3	Veränderung des potenziellen wirtschaftlichen Schadens dank Risikominimierung	15 %	② - ③ (b)	④	④	④	④	④	④
			100 %	②.5	②.3	②.8	④.0	②.3	②.8	④.0

Bewertungskriterien			Gewichtung INNERHALB der Kriterien-gruppe	Status quo	V a r i a n t e n					
					Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt			Auslagerung in privatrechtliche Aktiengesellschaft		
					OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten
D		Politische Umsetzbarkeit								
	D1	Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder	20 % (c)	③	④	④	②	②	②	①
	D2	Rechtsetzungsbedarf und/oder -umsetzungsaufwand	5 % (c)	⑤	③	③	②	②	②	①
<p>Bewertung (Die Zuweisung der Noten erfolgt bei den verschiedenen Kriterien nach einem kriterienspezifischen Muster. Angaben finden sich in den Tabellen zu den einzelnen Kriteriengruppen.)</p> <p>①: Ungünstigste Bewertung</p> <p>②: </p> <p>③: </p> <p>④: </p> <p>⑤: Günstigste Bewertung</p>										

- (a) Kann für Status quo nicht beurteilt werden. Dem Status quo wird die neutrale mittlere Bewertung ② – ③ zugeordnet.
 - (b) Die Effizienz des Status quo wird nicht empirisch ermittelt. Dem Status quo wird per Definition die neutrale mittlere Bewertung ② – ③ zugeordnet. Die verschiedenen Varianten einer Auslagerung werden stets mit dem Status quo verglichen
 - (c) Gewichtung in Gesamtbewertung
- Quelle: Hanser Consulting

Die folgenden Hauptergebnisse bleiben festzuhalten (vgl. Tabelle 22):

- Mit der Umsetzung der wirtschaftlichen Optimierungen, welche durch die Auslagerung ermöglicht bzw. erleichtert werden, kann die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenfeldes Nationalstrassen unabhängig von der Wahl der Rechtsform des ausgelagerten Bundesbetriebs deutlich verbessert werden. Bereits mit einem Insourcing von Bauherrenaufgaben und von ausgewählten Aufgaben des Verkehrsmanagements kann die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen trotz des zusätzlich erforderlichen Personalbedarfs kostenneutral – oder bei einer Integration der Aufgaben der Gebiets-einheiten – sogar mit einem wirtschaftlich positiven Ergebnis realisiert werden.
- Die Umsetzung der wirtschaftlichen Optimierungen führt nicht nur zu günstigen wirtschaftlichen Effekten, sondern bewirkt auch eine weitere Verbesserung wichtiger Elemente der Gouvernanz. In einem eng begrenzten Umfang gilt dies für die organisatorischen Optimierungen (Kriteriengruppe A); in grösserem Umfang für die Effektivität (Kriteriengruppe B).
- Sowohl die günstigen Effekte der wirtschaftlichen Optimierungen als auch die positiven Nebenefekte der wirtschaftlichen Optimierungen auf die Gouvernanz ergeben sich unabhängig von der Wahl der Rechtsform für den ausgelagerten Bundesbetrieb.
- Die Umsetzung des Insourcings von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben ist sowohl aus Sicht der Stakeholder wie aus rechtlicher Sicht unproblematisch.
- Eine Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb dürfte hingegen aufgrund des Rechtsetzungsbedarfs und –umsetzungsaufwandes anspruchsvoller sein. Ausserdem haben manche Stakeholder eine kritische Haltung gegenüber einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten (vgl. rot gefärbte Felder in Tabelle 22).

Die folgende Tabelle 23 zeigt die Gesamtbewertung der Auslagerung in Abhängigkeit von der Wahl der Rechtsform, wenn die Auslagerung mit den identifizierten Möglichkeiten für wirtschaftliche Optimierungen kombiniert wird. Bewertet werden

- die Optimierungen der Gouvernanz (Kriteriengruppen A und B)
- die Gesamtheit der dauerhaft wirkenden Verbesserungen der Gouvernanz und der Effekte auf die Wirtschaftlichkeit (Kriteriengruppen A, B und C), die durch die Auslagerung erreicht werden können
- die Summe aller betrachteten Kriterien, d.h. inklusive der Beurteilung der politischen Umsetzbarkeit (Kriteriengruppe D).

Tabelle 23 Gesamtbewertung der Auslagerung mit Berücksichtigung der entstehenden wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten

Bewertungskriterien			Gewichtung der Kriterien-gruppe	V a r i a n t e n						
				Status quo	Auslagerung in öffentlich-rechtliche Anstalt			Auslagerung in privatrechtliche Aktiengesellschaft		
				OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	OHNE wirtschaftliche Optimierung	mit Insourcing Bauherrenunterstützung (BHU) und Verkehrsmanagement (VM)	mit Insourcing BHU und VM SOWIE mit Integration Aufgaben der Gebietseinheiten	
A		Gouvernanz: Organisatorische Optimierung	25 %	2.2	4.5	4.6	4.7	3.6	3.7	3.9
B		Gouvernanz: Erhöhung der Effektivität	15 %	2.6	3.6	4.0	4.6	4.0	4.4	5.0
BEWERTUNG DER KRITERIENGRUPPEN A UND B				2.4 <i>Rang 7</i>	4.2 <i>Rang 4</i>	4.4 <i>Rang 2</i>	4.7 <i>Rang 1</i>	3.8 <i>Rang 6</i>	4.0 <i>Rang 5</i>	4.3 <i>Rang 3</i>
C		Wirtschaftlichkeit: Effizienz	35 %	2.5	2.3	2.8	4.0	2.3	2.8	4.0
GESAMTBERWERTUNG DER KRITERIENGRUPPEN A, B UND C				2.4 <i>Rang 7</i>	3.3 <i>Rang 5</i>	3.6 <i>Rang 3</i>	4.4 <i>Rang 1</i>	3.1 <i>Rang 6</i>	3.4 <i>Rang 4</i>	4.2 <i>Rang 2</i>
D		Politische Umsetzbarkeit								
	D1	Erfüllung der Erwartungen der Stakeholder	20 %	3	4	4	2	2	2	1
	D2	Rechtsetzungsbedarf und/oder -umsetzungsaufwand	5 %	5	3	3	2	2	2	1
GESAMTBERWERTUNG ALLER KRITERIEN			100 %	2.7 <i>Rang 7</i>	3.4 <i>Rang 3</i>	3.7 <i>Rang 2</i>	3.8 <i>Rang 1</i>	2.8 <i>Rang 6</i>	3.1 <i>Rang 5</i>	3.4 <i>Rang 3</i>
<p>Bewertung (Die Zuweisung der Noten erfolgt bei den verschiedenen Kriterien nach einem kriterienspezifischen Muster. Angaben finden sich in den Tabellen zu den einzelnen Kriteriengruppen.)</p> <p>⓪: Ungünstigste Bewertung</p> <p>①: </p> <p>②: </p> <p>③: </p> <p>④: </p> <p>⑤: Günstigste Bewertung</p>										

Quelle: Hanser Consulting

Die Gesamtbewertung der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bzw. in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie der durch eine Auslagerung ermöglichten bzw. erleichterten wirtschaftlichen Optimierungen ergibt die folgenden Hauptergebnisse:

- Die Auslagerung bringt klare Optimierungen der Gouvernanz im Vergleich zum Status quo. Zusammen mit den zusätzlichen Verbesserungen der Gouvernanz aufgrund der wirtschaftlichen Optimierungen kann die Gouvernanz noch weiter verbessert werden. Während mit einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ohne wirtschaftliche Optimierungen im Bereich der Gouvernanz (Kriteriengruppen A und B) die Note 4.2 erreicht wird, kann mit der Auslagerung in Kombination mit den wirtschaftlichen Optimierungsmassnahmen im Bereich der Gouvernanz die Note 4.7 erreicht werden.
- Die Betrachtung der Gesamtheit der dauerhaft wirkenden Verbesserungen der Gouvernanz und der Effekte auf die Wirtschaftlichkeit (Kriteriengruppen A, B und C), die durch die Auslagerung und die wirtschaftlichen Optimierungen erreicht werden können,
 - zeigt für alle geprüften Varianten eine klare Verbesserung gegenüber dem Status quo.
 - zeigt, dass die Rechtsform der Anstalt für den Bundesbetrieb bei allen geprüften Varianten mit und ohne wirtschaftliche Optimierungen eine günstigere Bewertung als die Rechtsform der Aktiengesellschaft ergibt.
 - ergibt als Bestvariante die Auslagerung in eine Anstalt in Kombination mit dem Insourcing von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben sowie mit der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb.
- Werden auch die Kriterien zur Bewertung der politischen Umsetzbarkeit (Kriteriengruppe D) in die Betrachtung einbezogen, so bleibt die Auslagerung in eine Anstalt in Kombination mit dem Insourcing von Bauherren- und Verkehrsmanagementaufgaben sowie mit der Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten mit der Gesamtnote 3.8 die Bestvariante.
 Die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist mit Blick auf die Umsetzung deutlich ungünstiger zu bewerten als die Auslagerung in eine Anstalt. Zum einen ist mit einem grösseren rechtlichen Umsetzungsaufwand zu rechnen. Zum anderen erfüllt die Rechtsform der Aktiengesellschaft die Erwartungen der Stakeholder weniger gut.
 Die Berücksichtigung der Kriterien zur politischen Umsetzbarkeit verringert die relativen Vorteile der Auslagerung gegenüber dem Status quo, weil
 - der Status quo selbstverständlich keine Rechtsanpassungen erfordert.
 - der Status quo die Erwartungen der Stakeholder trotz der gouvernanzbezogenen Schwächen zumindest ausreichend erfüllt (Note ③).

7.3 Chancen und Risiken der betrachteten Auslagerungsvarianten

Die Bewertungssystematik (vgl. Kapitel 3.3) sieht vor, abschliessend in einer separaten Risikoanalyse (vgl. Spot) aus einer übergeordneten Sicht die Chancen und Risiken zu prüfen,

- die aufgrund der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb resultieren können (Chancen und Risiken der Auslagerung)
- die sich im Verlauf der Transition in eine neue verselbständigte Einheit ergeben können (Chancen und Risiken der Umsetzungsphase).

Spot: Chancen- und Risikoanalyse von EBP

Im Rahmen der Chancen- und Risikoanalyse wurden 17 verschiedene Szenarien zu denkbaren Chancen oder Risiken einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb beurteilt. Berücksichtigt wurden dabei die Eintretenswahrscheinlichkeit der Chance bzw. des Risikos sowie die zu erwartende Höhe des Nutzens bzw. des Schadens jedes Szenarios.

Detaillierte Angaben zur Methodik, zur Wahl der betrachteten Szenarien und zu den Ergebnissen der Chancen- und Risikoanalyse finden sich in der Beilage 3 zum vorliegenden Bericht.

Die übergeordnete Chancen- und Risikoanalyse ergibt das folgende Bild der Auslagerung:

- Chancen und Risiken der Auslagerung:** In der «neuen Realität», d.h. nach Abschluss der Umsetzungsphase «resultiert für alle untersuchten Auslagerungsvarianten eine bessere Bewertung der Chancen und Risiken als für den Status quo. Am besten bewertet wird die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Kombination mit einem Insourcing von gewissen Aufgaben der Bauherrenunterstützung sowie des Verkehrsmanagements sowie mit einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten. Mit dieser Variante können generelle, mit der Auslagerung einhergehende Chancen genutzt werden, wie beispielsweise die Anpassung und Effizienzsteigerung in bestehenden Prozessen oder die raschere Reaktion auf Trends und Entwicklungen. Ebenso können Chancen bei der Rekrutierung von Fachspezialisten besser realisiert und so gleichzeitig der Wissensauf- und -ausbau zu Schlüsselthemen in der Organisation gestärkt werden. Mit dem Insourcing und der gleichzeitigen Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten können betreffend Optimierung bestehender Prozesse oder dem genannten Wissensauf- und -ausbau darüber hinaus weitere Chancen genutzt werden. Zusätzlich bietet sich die Chance des Aufbaus schlankerere Strukturen resp. der Elimination von Schnittstellen, was tendenziell wiederum zu einer höheren Effizienz führen dürfte. Neben den genannten Chancen werden mit der Auslagerung gleichzeitig – unabhängig von der Rechtsform des Bundesbetriebs – die strukturellen Voraussetzungen für eine Reduktion der Gouvernanzrisiken des heutigen ASTRA verbessert.

Neben den genannten Chancen hinsichtlich Optimierung von Prozessen und Strukturen gilt es darauf hinzuweisen, dass hierzu auch Risiken bestehen: Je nach Ausgestaltung der neuen zusätzlichen Schnittstellen und Prozesse zwischen der verselbständigten Organisation und dem beaufsichtigenden Bundesamt X (oder auch der internen Strukturen und Abläufe innerhalb des neuen Bundesbetriebs) können auch Ineffizienzen entstehen. Mit der verbesserten Fokussierung der neuen Organisation auf die operativen Kernaufgaben besteht – neben den Chancen – zudem die Gefahr, dass ein Zielkonflikt zwischen der wirtschaftlichen Optimierung und der Wahrnehmung der hoheitlichen Monopolaufgabe resultiert, die zu einem reduzierten Service Public-Verständnis führen könnte. Darüber hinaus ist das mögliche Risiko zu erwähnen, dass es – trotz verbesserter Voraussetzungen – nicht ausreichend gelingt, die erforderlichen Fachspezialisten zu rekrutieren.

Für beide in der Bewertung berücksichtigten Rechtsformen einer Auslagerung zeigt die Analyse der Chancen und Risiken, dass die Bewertung bei gleichzeitiger Umsetzung wirtschaftlicher Optimierungsmöglichkeiten positiver abschneidet, da hier zusätzliche Chancen genutzt werden können. Dementsprechend resultiert auch für die Auslagerungsvariante in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit gleichzeitigem Insourcing von gewissen Aufgaben der Bauherrenunterstützung sowie des Verkehrsmanagements und mit Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten eine positive Bewertung. Diese Variante schneidet gemäss den durchgeführten Analysen nur geringfügig schlechter ab als die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Umsetzung der genannten wirtschaftlichen Optimierungsmöglichkeiten.»¹¹⁹

- Chancen und Risiken der Umsetzungsphase:** «Die durchgeführten Bewertungen zeigen, dass eine Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten unabhängig von der Wahl der Rechtsform des Bundesbetriebs zu merklich erhöhten Risiken in der Umsetzungsphase führen dürfte. Es besteht das Risiko von erheblichem politischem Widerstand und Verzögerungen (öffentlicher Diskurs, unter Umständen Referendum bei Rechtsetzung). Deutlich weniger ausgeprägt werden die Risiken hinsichtlich eines Insourcings von gewissen Aufgaben der Bauherrenunterstützung sowie des Verkehrsmanagements beurteilt. Hier unterscheiden sich die ermittelten Chancen-/Risikowerte gemäss den Abschätzungen praktisch nicht von denjenigen für die jeweiligen Auslagerungsvarianten ohne gleichzeitige Umsetzung wirtschaftlicher Optimierungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Rechtsformen werden die Risiken

¹¹⁹ EBP (2020): Chancen- und Risikoanalyse, S. 32f

einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt insgesamt etwas geringer eingeschätzt als für die Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.»¹²⁰

- **Gesamtbewertung der Chancen und Risiken:** «Die Gesamtbewertung der Chancen und Risiken der Auslagerung und der Umsetzungsphase ergibt für die Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit dem Insourcing von gewissen Aufgaben der Bauherrenunterstützung sowie des Verkehrsmanagements den besten Chancen-Risikowert¹²¹. Hier können einerseits die genannten Chancen genutzt werden, andererseits sind die Risiken der Auslagerung reduziert. Generell gilt es festzuhalten, dass sich zahlreiche Chancen und Risiken einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt respektive in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nicht primär an der Rechtsform festmachen lassen. Inwieweit sich Chancen realisieren und Risiken mindern lassen, hängt primär von den jeweiligen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten ab. In den nächsten Projektphasen sind diese Aspekte entsprechend zu vertiefen und die Einschätzung der Chancen und Risiken vor diesem Hintergrund zu aktualisieren.»¹²²

¹²⁰ EBP (2020): Chancen- und Risikoanalyse, S. 33

¹²¹ Es gilt zu beachten, dass die Chancen-/Risikoanalysen auf Expertenschätzungen basieren und demzufolge entsprechende Unschärfen aufweisen. Die quantitativen Abschätzungen der Chancen-Risikowerte haben darum indikativen Charakter.

¹²² EBP (2020): Chancen- und Risikoanalyse, S. 33

8 Fazit

Das Hauptziel der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen ist, die Gouvernanz zu verbessern und die Risiken im Aufgabenfeld Nationalstrassen zu verringern, die durch Schwächen im Bereich der Gouvernanz mitverursacht werden.

Mit der Auslagerung der primär operativen Teilaufgaben des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb Nationalstrassen sowie der Konzentration der hoheitlichen Aufgaben und der Aufgaben mit einem hohen politischen Steuerungsbedarf im Bundesamt X (Arbeitstitel) kann eine wesentliche Verbesserung der Gouvernanz erreicht werden:

- Durch die geplante Aufgabenteilung zwischen dem Bundesamt X und dem Bundesbetrieb Nationalstrassen kann die angestrebte Separierung der normativen und strategischen Entscheide von den operativen Aufgaben erreicht werden.
- Die Auslagerung ermöglicht es auch, die Zuständigkeiten für Antrag und Freigabe bzw. für Aufsicht und operative Aufgaben klarer zu trennen, als dies heute der Fall ist. Damit kann das heutige Risiko der Kumulation von Aufsicht und operativen Aufgaben im ASTRA (ASTRA-Risiko GL4) wesentlich verringert werden.
- Das Departement UVEK kann sich auf die Führung des Bundesamtes X und auf die Funktion als Eigner des neuen Bundesbetriebs konzentrieren. Für die heute vom Departement UVEK durchzuführenden Plangenehmigungsverfahren für Ausführungsprojekte wird neu das Bundesamt X zuständig sein. Es resultiert nicht nur eine Entlastung des Generalsekretariats des Departementes UVEK, sondern auch eine konsequentere Trennung von Antrag (des ausgelagerten Bundesbetriebs) und Freigabe (durch das Bundesamt X) als dies heute innerhalb des UVEK möglich ist.
- Ausserdem können bei den folgenden Elementen Verbesserungen der Gouvernanz erreicht werden:
 - Klare widerspruchsfreie Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen involvierten Institutionen und Organisationseinheiten
 - Bedarfsgerechte Gewährleistung der erforderlichen Ressourcen
 - Sicherstellung der Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation

Das im vorliegenden Bericht vorgeschlagene Modell der Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt erfüllt die Anforderungen der Corporate Governance-Richtlinien des Bundes sowohl was die Eignung der ausgelagerten Aufgaben als auch das Steuerungsmodell betrifft.

Ausserdem können mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen günstige Voraussetzungen für das Insourcing von Leistungen der Bauherrenunterstützung sowie des Verkehrsmanagements sowie für die Übernahme der Aufgaben der kantonalen Gebietseinheiten durch den Bundesbetrieb geschaffen werden. Dies ermöglicht jährliche Kosteneinsparungen von CHF 38 bis 55 Mio.

Für die Gesamtbeurteilung der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen gilt es, auch die folgenden Effekte zu beachten:

- Die mit Blick auf eine gute Gouvernanz gewollte Aufteilung von Zuständigkeiten auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb führt im Vergleich zum heutigen ASTRA zu gewissen Effizienzeinbussen. Es ist bei einzelnen Prozessen mit höheren Durchlaufzeiten und mit einem gewissen zusätzlichen Personalbedarf zu rechnen, der zu einem Mehraufwand von circa CHF 13 bis 14 Mio. führen wird.
- Da der Bundesbetrieb Nationalstrassen trotz konsequenter Führung und Überwachung durch das Bundesamt X eine grössere Selbständigkeit aufweisen wird als das heutige ASTRA, wird die politische Steuerung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen indirekter erfolgen, als dies heute der Fall ist.
- Auch mit einer Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb erfordert die Erfüllung der Betriebsaufgaben eine dezentrale Struktur. Gleichwohl ist aufgrund dieser Integration mit einer Verringerung der regionalen Präsenz und Verankerung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen zu rechnen, was das Ereignismanagement erschweren könnte.

Auf der Basis einer Abwägung der Chancen und Risiken einer Auslagerung des Aufgabenfeldes Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb empfehlen wir folgendes:

Empfehlungen

1. Mit der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen Bundesbetrieb kann eine klare Verbesserung der Gouvernanz im Aufgabenfeld Nationalstrassen erreicht werden. Verschiedene im Risikobericht ASTRA 2019 genannte Risiken werden dank der mit der Auslagerung erzielten Verbesserung der Gouvernanz verringert. Die grosse Mehrzahl der Stakeholder steht der Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen positiv gegenüber.
Wir empfehlen deshalb, die Bestrebungen zur Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in einen «Bundesbetrieb Nationalstrassen» weiter voranzutreiben.
2. Die zur Verbesserung der Gouvernanz gewollte Aufspaltung von Zuständigkeiten auf das Bundesamt X und den Bundesbetrieb Nationalstrassen führt in der Summe zu einem gewissen zusätzlichen Personalbedarf im Aufgabenfeld Nationalstrassen.
Wir meinen, dass dieser Zusatzaufwand von weniger als 1 Prozent des Jahresumsatzes des ASTRA vor dem Hintergrund der erreichbaren Verbesserungen der Gouvernanz und der Verringerung der Risiken des ASTRA gut vertretbar ist.
3. Die Schaffung des Bundesbetriebs Nationalstrassen wird es ermöglichen bzw. erleichtern, sowohl gewisse Aufgaben der Bauherrenunterstützung wie des Verkehrsmanagements statt durch Dritte durch eigene Mitarbeitende des Bundesbetriebs zu erfüllen.
Wir empfehlen, dieses Insourcing zu realisieren. Es resultieren nicht nur weitere Verbesserungen der Gouvernanz, sondern es kann auch mit Kosteneinsparungen gerechnet werden, welche den zusätzlichen Personalaufwand aufgrund der Auslagerung zu kompensieren vermögen. Die Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen kann auf diese Weise kostenneutral realisiert werden.
4. Die Schaffung des Bundesbetriebs Nationalstrassen ermöglicht es, die Aufgaben der heute von den Kantonen getragenen Gebietseinheiten in den Bundesbetrieb zu integrieren. Dies würde namhafte Kosteneinsparungen und eine weitere Verbesserung der Gouvernanz ermöglichen.
Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Integration der Aufgaben der Gebietseinheiten in den neuen Bundesbetrieb weiter zu verfolgen, auch wenn manche Stakeholder dieser Integration eher kritisch gegenüberstehen und der Rechtssetzungsbedarf und -umsetzungsaufwand beträchtlich sein dürften.
5. Praktisch alle angestrebten Verbesserungen der Gouvernanz können sowohl mit einem Bundesbetrieb in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt als auch in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft erreicht werden. Auch bezüglich der wirtschaftlichen Aspekte ergeben sich keine Unterschiede zwischen den Rechtsformen.
Das Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes ist eine Dienstleistung mit Monopolcharakter. Werden Dienstleistungen mit Monopolcharakter aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert, so sieht die Corporate Governance-Strategie des Bundes die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt für den betreffenden Bundesbetrieb vor. Diese Anforderung an eine gute Gouvernanz kann somit von einem Bundesbetrieb in der Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht erfüllt werden.
Wir empfehlen, für den «Bundesbetrieb Nationalstrassen» die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu wählen, da es sich beim Angebot eines schweizweiten Hochleistungsstrassennetzes um eine Dienstleistung mit Monopolcharakter handelt. Damit wird die Übereinstimmung der Rechtsform mit den Corporate Governance-Richtlinien des Bundes gewährleistet. Zusätzlich sprechen auch die folgenden Punkte für die Wahl der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt:
 - *Die überwiegende Zahl der Stakeholder bevorzugt eindeutig die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt.*

- *Der Rechtsetzungsbedarf und der rechtliche Umsetzungsaufwand sind bei einer Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt geringer als bei einer Auslagerung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.*
- *Die übergeordnete Beurteilung der Chancen und Risiken der Auslagerung ergibt eine günstigere Bewertung der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt.*

VERZEICHNISSE

Beilagen

Beilage 1: Müller, R. / Kuratli, P. (2020): Rechtsgrundlagenanalyse zum Projekt Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen.

Beilage 2: EBP (2020): Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen, Stakeholderanalyse

Beilage 3: EBP (2020): Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen, Chancen- und Risikoanalyse

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAV	Bundesamt für Verkehr
BHU	Bauherrenunterstützung
BSA	Betriebs- und Sicherheitsausrüstungen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EO	Erwerbsersatzordnung
ETH	Eidgenössisch Technische Hochschule
GE	Gebietseinheiten
GL	Geschäftsleitung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für den öffentlichen Sektor
inkl.	inklusive
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
i.d.R.	in der Regel
IT	Informatik und Telekommunikation
IV	Invalidenversicherung
LKW	Lastwagen
MinVG	Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel
MinVV	Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel
Mio.	Million

Mrd.	Milliarde
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
NEB	Netzbeschluss
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen
NSNW	Aktiengesellschaft, welche die Gebietseinheit VIII betreibt
NSV	Nationalstrassenverordnung
OR	Obligationenrecht
PPP	Public Private Partnership
REGA	Rettungsflugwacht
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SFSV	Spezialfinanzierung Strassenverkehr
sog.	sogenannte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SWISS GAAP FER	Rechnungslegungsstandard
TCS	Touring Club der Schweiz
u.a.	unter anderem
UVEK	Departement Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VM	Verkehrsmanagement
VMZ	Verkehrsmanagementzentrale
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Verwendete Materialien

BHP – Hanser und Partner AG (2017): Projekt «Klärung Gouvernanzfragen ASTRA», Entwurf Studie für die Phase «Initialisierung»

Bundesamt für Strassen ASTRA (2018): Strassen und Verkehr 2018

Bundesamt für Strassen ASTRA (2018): Einladung zur Gesuchstellung für Bau, Unterhalt und Betrieb von Schnellladestationen auf Rastplätzen der Nationalstrassen

Bundesamt für Strassen ASTRA (2018): Leistungsbeschreibung für Bauherrenunterstützung (BHU) in der Projektierungsphase

Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): ASTRA Risikobericht 2019

Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Betrieblicher Unterhalt Nationalstrassen, Ausgabe 2018

Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Strassen und Verkehr 2019

Bundesamt für Strassen ASTRA (2019): Reglement 2019, Interne Revision (IR) Bundesamt für Strassen ASTRA

Bundesamt für Strassen ASTRA (17. 12. 2019): Pflichtenheft Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen», Mandat 1 Studie und Rechtsgrundlagenanalyse

Bundesamt für Strassen (2020): Bewertungssystematik, Projekt «Prüfung einer Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen»

Bundesamt für Strassen ASTRA (2020): Verkehr und Strassen 2020

- Bundeskanzleramt Österreich (2012): Public Corporate Governance Kodex – Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes
- Bundesrat (1996): Botschaft zur Bahnreform
- Bundesrat (1996): Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsgesetz
- Bundesrat (2004): Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz
- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, (Corporate-Governance-Bericht)
- Bundesrat (2009): Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht, Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats
- Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post
- Bundesrat (2015): Stellungnahme des Bundesrates vom 26. 8. 2015 zur Motion 15.3494 «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»
- Bundesrat (2018): Bericht zur Abschreibung der Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»
- Bundesrat (2020): Stellungnahme des Bundesrates vom 29. 1. 2020 zur Motion 19.4393 «Wachstumsstopp für die Bundesverwaltung»
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2016): Bauherrensupport beim Projekt Gotthardpassstrasse, Bundesamt für Strassen
- Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Jahr): Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze
- Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter
- Eidgenössische Finanzverwaltung / Bundesamt für Justiz (2016): Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Bemerkungen zu den Bestimmungen des Mustererlasses
- Helbling Beratung und Bauplanung AG (2018): Analyse Personalbedarf für den Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen-Infrastruktur
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2014): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. April 2014
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2019): Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 31. Juli 2019
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012): Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein (Public Governance Code)
- Schedler, K. / Müller, R. / Sonderegger, R.W. (2013): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, Public Corporate Governance für die Praxis
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Voranschlag 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2023, Band 2B
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2019): Leistungsvereinbarung 2020 Bundesamt für Strassen (ASTRA)
- UVEK (2017): Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten