

## **Bericht**

### **der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte zuhanden der Finanzkommissionen, der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen betreffend Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) im Jahre 2000**

vom 8. Februar 2001

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir haben die Ehre, Ihnen gestützt auf Artikel 20 Absatz 5 des Bundesbeschlusses über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss, SR 742.104) vom 4. Oktober 1991, Änderung vom 20. März 1998, den Bericht der Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 2000 zu unterbreiten.

8. Februar 2001

Im Namen der Neat-Aufsichtsdelegation  
der eidgenössischen Räte

11358

Der Präsident: Rolf Büttiker, Ständerat  
Der Vizepräsident: Max Binder, Nationalrat

---

## Management Summary

Die Neat-Aufsichtsdelegation nimmt die begleitende und nachträgliche parlamentarische Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neuen Alpentransversale wahr. Sie prüft insbesondere die Einhaltung der Kosten und Termine, der Kredite und vom Bund bestellten Leistungen sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Dazu verfügt sie über die gleichen weitreichenden Rechte wie die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation.

Über ihre Feststellungen orientiert die Neat-Aufsichtsdelegation die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen jährlich in einem Tätigkeitsbericht, der veröffentlicht wird.

Die Neat-Aufsichtsdelegation stellt im Berichtsjahr 2000 fest, dass sich die finanzielle Entwicklung beim Bau der Neat bis anhin innerhalb des vorgesehenen Rahmens bewegt. Zu einer gewissen Beunruhigung führen die sich bereits in einem frühen Stadium der Bauarbeiten abzeichnenden projektbedingten Mehrkosten. Gleichzeitig zeigen sich erste Anzeichen für konjunkturbedingte Preissteigerungen bei den laufenden Ausschreibungen für die ersten grossen Lose am Gotthard. Für den Fall, dass bei der Vergabe von Neat-Losen massive Kostenüberschreitungen auftreten sollen, hat die Neat-Aufsichtsdelegation Leitlinien für ihre politische Oberaufsicht verabschiedet und veröffentlicht.

Der Termin für die Inbetriebnahme der Lötschberg-Achse kann aus heutiger Sicht eingehalten werden. Am Gotthard ist nicht zuletzt auf Grund des Bereinigungsverfahrens über die Linienführung im Kanton Uri mit einer Verzögerung von mehr als einem Jahr und entsprechenden Mehrkosten zu rechnen. Die Prüfung von Beschleunigungsmassnahmen ist im Gang.

Im Weiteren erstreckte sich die Oberaufsichtstätigkeit der Neat-Aufsichtsdelegation schwergewichtig auf die Frage der Neat-Anschlüsse, die Planungen für Projekte der zweiten Phase, die Arbeitsbedingungen auf den Neat-Baustellen, Sicherheitsaspekte sowie das Controlling bei den Erstellergesellschaften.

### Kosten und Termine

Die mutmasslichen Endkosten der beiden wichtigsten Neat-Werke – inklusive Teuerung – werden sich aus heutiger Sicht auf folgende Beträge belaufen:

	Lötschberg	Gotthard	Total
Kostenbezugsbasis gemäss neuem Neat-Gesamtkredit	2 755	6 610	9 365
projektbedingte Mehrkosten	145	340	485
teuerungsbedingte Mehrkosten	360	860	1 220
Mutmassliche Endkosten	3 260	7 810	11 070

in Millionen Franken, gerundet, Stand 30. Juni 2000 (Standbericht Nr. 9)

---

---

*Die Neat-Aufsichtsdelegation ist über die sich abzeichnenden projektbedingten Mehrkosten von rund 485 Millionen Franken in einem frühen Stadium der Bauarbeiten beunruhigt. Diese entsprechen bereits rund einem Drittel der Reserven im Neat-Gesamtkredit. Sie sind insbesondere auf höhere Sicherheitsstandards beim Tunnel- und Rettungssystem, die Lösung hydrologischer Fragen und Verzögerungen in der Planung zurückzuführen.*

*Weitere finanziell gewichtige Entscheide in Bezug auf die Anschlüsse an die Stammlinien in Frutigen (mögliche Mehrkosten von mindestens 70–80 Millionen Franken) und das Tunnelsystem beim Monte Ceneri (mögliche Mehrkosten von rund 300 Millionen Franken) stehen kurz bevor. Zudem sind die Folgen der Verzögerungen im Kanton Uri noch nicht genau bezifferbar. Schliesslich wird die Durchquerung der geologisch schwierigen Abschnitte erst zu einem späteren Zeitpunkt Klarheit über einen Rückgriff auf die Reserven bringen.*

*Die Neat-Aufsichtsdelegation erwartet vom Bundesrat und den zuständigen Stellen mit Nachdruck, dass die Suche nach Kompensationsmöglichkeiten laufend weitergeführt, das Verfahren für die Genehmigung von Projektänderungen strikte eingehalten und auch eine Anpassung der vom Bund vorgegebenen Standards in die Überlegungen mit einbezogen wird.*

*Die Neat-Aufsichtsdelegation schätzt die seit 1991 aufgelaufenen teuerungsbedingten Zusatzkosten auf rund 1,2 Milliarden Franken. Die aufgelaufene Teuerung zwischen den Kostenvoranschlägen (1991) und den bisher erfolgten Vergaben (bis Ende 2000) auf den beiden Neat-Achsen bewegen sich um die 13 Prozent. Mit durchschnittlich rund 1,5 Prozent pro Jahr liegt dies im Rahmen der entsprechenden Teuerungsannahmen im Fonds für Eisenbahngrossprojekte (2 Prozent pro Jahr). Die Neat-Aufsichtsdelegation verfolgt die Entwicklung der marktbedingten Teuerung bei der Vergabe der grossen Lose am Gotthard mit grosser Aufmerksamkeit weiter. Für den Fall, dass bei der Vergabe von Neat-Losen massive Kostenüberschreitungen auftreten sollen, hat die Neat-Aufsichtsdelegation Leitlinien für ihre politische Oberaufsicht verabschiedet.*

*Klarheit über den wirklichen Teuerungsverlauf wird erst die Ablösung des – für den Bau der Neat ungeeigneten – Zürcher Index für Wohnbauten (ZIW) durch einen neuen Index für den Untertagbau bringen. Die Neat-Aufsichtsdelegation hat den Evaluationsprozess der Verwaltung eng begleitet. Der neue Index soll in der ersten Hälfte 2001 operabel sein und die Teuerung im Tunnelbau auf Grund der Differenz zwischen den Kostenvoranschlägen und den marktbedingten Vergabepreisen der Werkverträge erfassen. Für die Neat-Aufsichtsdelegation ist entscheidend, dass damit eine klare und für die politische Arbeit der Aufsichtsbehörden wesentliche Trennung der Mehrkosten auf Grund von Projektänderungen (Mengenänderungen) und dem teuerungsbedingten Mehraufwand auf Grund von echten Preisänderungen ermöglicht wird.*

*Von Bedeutung für das Parlament ist die notwendige Anpassung des Neat-Gesamtkredits, der auf dem ZIW basiert. Gemäss Alpentransit-Finanzierungsbeschluss bewirtschaftet der Bundesrat den Gesamtkredit und erhöht ihn um die ausgewiesene Teuerung, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen. Sollte die nach dem neuen Teuerungsindex ermittelte Teuerung einen im Vergleich mit der allgemeinen Teuerung*

---

unerwartet hohen Betrag ausmachen, ist nach Ansicht der Neat-Aufsichtsdelegation ein Einbezug des Parlamentes in die Beschlussfassung zu prüfen.

Der Termin für die Inbetriebnahme der Lötschberg-Achse im Jahre 2006/2007 ist aus heutiger Sicht einhaltbar. Dies ist gesamtverkehrspolitisch gesehen um so bedeutsamer, als dass ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme die volle Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) erhoben werden und damit gleichzeitig das Regelwerk der bilateralen Abkommen im Verkehrsbereich umfassend greifen kann. Am Gotthard ist auf Grund des Bereinigungsverfahrens über die Linienführung im Kanton Uri mit einer Verzögerung von mehr als einem Jahr und entsprechenden Mehrkosten zu rechnen. Die Prüfung von Beschleunigungsmassnahmen – unter anderem der Bau eines zweiten Schachtes in Sedrun - ist im Gang.

### **Neat-Anschlüsse**

Die Frage der Sicherung der Neat-Zufahrtstrecken aus den Nachbarstaaten ist in den Grundzügen geregelt. Die Verbindungen zwischen den Neat-Perimetern innerhalb der Schweiz sind zum Teil noch nicht raumplanerisch gesichert.

In Bezug auf die Linienführung der Neat im Kanton Uri legt die Neat-Aufsichtsdelegation gegenüber den verantwortlichen Stellen des Bundes grossen Wert darauf, dass aus den Erfahrungen im Kanton Uri für ähnliche Entscheide die erforderlichen Erkenntnisse gezogen werden. Zusammen mit einer Delegation der Urner Regierung sowie Vertretern des Bundes und der ATG besichtigte sie die umstrittenen Bereiche beim geplanten Nordportal bei Erstfeld, beim künftigen Zusammenschluss mit der bestehenden Stammlinie und bei der vorgesehenen Fortsetzung im Raum Altdorf/ Flüelen. Der substanzielle Gedankenaustausch unter Einbezug von Vertretern der im Kanton Uri breit abgestützten «Allianz für eine Neat im Berg» liess die Bereitschaft der Beteiligten erkennen, sich – trotz zum Teil unterschiedlicher Standpunkte – gemeinsam im Rahmen des Begleitgremiums um die gesamtheitliche Lösung der komplexen Fragen zu bemühen.

Bei der Planung des terminkritischen Anschlusses an die Stammlinie im Raum Frutigen zeichnete sich im Jahr 2000 eine optimalere, jedoch bedeutend teurere Gesamtlösung ab. Unter Würdigung der Vorteile der Gesamtlösung und der breiten Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung wies die Neat-Aufsichtsdelegation ebenso darauf hin, dass die übergeordneten Interessen – die Respektierung des Grundgedankens einer redimensionierten Neat, die zeitgerechte Erreichung des Verlagerungsziels im Jahre 2009 und die Vermeidung von Präjudizien für die anderen offenen Anschluss- und Ausbaufragen – eine grösstmögliche Einhaltung des Kostenrahmens und eine strikte Trennung des betrieblich Notwendigen vom Wünschbaren bedingen. Sie setzt sich dafür ein, dass Vorinvestitionen für einen allfälligen späteren Vollausbau im Rahmen der Minimalvariante nur insoweit verwirklicht werden, wie ein späterer Betrieb auf der Lötschberg-Achse dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

### **Ceneri-Basistunnel**

In Bezug auf den Ceneri-Basistunnel wird von den zuständigen Stellen in verschiedenen Studien zuhanden des Bundesrats abgeklärt, welches Tunnelsystem die beste

---

Sicherheit bietet, wie der Termin für die Eröffnung (2016) demjenigen des Gotthard-Basistunnels (frühestens 2012) angeglichen werden kann und wie die Nutzung der bestehenden Stammlinie in Zukunft aussehen soll. Die Neat-Aufsichtsdelegation wird den bevorstehenden Bundesratsentscheid entsprechend den Kriterien, die bei der Bewertung des Zimmerberg-Basistunnels angewandt wurden, behandeln.

### **Arbeitsbedingungen auf den Neat-Baustellen**

Für die Neat-Aufsichtsdelegation ist die strikte Einhaltung aller gesetzlichen und gesamtarbeitsvertraglichen Arbeitsbestimmungen, welche den Unternehmungen zu Recht einige Flexibilität bei den Arbeitszeitmodellen ermöglichen, ein zentrales Anliegen. Die Neat-Baustellen könnten zu einem Prüfstein für die bilateralen Verträge und die Nützlichkeit der flankierenden Massnahmen werden. Mit Nachdruck unterstützt sie die Bemühungen, die Aufsicht über den Vollzug der genannten Bestimmungen auf allen Stufen noch besser wahrzunehmen, um Verstösse besser zu verhindern. Sie fordert eine weitere Verstärkung der Koordination zwischen den Beteiligten aller Stufen, namentlich eine Kapazitätssteigerung bei den kantonalen Vollzugsbehörden im Bereich des Arbeits- und Ausländerrechts.

Sie hat den Bundesrat mit Nachdruck eingeladen, dafür besorgt zu sein, dass für alle am Bau der Neat beteiligten Kräfte ein genügender und hinsichtlich Versicherungsstandard vergleichbarer Schutz nachgewiesen und garantiert wird. Sie ist der Überzeugung, dass mit einem effektiven Vollzug der bestehenden Rechtsnormen und einer vermehrten Sensibilisierung der zuständigen Stellen das Ziel erreicht werden kann.

### **Sicherheit der Neat**

Für die Neat-Aufsichtsdelegation kommt den für die Neat vorgegebenen Sicherheitsstandards für Eisenbahntunnels eine zentrale Bedeutung zu. Im Falle von zu erwartenden Mehrkosten und Abklärungen zu möglichen Anpassungen bei den Standards dürfen an den europaweit anerkannten Sicherheitsanforderungen keine Abstriche vorgenommen werden.

### **Controlling und Informatik bei den Erstellergesellschaften**

Im Jahre 1999 berichtete die Neat-Aufsichtsdelegation über fehlerhafte und unvollständige Daten zu den Vergabewerten in den Standberichten. Sie stellt fest, dass die Informatiklösungen der Erstellergesellschaften für den Datentransfer noch immer nicht voll funktionsfähig sind. Die Ersteller garantierten, dass die Datentransfers zum Bundesamt für Verkehr bis Ende des Berichtsjahrs funktionieren und die vollständigen und korrekten Daten für die Erstellung des Standberichts über das 1. Semester 2001 verfügbar sein werden. Die Neat-Aufsichtsdelegation wird sich im Frühjahr 2001 vor Ort begeben, um sich die volle Funktionsfähigkeit der Informatikmittel bei der AlpTransit Gotthard AG bestätigen zu lassen.

### **Weitere Geschäfte**

Für die Neat-Aufsichtsdelegation war ihr zweites Tätigkeitsjahr von einer zunehmenden Dynamik auf allen Ebenen gekennzeichnet. Entsprechend den Fortschritten

---

*bei den Planungs- und Bauarbeiten ist sie mit allen zuständigen Aufsichts- und Vollzugsbehörden auf Bundes- und Kantonsstufe in direkten Kontakt getreten. Im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit erhielt sie keine Kenntnis von schweren Verfehlungen oder gravierenden Mängeln, die eine unmittelbare Intervention erfordert hätten. Bei den untersuchten Risikopotenzialen und Schwachstellen, namentlich im Bereich des Vergabewesens und der Informatik bei den Erstellergesellschaften, konnte sie sich vergewissern, dass die notwendigen Verbesserungsmassnahmen in die Wege geleitet wurden.*

# Bericht

## I. Auftrag und Organisation

### 1 Auftrag

#### 1.1 Grundlage

Gemäss Artikel 20 Absatz 3 des Alpentransit-Beschlusses (SR 742.104) obliegt der Neat-Aufsichtsdelegation die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neuen Alpentransversale (Neat).

Gemäss dem Leitbild, das im Einvernehmen mit den Stammkommissionen (Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen) sowie der Finanzdelegation am 2. Juni 1999 erlassen wurde, prüft sie insbesondere die Einhaltung der Leistungen, Termine, Kosten und Kredite sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Der Neat-Aufsichtsdelegation stehen keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse zu. Sie kann unter gleichzeitiger Information ihrer Stammkommissionen Beanstandungen und Empfehlungen an den Bundesrat und die Verwaltung richten oder über eine dieser Kommissionen verabschieden lassen. Mit Empfehlungen und Beanstandungen übernimmt sie keine direkte Verantwortung für deren Entscheide und die unmittelbare Aufsicht über Verwaltung und Dritte. Dies bleibt Aufgabe des Bundesrates.

### 1.2 Rechte

#### 1.2.1 Informationsrechte

Zur Erfüllung ihres Auftrags verfügt die Neat-Aufsichtsdelegation über die gleichen Rechte wie die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzdelegation. Diese sind in Artikel 47<sup>quater</sup> und Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) aufgeführt.

Verglichen mit den ständigen Fachkommissionen stehen ihr im Verhältnis zu den Beaufsichtigten eine Reihe besondere Rechte zu. Diese ermöglichen ihr, jederzeit alle für ihre Aufsichtstätigkeit erforderlichen Informationen direkt zu beschaffen. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Informationsrechte:

*Tabelle 1*

Recht	Inhalt
Auskunftsrecht	Sie hat das Recht, jederzeit die ihr zweckdienlichen Auskünfte bei den Behörden und Amtsstellen des Bundes, der Kantone und bei Privatpersonen zu verlangen.
Akteneinsichtsrecht	Sie hat das Recht, jederzeit in die mit dem Bau der Neat in Zusammenhang stehenden Akten bei den Behörden und Amtsstellen des Bundes, der Kantone und bei Privatpersonen Einsicht zu nehmen.

Recht	Inhalt
Recht auf Aktenherausgabe	Sie hat das Recht, von den betroffenen Stellen jederzeit die Aktenherausgabe zu verlangen. Es werden ihr insbesondere die halbjährlichen Standberichte des Bundesamtes für Verkehr (BAV), alle Neat-relevanten Beschlüsse des Bundesrates und alle Neat-relevanten Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) laufend und regelmässig zur Verfügung gestellt.
Befragungsrecht	Sie hat das Recht, Beamte und Privatpersonen als Auskunftspersonen beizuziehen.
Recht auf Augenschein vor Ort	Sie hat das Recht, jederzeit Inspektionsbesuche und Besichtigungen vor Ort vorzunehmen.
Recht auf Sachverständige	Sie hat das Recht, für Abklärungen von besonderen Verhältnissen das Gutachten von Sachverständigen einzuholen.
Recht auf Personal	Für besondere Prüfungen und Untersuchungen wird ihr das nötige Personal zur Verfügung gestellt.

### **1.2.3                    Parlamentarische Rechte**

In Bezug auf die direkte Einreichung parlamentarischer Vorstösse im Rat verfügt die Neat-Aufsichtsdelegation – auf Grund ihrer Stellung in der Hierarchie der parlamentarischen Gremien – im Vergleich mit den übergeordneten Fach- und Kontrollkommissionen über beschränkte Rechte. Es war die Absicht des Gesetzgebers, dass sich die Neat-Aufsichtsdelegation mit ihren Erkenntnissen zuerst an ihre Stammkommissionen wendet. Diese entscheiden letztlich über die politischen Konsequenzen, die sich auf Grund der Empfehlungen der Neat-Aufsichtsdelegation ergeben.

## **1.3                        Pflichten**

### **1.3.1                    Berichterstattung an die Stammkommissionen**

Die Rechenschaftspflicht gegenüber den Stammkommissionen wird von der Neat-Aufsichtsdelegation über mehrere Kanäle wahrgenommen:

- Mittels eines schriftlichen Tätigkeitsberichts orientiert sie jährlich über ihre Aktivitäten im verflossenen Jahr.
- Kopien politisch wichtiger Schreiben, namentlich an den Bundesrat, lässt sie ihnen während des Jahres laufend zur Kenntnis zukommen.
- Bei dringendem Handlungsbedarf wendet sie sich unverzüglich schriftlich an alle Stammkommissionen.
- Die jeweiligen Doppelmitglieder berichten mündlich und regelmässig über die Ergebnisse der letzten Sitzung.



Während des Berichtsjahrs hat sich die Neat-Aufsichtsdelegation mit zwei Schreiben direkt an die Stammkommissionen gewandt, um offene Fragen aus dem letzten Tätigkeitsbericht zu bereinigen und das Verfahren für die Veröffentlichung der Tätigkeitsberichte grundsätzlich zu regeln.

Um die Kommissionsmitglieder auch während des Jahres über die Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen und Eckdaten zur Neat auf dem Laufenden zu halten, hat das BAV – auf Verlangen des Neat-Aufsichtsdelegation – Inhalt und Erscheinung seines halbjährlichen Standberichts angepasst. Die wichtigsten Informationen des detaillierten Hauptberichts, der wie bisher von der Neat-Aufsichtsdelegation eingehend diskutiert und geprüft wird, werden in einem Management-Summary zusammengefasst und den Stammkommissionen halbjährlich zugestellt.

### **1.3.2 Orientierung der Öffentlichkeit**

Um allfällige negative Entwicklungen frühzeitig voraussehen und zeitgerecht darauf reagieren zu können, erhält die Neat-Aufsichtsdelegation jederzeit Zugang zu allen für ihre Tätigkeit relevanten Informationen. Diese Offenlegung verpflichtet im Gegenzug zu einer besonderen Vertraulichkeit, die sich in den Verhandlungen, den Sitzungsprotokollen und der Information der Öffentlichkeit widerspiegelt. Andererseits bestehen in Bezug auf die Verwirklichung dieses milliardenschweren Grossprojekts gewichtige öffentliche Interessen, die eine laufende Orientierung rechtfertigen.

Im Verlaufe des Berichtsjahrs hat die Neat-Aufsichtsdelegation ihre Informationspraxis geöffnet. Sie wandte sich nach jeder grösseren Tagung mittels Pressemitteilung an die Öffentlichkeit, um über ihre wichtigsten Erkenntnisse und Aktivitäten zu orientieren.

## **2 Zusammensetzung**

Gemäss Artikel 20 Absatz 4 des Alpentransit-Beschlusses entsenden die Finanzkommissionen, die Geschäftsprüfungskommissionen und die Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte je zwei Mitglieder in die Neat-Aufsichtsdelegation. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen einem Mitglied des Nationalrates und des Ständerates. Im Übrigen konstituiert sich die Neat-Aufsichtsdelegation selbst.

Die Neat-Aufsichtsdelegation setzte sich im Berichtsjahr 2000 wie folgt zusammen:



- In einem Gedankenaustausch mit einer Delegation der Regierung des Kantons Tessin wurden die Anliegen einer beschleunigten Verwirklichung des Ceneri-Basistunnels in der 2. Phase und der Anschlussverbindung der Neat nach Norditalien in den Raum Lombardei angesprochen (vgl. Ziff. 9.1 und 9.3.3).
- Mit einer Vertretung der Regierung des Kantons Wallis wurden die Möglichkeiten und Grenzen eines beschleunigten Vollausbaus der Neat-Anschlüsse ins Wallis erörtert (vgl. Ziff. 9.2).
- Die Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit (DIHA) des Kantons Wallis orientierte über das Konzept und die ersten Erfahrungen in Bezug auf den Einsatz von Arbeitslosen auf Neat-Baustellen (vgl. Ziff. 7.3.2).
- Mit Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) und der Paritätischen Berufskommission Untertagbau (PK-UT) fand eine Aussprache über die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge auf den Neat-Baustellen, die Umsetzung des neuen Arbeitsgesetzes und die Erledigung des Falls Shaft Sinkers in Sedrun statt (vgl. Ziff. 7.1).
- Mit dem Generalsekretär der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) wurde die Thematik eines vergleichbaren und ausreichenden Sozialversicherungsschutzes für alle auf den Neat-Baustellen Beschäftigten besprochen (vgl. Ziff. 7.3.1).
- Vertreter der SBB AG und BLS AG orientierten über die laufenden Vorarbeiten in Bezug auf die Zufahrtsstrecken (vgl. Ziff. 9.2).
- Vertreter der Wissenschaft äusserten sich insbesondere über verschiedene Modelle für einen neuen Index zur Messung der Teuerung im Untertagbau (vgl. Ziff. 6.2) und über die Steuerung von Eisenbahngrossprojekten im internationalen Vergleich (vgl. Ziff. 12.1).

Die Vertreter des BAV, der EFK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) standen der Neat-Aufsichtsdelegation während jeder Sitzung für die Klärung und Vertiefung von Spezialfragen zur Verfügung. Ebenso häufig wurden Delegationen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der Erstellergesellschaften AlpTransit Gotthard AG (ATG) und BLS AlpTransit AG (BLS AT) für Fragen zu den aktuellsten Entwicklungen in ihrem Bereich aufgeboten.

### **3.3 Unterlagen**

In der Berichtsperiode nahm die Neat-Aufsichtsdelegation schwerpunktmässig vier Neat-Standberichte des BAV, rund ein Dutzend Beschlüsse des Bundesrates und sieben Berichte der EFK unter die Lupe. Sie verlangte bei verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung, der EFK sowie den beiden Erstellergesellschaften eine Vielzahl zusätzlicher Berichte.

## **4 Aufsicht, Kontrolle und Vollzug**

### **4.1 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten**

Für die erfolgreiche Verwirklichung eines solchen äusserst komplexen öffentlichen Grossvorhabens wie der Neat ist die klare Festlegung der organisatorischen Stellung, der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, der Verfahren und der Koordination aller mit der Aufsicht, der Kontrolle und dem Vollzug betrauten Organe und Stellen des Parlamentes, der EFK, der Bundesverwaltung, der Kantonsbehörden, der Erstellergesellschaften, der Unternehmen und Anstalten eine zentrale Voraussetzung.

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat sich in den ersten beiden Jahren ihrer Tätigkeit intensiv diesem Thema gewidmet. In unzähligen Aussprachen und Diskussionen hat sie die Direktverantwortlichen für den Stellenwert ihrer Aufgabe sensibilisiert und – wo nötig – auf Schwachstellen hingewiesen. Dabei legte sie nicht nur Wert darauf, dass allfällige Lücken geschlossen werden, sondern ebenso darauf, dass unnötige Doppelspurigkeiten vermieden und die Koordination zwischen allen Beteiligten verstärkt wird.

Die Beilage 1 gibt einen Überblick über die Stellung, Funktion und Neat-bezogenen Hauptaufgaben der wichtigsten Beteiligten.

### **4.2 Oberaufsicht bei den übrigen FinöV-Projekten**

Gemäss Leitbild vom 2. Juni 1999 kann der Auftrag der Neat-Aufsichtsdelegation mit ausdrücklicher Genehmigung der Kontrollkommissionen auch auf die neu anstehenden FinöV-Projekte (2. Etappe Bahn 2000, Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz und Lärmsanierung der Eisenbahnen) erweitert werden (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. A 3.4). Die Neat-Aufsichtsdelegation hat angesichts der gewichtigen anstehenden Neat-Geschäfte beschlossen, sich zur Zeit nicht aktiv für eine solche Aufgabenerweiterung einzusetzen, sich jedoch bereit zu halten, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, falls dies alle Kontrollkommissionen und die Finanzdelegation, die sich mit der laufenden parlamentarischen Überwachung des Bundeshaushalts befasst, wünschen.

Im Berichtsjahr hat einzig die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates eine solche Aufgabendelegation ins Auge gefasst. Die Finanzdelegation hat sich gegen eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs der Neat-Aufsichtsdelegation im heutigen Zeitpunkt ausgesprochen.

### **4.3 Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Bestimmung eines externen Expertengremiums**

Bis Ende 1998 stand dem UVEK der Stab für Kontrolle und Koordination (SKK) mit sieben bis neun Fachexperten als ständiges Beratungsorgan zur Verfügung. Auf Grund von immer wieder auftretenden Doppelspurigkeiten und Kompetenzkonflikten zwischen dem SKK und dem BAV und der daraus resultierenden Zusatzbelastung für das BAV und die Erstellergesellschaften wurde der SKK vom Departement

per 1. Januar 1999 ersatzlos aufgehoben. Seither liegt die volle Verantwortung für die operative Aufsicht beim BAV.

Gemäss Artikel 19 Absatz 2 des Alpentransit-Beschlusses hat der Bundesrat weiterhin die Kompetenz, ein Beratungsorgan einzusetzen, das er mit der Beurteilung zentraler Projektaufgaben beauftragen kann. Das UVEK hat im Berichtsjahr ein solches Begleitgremium eingesetzt.

In einem ersten Schritt liess das Departement eine Liste möglicher und wahrscheinlicher Risiken erstellen und legte sie der Neat-Aufsichtsdelegation zur Kenntnisnahme vor. Sie kam zum Schluss, dass der Nutzen des Auftrags die angemessenen Kosten rechtfertigen.

In einem zweiten Schritt erstellte das Departement eine Liste von externen Sachverständigen, die im Ereignisfall als verwaltungs- und erstellerunabhängige Berater in fachspezifischen Fragen zur Geologie, Hydrologie, Tunnelbautechnik und Bahntechnik eingesetzt werden können. Im Gegensatz zum ehemaligen SKK sollen diese Experten nur tätig werden, wenn besondere Probleme auftreten und eine dringende Second Opinion erforderlich wird. Um die Unabhängigkeit garantieren zu können, werden auch ausländische Spezialisten beigezogen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation erörterte die Pläne mit dem Departementsvorsteher. Sie begrüsste es, dass das neue Beratungsorgan nur fallweise und nicht ständig tätig werden soll. Damit bleiben die klaren Abgrenzungen der Verantwortlichkeiten innerhalb des UVEK gewahrt. Bedenken äusserte sie hinsichtlich der starken Ausrichtung des Gremiums auf technische Fragen. Sie regte an, dass der Bundesrat auch in ökonomisch-unternehmerischen und juristischen Fragen die Möglichkeit wahrnehmen sollte, sich beraten zu lassen; dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Einführung eines neuen Indexes für Untertagbau, der anstehenden Vergaben der grossen Lose am Gotthard sowie im Vorfeld künftiger Reservefreigaben aus dem Neat-Gesamtkredit. Das Departement nahm die Empfehlungen zur näheren Prüfung entgegen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation führte die Diskussion über den Einsatz unabhängiger externer Experten nicht zuletzt auch im Hinblick auf ihre eigene Tätigkeit. Im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse wird sie selbst den Einsatz externer Sachverständiger für besondere Abklärungen ins Auge fassen müssen. Die notwendige Koordination mit dem Departement konnte bereits im heutigen Zeitpunkt in die Wege geleitet werden.

#### **4.4 Umwandlung der Fachkommission Geologie der Alpentransversalen (FKGA)**

Das UVEK setzte im Jahre 1990 die Fachkommission Geologie der Alpentransversalen (FKGA) als externes Beratungsorgan des BAV in geologischen Belangen ein. Da die FKGA aus Sicht des Amtes seine Aufgabe grösstenteils erledigt hat, mit Fortschreiten der Bauarbeiten aber immer mehr bautechnische Fragen an Bedeutung gewinnen, hat das UVEK beschlossen, die FKGA auf Ende 2000 aufzulösen und sie durch eine technische Begleitkommission mit Fachspezialisten im Auftragsverhältnis zu ersetzen.

In Bezug auf die Aufhebung der FKGA und die Einsetzung einer neuen bautechnisch ausgerichteten Gruppe wurden von verschiedenen Beteiligten Bedenken geussert.

Einerseits wurde auf das Risiko verwiesen, dass von Seiten der Unternehmen und Erstellergesellschaften die Geologie im Übermass als Ursache für allfällige Mehrkosten herangezogen werden könnte. Da das BAV verantwortlich für die Bewirtschaftung der Reservien ist, die für allfällige Kostenüberschreitungen eingesetzt werden müssen, könnten Bundesgelder gespart werden, wenn es weiterhin über ein von den Erstellern unabhängiges technisches Beratungsgremium verfügt, das im Bedarfsfall eine Second Opinion erstellt.

Andererseits wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass mit einer Umwandlung der FKGA unnötigerweise Doppelspurigkeiten geschaffen und die Verantwortlichkeiten verwischt werden, namentlich zwischen den neuen externen Gremien des UVEK (vgl. Ziff. 4.3) und des BAV auf Bundesebene, den bestehenden Fachkommissionen der Erstellergesellschaften sowie den Projektgeologen der Unternehmen. Die ATG schlug deshalb vor, die FKGA zu belassen und eine Arbeitsteilung zwischen ihren Fachkommissionen und der FKGA zu suchen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation kam nach eingehender Erörterung der unterschiedlichen Positionen zum Schluss, dass der Einsatz eines fachlich neu ausgerichteten, unabhängigen und flexibel zusammengesetzten Fachgremiums als Ersatz für die bisherige ständige Kommission gerechtfertigt ist. Sie begrüsst insbesondere, dass keine Kommission mit fixer Wahlperiode eingesetzt werden soll.

Das vier bis sechs Experten umfassende Gremium aus Geologen und Tunnelbauern wird laufend mit den erforderlichen Spezialisten aus anderen Fachrichtungen ergänzt. Es wird präventiv und stufengerecht tätig sein, die Arbeiten in allen Phasen begleiten, periodisch über den Projektstand orientieren und ein mit den übrigen Prüfungen abgestimmtes Programm von jährlich sechs bis acht Prüfungen erarbeiten. Die jährlichen Prüfungsberichte an das BAV werden auch der Neat-Aufsichtsdelegation zur Kenntnis gebracht.

## **II. Schwerpunkte**

### **5 Kosten und Termine**

Die Neat-Aufsichtsdelegation stellt auf Grund der Standberichte des BAV für das zweite Semester 1999 und das erste Halbjahr 2000 fest, dass sich die finanzielle Entwicklung beim Bau der Neat bis anhin innerhalb des vorgesehenen Rahmens bewegt. Zu einer gewissen Beunruhigung führen die sich bereits in einem frühen Stadium der Bauarbeiten abzeichnenden projektbedingten Mehrkosten. Gleichzeitig zeigen sich erste Anzeichen für konjunkturbedingte Preissteigerungen bei den laufenden Ausschreibungen für die ersten grossen Lose am Gotthard. Für den Fall, dass bei der Vergabe von Neat-Losen massive Kostenüberschreitungen auftreten sollen, formuliert die Neat-Aufsichtsdelegation Leitlinien für die politische Aufsicht.

Der Termin für die Inbetriebnahme der Lötschberg-Achse kann aus heutiger Sicht eingehalten werden. Am Gotthard ist nicht zuletzt auf Grund des Bereinigungsverfahrens über die Linienführung im Kanton Uri mit einer Verzögerung von mehr als

einem Jahr und entsprechenden Mehrkosten zu rechnen. Die Prüfung von Beschleunigungsmassnahmen ist im Gang.

Über die Entwicklung der Kosten, Termine und Finanzen in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 gibt der 10. Standbericht des BAV Auskunft. Er wird der Neat-Aufsichtsdelegation Ende erstes Quartal 2001 unterbreitet.

## 5.1 Projektbedingte und teuerungsbedingte Kosten

Die Neat-Aufsichtsdelegation verfolgt im Rahmen ihrer parlamentarischen Oberaufsichtstätigkeit laufend und schwerpunktmässig die Kostenentwicklung bei der Verwirklichung des Neat-Grossprojekts (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 4.3). Besonderes Gewicht legt sie dabei auf die frühzeitige Erkennung von möglichen Mehrkosten. Entscheidend für die Frage, wie diese Kosten finanziert werden und wann über die Kreditfreigabe bestimmt, ist die Unterscheidung zwischen Mehrkosten auf Grund von Projektänderungen – beispielsweise wegen Anpassungen an neuste Sicherheitsstandards, Auftreten geologischer Probleme oder Änderungen der Bestellung durch den Bund – und Zusatzkosten auf Grund der Bauzinsen, der Mehrwertsteuer sowie vor allem der Teuerung. Diese setzt sich aus der marktpreisbedingten Kostenentwicklung (Index-Teuerung) und der baukostenbedingten Vertrags-teuerung zusammen.

Zur Deckung *mutmasslicher projektbedingter Mehrkosten* steht im Rahmen des Neat-Gesamtkredits ein Reserve-Verschuldungskredit von rund 1,7 Milliarden Franken (Preisbasis 1998) zur Verfügung. Der Bundesrat kann einen Teil der Reserven erst dann freigeben, wenn die Mehrkosten nicht kompensiert oder durch den Verzicht auf einzelne Projektteile aufgefangen werden können. Auf der Ebene der Zahlungskredite besteht zudem eine Begrenzung in Form der Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken im Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FEP) (vgl. Ziff. 5.2 ff.).

Zur Deckung der *mutmasslichen teuerungsbedingten Zusatzkosten* steht im Rahmen des FEP eine implizite «Reserve» von gut 2 Milliarden Franken zur Verfügung. Diese basiert darauf, dass für die Laufzeit des Fonds eine durchschnittlichen Jahresteuern von 2 Prozent angenommen wird. Die Mittel für die Deckung der Teuerungs-, der Mehrwertsteuer- und Bauzinskosten können vom Bundesrat mittels eines von ihm in eigener Kompetenz zu beschliessenden Zusatzkredites zum Neat-Gesamtkredit (Krediterweiterung) freigegeben werden (vgl. Ziff. 6.1 und 6.2).

Als wichtigstes Informationsmittel bei der Oberaufsicht über die Einhaltung der Termine und Kosten dienen der Neat-Aufsichtsdelegation die halbjährlich erscheinenden Standberichte des BAV sowie dessen mündlichen Erläuterungen über die aktuellsten Entwicklungen. Grundlage für die Standberichte sind die detaillierten halbjährlichen Standberichte der Ersteller an das BAV. Auf Grund von Verzögerungen und unvollständigen Daten der Ersteller (vgl. Ziff. 12.3) konnten die Standberichte des BAV der Neat-Aufsichtsdelegation bisher nur zeitlich äusserst knapp und mit teilweise unpräzisen Angaben zugeleitet werden. Angesichts derer zentralen Bedeutung für die Beurteilung der Auftragerfüllung verlangte die Neat-Aufsichtsdelegation vom BAV und insbesondere von den Erstellern eine Beschleunigung und Verwesentlichung bei der Erstellung der Berichte, um gegebenenfalls zeitgerechter intervenieren zu können.

## 5.2 Mutmassliche Endkosten

Die mutmasslichen Endkosten der beiden wichtigsten Neat-Werke – inklusive Teuerung – werden sich aus heutiger Sicht auf rund 7810 Millionen Franken für die Gotthard-Achse und auf rund 3260 Millionen Franken für die Lötschberg-Achse belaufen.

*Tabelle 3*

	Lötschberg	Gotthard	Total
Kostenbezugsbasis gemäss neuem Neat-Gesamtkredit	2 755	6 610	9 365
projektbedingte Mehrkosten	145	340	485
grob geschätzte teuerungsbedingte Mehrkosten	360	860	1 220
Mutmassliche Endkosten	3 260	7 810	11 070

in Millionen Franken, gerundet, Stand 30. Juni 2000 (Standbericht Nr. 9)

In Bezug auf die Finanzierung aus dem FEP erfüllen die bisherigen Einnahmen und Ausgaben die Bedingungen des Fondsreglementes. Die Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken wird nicht tangiert. Die detaillierten Angaben über die Fondsentnahmen und -einlagen sowie die kumulierte Bevorschussung für das Jahr 2000 stehen noch nicht fest. Sie werden in der Staatsrechnung des Bundes im Frühjahr 2001 veröffentlicht.

## 5.3 Projektbedingte Mehrkosten

Wie bereits im letzten Tätigkeitsbericht erwähnt (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 4.3), geht die Neat-Aufsichtsdelegation von mutmasslichen projektbedingten Mehrkosten in der Höhe von bis heute ausgewiesenen knapp 500 Millionen Franken aus. Davon entfallen rund 145 Millionen Franken auf die Lötschberg-Achse und rund 340 Millionen auf die Gotthard-Achse. Minderkosten sind in diesen Zahlen bereits enthalten. Diese mutmasslichen Mehrkosten machen rund einen Drittel der Reserven im Neat-Gesamtkredit aus.

Die Gründe für diese projektbedingten Mehrkosten sind insbesondere auf – im Vergleich mit dem Botschaftsprojekt – höhere Sicherheitsstandards bezüglich Tunnel- und Rettungssystem (vgl. Ziff. 8.1), die Lösung hydrologischer Fragen (vgl. Ziff. 8.2) und Verzögerungen in der Planung (vgl. Ziff. 5.6) zurückzuführen. Neue Rahmenbedingungen, beispielsweise in Zusammenhang mit dem Anschluss der Neat an die Stammlinie bei Frutigen (vgl. Ziff. 9.3.2), führen zu einem zusätzlichen Druck auf die Kosten.



### 5.3.1

## Projektbedingte Mehrkosten auf der Gotthard-Achse

Auf der Gotthard-Achse ergeben sich voraussichtlich Mehrkosten insbesondere bei der Gesamtbetrachtung von Planung und Bau einschliesslich der Verzögerungen. Hinzu kommen Mehrkosten für die aus Sicherheitsgründen kürzeren Abstände bei den Querschlägen zwischen den beiden Tunnelröhren. Zudem waren ursprünglich keine durchgehenden Abdichtungen der Tunnelschale geplant. Die zwischenzeitlich abgeschlossenen hydrologischen und geologischen Abklärungen weisen auf deren Notwendigkeit hin (vgl. Ziff. 8.3).

Andererseits konnten durch verschiedene Redimensionierungen Einsparungen erzielt werden, namentlich durch das Weglassen einer Multifunktionsstelle.

In diesen Kostenschätzungen *nicht* enthalten sind allfällige zusätzliche Mehrkosten aus dem bevorstehenden Entscheid für ein Tunnelsystem mit zwei richtungsgetrenten Einspurröhren am Monte Ceneri (vgl. Ziff. 8.1) sowie Minderkosten aus der Realisierung einer Sparvorgabe des Verwaltungsrats der ATG von knapp 200 Millionen Franken (vgl. Ziff. 5.4.2).

Tabelle 4

Begründung	Mehr-/Minderkosten
Gesamtleitung: Etappierung und Verzögerung	174
Abdichtung Tunnelschale	136
Entwässerung mit Trennsystem (statt Mischsystem)	36
Variantenneutrale Linienführung im Portalbereich Erstfeld	27
Verdoppelung der Anzahl Querschläge	27
Zusatzkredit Sondiersystem Piora-Mulde	27
Korrektur Umrechnung WUST 3,5%	-17
Wegfall Multifunktionsstelle Amsteg und Spurwechsel Bodio	-72
<b>Total projektbedingte Mehrkosten</b>	<b>338</b>

Stand 30. Juni 2000 (Standbericht Nr. 9), in Millionen Franken, gerundet, Preisbasis 1998, ohne Teuerung, MWSt und Bauzinsen

### 5.3.2

## Projektbedingte Mehrkosten auf der Lötschberg-Achse

Auf der Lötschberg-Achse ergeben sich voraussichtlich Mehrkosten auf Grund der vom Bund über die Plangenehmigungsverfügung erlassenen Auflagen, namentlich im Sicherheitsbereich. Zudem führt der im Laufe der Detailplanung gefällte Entscheid, im Abzweigpunkt Steg/Raron das Profil Richtung Raron ebenfalls Shuttle-tüchtig auszubauen, zu einer zusätzlichen Verteuerung. Des Weitern zeigte sich hinsichtlich des Anschlusses der Neat an die SBB-Linie im Kanton Wallis, dass bei der vorgesehenen Zugsdichte ein ebenerdiger Zusammenschluss mit einer wesentlichen Einschränkung der Kapazität verbunden wäre. Deshalb soll der Anschluss durch eine teurere Überwerfung sichergestellt werden.

Schliesslich ergaben sich im Laufe der neusten Planungen weitere Erkenntnisse mit Kostenfolgen. Beispielsweise zeigten die geologischen Erkundungen, dass für bestimmte Abschnitte des Basistunnels ein Sohl-Gewölbe eingebaut werden muss. Im Weiteren ergaben Sicherheitsabklärungen die Notwendigkeit, den Sondierstollen Frutigen, welcher im Nordteil als Sicherheitsstollen dient, auszukleiden.

Minderkosten ergeben sich hingegen durch die Zusammenlegung zweier Lose, Steg und Raron. Dies dürfte zu Einsparungen von voraussichtlich 10 Millionen Franken führen. Weitere Minderkosten ergeben sich im Bereich des Landerwerbs.

In diesen Kostenschätzungen *nur teilweise* enthalten sind allfällige zusätzliche Mehrkosten in Zusammenhang mit dem bevorstehenden Entscheid über den Anschluss der Neat an die Stammlinie bei Frutigen (vgl. Ziff. 9.3.2).

*Tabelle 5*

Begründung	Mehr- / Minderkosten
Projektstand Ende 1998: Vergrösserung Lichtraumprofil zwischen Löttschen und Raron (Shuttle-Profil), Überwerfung Anschluss Raron, Reduktion Querschlagabstand von 500 auf 333 Meter	70
Zusätzliche Kosten Projektstand 30. Juni 2000: Grösserer Planungsaufwand, Einbau Sohlgewölbe bei Mitholz und Raron, Ausbau Sondierstollen Frutigen zu einem Dienststollen; Minderkosten bei Landerwerb und infolge Fusion der beiden Basistunnellose Steg und Raron	75
<b>Total projektbedingte Mehrkosten</b>	<b>145</b>
Stand 30. Juni 2000 (Standbericht Nr. 9), in Millionen Franken, gerundet, Preisbasis 1998, ohne Teuerung, MWS und Bauzinsen	

## **5.4 Kompensationsmöglichkeiten**

Übertrifft gemäss Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung vom 1. September 1993 über die Sonderrechnungen zum Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (SR 742.104.4) der mutmassliche Endkostenstand die um die Teuerung aufgerechnete Summe der Verpflichtungskredite, haben die Bahnen zusammen mit dem nächsten finanziellen Standbericht Kompensationsmöglichkeiten vorzulegen.

Im Berichtsjahr wurden für beide Werke Kompensationsplanungen durchgeführt und mögliche Projektoptimierungen zur Senkung der Kosten gesucht. Zudem erfolgten Abklärungen in Bezug auf bestimmte Standards, Spezifikationen und Normen.

### **5.4.1 Kostenoptimierung auf der Lötschberg-Achse**

Positive Folgen dieser Bestrebungen zeigten sich auf der Lötschberg-Achse im Rahmen einer geschickten Vergabepolitik und beim Landerwerb. Arbeiten konnten zu-

sammengelegt und damit ein Spareffekt erzielt werden. Trotz diesen Minderkosten musste die Neat-Aufsichtsdelegation zur Kenntnis nehmen, dass der Spielraum für Kompensationen eng ist und Einsparungen nur in einem beschränkten Umfang möglich sein werden.

#### **5.4.2 Kostenoptimierungspotenzial auf der Gotthard-Achse**

Auf der Suche nach Möglichkeiten zur Kostenreduktion gab der Verwaltungsrat der ATG anfangs 2000 eine Studie an die Hayek Engineering AG in Auftrag. Neben der Überprüfung der ATG-internen Strukturen, Kosten- und Führungsinstrumente, stand vor allem die Eruiierung möglicher Kostenoptimierungspotenziale auf der Gotthard-Achse, vor allem in Bezug auf die technischen und vergabeorientierten Standards, im Vordergrund.

Die Neat-Aufsichtsdelegation befasste sich im Rahmen von insgesamt vier Tagungen mit der Art der Auftragsvergabe, den Ergebnissen der Studie, der Stellungnahme des Verwaltungsrates und der Realisierbarkeit der beschlossenen Massnahmen. Sie begrüusste grundsätzlich jede Vorsichts- und Sicherungsmassnahme, die dazu beiträgt, dass das Ziel der Neat mit den vorhandenen Mitteln erreicht werden kann.

Ein Fragezeichen setzte sie zu der Art der Auftragsvergabe und der Informationspolitik. In Zusammenhang mit den Vergabemodalitäten durch die ATG hatte die EFK einen Verfahrensfehler festgestellt. Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm die Gelegenheit zum Anlass, erneut mit Nachdruck darauf zu beharren, dass die Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen von den Verantwortlichen auf allen Stufen strikte und ausnahmslos befolgt wird.

Im Rahmen einer ersten Sichtung der Berichtsergebnisse konnte sie feststellen, dass die Studie keine grundlegend neuen Mängel oder Ungereimtheiten aufgedeckt hatte. Im Rahmen der Inspektionssitzung Mitte September unterzog sie die Studie zusammen mit den Schlussfolgerungen des Verwaltungsrats einer gründlichen Detailprüfung.

Der Bericht Hayek kam in seinen Schlussfolgerungen auf ein mögliches Kostenoptimierungspotenzial von rund 470–550 Millionen Franken. Sie bestätigte die gute Qualität der Projektunterlagen und der Professionalität in der Projektführung. Bemängelt wurden im Bereich der Unternehmensführung verschiedene Lücken, insbesondere im Bereich des Controllings. Die Neat-Aufsichtsdelegation hatte bereits in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 2.4) darauf hingewiesen und die Angelegenheit dieses Jahr weiterverfolgt (vgl. Ziff. 12.3).

Die Neat-Aufsichtsdelegation diskutierte die einzelnen Empfehlungen der externen Expertin mit dem Verwaltungsrat der ATG. Sie stellte fest, dass sich nur ein Teil der Vorschläge zur Umsetzung eignet. Auf Grund der Abklärungen beurteilte die Neat-Aufsichtsdelegation das Ziel des Verwaltungsrates, Einsparungen von knapp 200 Millionen Franken zu realisieren, als angemessen und nachvollziehbar. 100 Millionen Franken sind sicher umsetzbar bzw. konnten bereits realisiert werden. Weitere Vorschläge der Studie sollen vertieft geprüft und allenfalls später umgesetzt werden.

Tabelle 6

Bereich	Sparziel Verwaltungsrat ATG	
	sicher	geplant
Gesamtleitungskosten und Honorare		10
Kosten Portalbereich Uri	28	
Kosten beim Zusatzkredit Sondierung Piora	12	
Veräusserungserlös aus dem Verkauf von Land nach Bauabschluss	60	
Kosten Installation und Baustelleneinrichtungen		50
Kosten Entwässerungstrennsystem		10
Einheitspreise für bestimmte Materialien		10
<b>Total Sparpotenzial</b>	<b>100</b>	<b>80</b>

gemäss Aufstellung des Verwaltungsrates der AlpTransit Gotthard AG vom 8. August 2000, in Millionen Franken, gerundet

Die Neat-Aufsichtsdelegation konnte mit Befriedigung festhalten, dass alle offenen Fragen hinsichtlich der Realisierbarkeit und Umsetzung der einzelnen Vorschläge geklärt werden konnten. Die Detailanalyse führte zur Bestätigung ihrer bisherigen Feststellungen. Da keine neuen Ungereimtheiten, Mängel oder kritischen Punkte gefunden werden konnten, ergab sich für sie auch kein Anlass, gegenüber dem Bundesrat als Aufsichtsorgan einzuschreiten oder weiterreichende Massnahmen zu fordern.

## 5.5 Reservefreigabe

Das BAV beabsichtigt, die projektbedingten Mehrkosten im Hinblick auf die Freigabe von Kredittranchen aus dem Neat-Gesamtkredit regelmässig zu erheben und dem Bundesrat periodisch, d.h. jährlich, mit einem Beschlussesdispositiv zu unterbreiten. Der Bundesrat wird auf Grund der auf Stufe Bauprojektkosten aufgeschlüsselten Anträge über die Kreditfreigabe entscheiden.

Bis anhin sind keine Reserven freigegeben worden. Nicht zuletzt auf Grund der von der ATG angestrebten Kompensationsmöglichkeiten ergeben sich aus Sicht der Neat-Aufsichtsdelegation keine Kreditengpässe bei den Erstellern. Deshalb besteht derzeit auch kein Grund, Reserven freizugeben. Das BAV rechnet – ausserordentliche Vorfälle vorbehalten – mit einer ersten Reservefreigabe im Verlaufe des Jahres 2002.

Die Neat-Aufsichtsdelegation unterstützt die restriktive Haltung des BAV bezüglich Freigabe der Reserven.

## 5.6

### Terminverzögerungen und Kostenfolgen

Am Lötschberg bestehen aus heutiger Sicht keine besonderen Terminprobleme. Das Gesamtprojekt sollte 2006/07 in Betrieb genommen werden können. Das zeitkritischste Element auf der Lötschberg-Achse stellt der Anschluss des Basistunnels an die Stammlinie bei Frutigen dar (vgl. Ziff. 9.3.2). Kleinere Verzögerungen gab es insbesondere bei der Planung im Raum Raron. Die Veränderungen der Rahmenbedingungen für den Anschluss des Lötschberg-Basistunnels an die Rhonetalinie – durch Änderungen des Auflageprojektes der Autobahn A9 – haben die Plangenehmigungsverfahren im Raum Wallis leicht verzögert.

Trotz diesen beiden zeitlich kritischen Elementen sind die Termine für die Inbetriebnahme am Lötschberg aus heutiger Sicht einhaltbar. Dies ist gesamtverkehrspolitisch um so bedeutsamer, als dass ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Lötschberg-Achse die volle leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) erhoben werden und damit gleichzeitig das Regelwerk der bilateralen Abkommen im Verkehrsbereich umfassend greifen kann.

Am Gotthard hat die lange Entscheidungsfindung im Rahmen des Bereinigungsverfahrens zur Linienführung im Kanton Uri zu einer Terminverzögerung von mindestens einem Jahr geführt. Die Arbeiten beim Abschnitt Nord – insbesondere die vom Entscheid abhängige Fertigstellung der Auflageprojekte – sind zeitkritisch für die Inbetriebnahme des gesamten Gotthardbasistunnels. Um so mehr, als dass die bisherige Planung davon ausging, dass die eisenbahntechnische Ausrüstung vom Nordportal her eingefahren wird.

Die ATG ist derzeit daran, weitere Optimierungsmöglichkeiten zu suchen, um den Rückstand auf den Terminplan aufzuholen. Für eine Beschleunigung der Bauabläufe stehen zwei Massnahmen im Vordergrund:

1. Der Einbau der Bahntechnik könnte von Amsteg her erfolgen. Dazu müsste der heutige Stollenquerschnitt vergrössert werden.
2. Die Kapazität beim Zwischenangriff Sedrun könnte gesteigert werden. Dazu würde der Einsatz von zusätzlichen Anlagen erforderlich sein (vgl. Ziff. 8.4).

Da eine Beschleunigung der Realisierung zwangsläufig mit höheren Kosten verbunden ist, stellt sich für die Neat-Aufsichtsdelegation die Frage, inwieweit es sich aus politischer Sicht rechtfertigt, zusätzliche Investitionen zu tätigen, um ein Jahr Zeit zu gewinnen. Sie ist der Ansicht, dass in Bezug auf den Eröffnungstermin des Gotthard-Basistunnels gegebenenfalls eine Kosten/Nutzenanalyse vorzunehmen ist. Zusätzliche Investitionen zur Einhaltung des Termins machen nur dann Sinn, wenn die Mehrkosten durch eine rechtzeitige Inbetriebnahme mehr als kompensiert werden. Zudem könnten weitere Verzögerungen aus geologischen Gründen die Zusatzinvestitionen gefährden.

Am Lötschberg ist die Terminalsituation auf Grund der relativ unproblematischen Geologie und der besser planbaren Grösse des Bauwerkes günstiger zu steuern. Entsprechend bewegt sich das Streumass für die Zielerreichung zwischen minus 10 Prozent und plus 20 Prozent, während am Gotthard die entsprechenden Schätzungen bei einer Abweichung zwischen minus 10 Prozent und plus 30 Prozent liegen.

Eine weiterer Unsicherheitsfaktor für die Einhaltung der Termine liegt bei den eingeleiteten Plangenehmigungsverfahren. Bisher konnten in praktisch allen Fällen Einigungen gefunden werden und es traten – auch beim Weiterzug ans Bundesgericht – keine Verzögerungen auf. Im Gegensatz zu den Tunnelstrecken und den relativ kleinen Landflächen in den Portalbereichen sind die Verfahren im Bereich der offenen Linienführungen auf Grund der höheren Anzahl von Landeigentümern kritischer einzustufen.

Des Weiteren stehen die schwierigen Verfahren im Raum Uri und Frutigen erst noch bevor. Insbesondere im Kanton Uri könnte der bundesrätliche Entscheid für die Talvariante zu einem langen und damit auch teuren Verfahren führen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation behandelt die Thematik der Linienführung im Kanton Uri und das Gesamtprojekt in Frutigen grundsätzlich als eigene Geschäfte, da ihr eine ganzheitliche Betrachtungsweise, welche über Kosten- und Terminaspekte hinausgeht, entscheidend scheint (vgl. Ziff. 9.3.1 und 9.3.2).

## **5.7 Beurteilung der projektbedingten Mehrkosten**

Die Neat-Aufsichtsdelegation ist angesichts der sich abzeichnenden projektbedingten Mehrkosten beunruhigt über die bereits in einem frühen Stadium der Bauarbeiten auftretende Entwicklung. Zwar erlaubt ein Projekt dieser Grösse, dessen Verwirklichung rund 20 Jahre in Anspruch nimmt, im heutigen Zeitpunkt nur grobe Schätzungen in einem Rahmen von plus/minus 15 Prozent. Dennoch ist die Tendenz und der Druck zu einer Verteuerung des Projekts auf Grund von Projektänderungen unverkennbar. Die Tatsachen, dass die mutmasslichen Mehrkosten lediglich einen kleinen Anteil am Neat-Gesamtkredit ausmachen, sich bisher nur auf rund einen Drittel der Reserven im neuen Neat-Gesamtkredit belaufen und hinsichtlich der Finanzierung über den FEP kein direkter Handlungsbedarf besteht, bieten nur eine vorübergehende Sicherheit. Finanziell gewichtige Entscheide in Bezug auf die Anschlüsse an die Stammlinien in Frutigen und das Tunnelsystem am Ceneri stehen kurz bevor. Die Folgen der Verzögerungen im Kanton Uri sind zudem noch nicht bezifferbar. Schliesslich wird die Durchquerung der geologisch schwierigen Abschnitte erst zu einem späteren Zeitpunkt Klarheit über einen Rückgriff auf die Reserven bringen.

Aus den genannten Gründen empfiehlt die Neat-Aufsichtsdelegation mit Nachdruck, die Suche nach Kompensationsmöglichkeiten intensiv weiterzuführen (vgl. Ziff. 5.4).

Sie fordert zudem die strikte Einhaltung der Verfahren für das Änderungswesen. Grundsätzlich müssen gewichtige Projektänderungen, welche die Bestellung des Bundes tangieren, durch den Bund genehmigt werden. Die entsprechenden Grundlagen für das Änderungswesen wurden mit klaren Vorgaben in den Vereinbarungen zwischen Bund und Erstlergesellschaften (vgl. Ziff. 10.1.3) sowie in der Neat-Controlling-Weisung, Kapitel 12, geregelt (vgl. Ziff. 12.2).

Schliesslich wird es auch unumgänglich sein, die Anpassungen der vom Bund vorgegebenen Standards in die Überlegungen miteinzubeziehen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine falschen Abstriche an den internationalen Sicherheitsstandards vorgenommen werden (vgl. Ziff. 8).

## **6 Vergaben und Indexteuerung**

### **6.1 Vergaben**

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat die Entwicklung im Vertrags- und Vergabewesen im Berichtsjahr mit hoher Priorität weiterverfolgt (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 4.1). Sie legte hinsichtlich der Vergabeverfahren grössten Wert auf die korrekte Anwendung und strikte Einhaltung der Submissionsvorschriften. Ihre wichtigsten Informationsquellen stellten dabei die Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (vgl. Ziff. 11.1) sowie die Sonder- und Ergänzungsprüfungen (Stichproben) des BAV dar (vgl. Ziff 11.2).

Wie bereits im Jahre 1999 (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 4) konnten EFK und BAV feststellen, dass die Vergabeverfahren grundsätzlich korrekt und nach den zentralen Grundsätzen der Gleichbehandlung und Transparenz abgewickelt werden. Die formellen Anforderungen werden teilweise noch zu wenig beachtet. In Einzelfällen – besonders bei einzelnen Folgeaufträgen im Bereich von Dienstleistungsaufträgen – erfolgten die Zuschläge ohne Ausschreibungen.

Die wichtigsten Kritikpunkte des BAV bei den Überprüfungen betrafen die Bereinigung der Offerten und Verhandlungen, welche in der Evaluation zu grossen Raum einnehmen und zu wenig dokumentiert sind. Teilweise wird auch die Abgrenzung von Submission und Vertragsphase zuwenig beachtet. Die Eignungs- und Zuschlagskriterien werden als korrekt beurteilt. Die auf Grund der neuen Gerichtspraxis notwendige Offenlegung der vollständigen Beurteilungsmatrix wurde in den neueren Ausschreibungen umgesetzt. Zudem werden die vertraglichen Mindestanforderungen gemäss Neat-Controlling-Weisung in den grösseren Werkverträgen beachtet, während bei kleineren Verträgen eine vollständige, adäquate Umsetzung fehlt. Schliesslich wurde die Wahl des freihändigen Verfahrens im Bereich Nachtrags- und Zusatzmandate (Loserweiterungen) teilweise fälschlich bzw. mit nicht korrekter Begründung gewählt.

Aus Unternehmerkreisen wurde die Kritik geäussert, es sei nicht sinnvoll, die gleichen Arbeiten bei den verschiedenen Losen differenziert auszuschreiben, indem beispielsweise unterschiedliche Standards angewendet werden. Das erschwere auch einen Kostenvergleich zwischen den Losen bzw. zwischen den Achsen. Das BAV informierte die Neat-Aufsichtsdelegation dahingehend, dass, wo dies möglich ist, die gleichen Standards angewendet werden sollen. Auf Grund vieler differierender Anforderungen können unterschiedliche Vorgaben durchaus gerechtfertigt sein. So ist der Einsatz einer am Lötschberg verwendeten Maschine nicht unbedingt auch am Gotthard möglich, da Profil und Geologie sehr unterschiedlich sind.

#### **6.1.1 Aufsichtseingaben**

In einem Fall setzte sich die Neat-Aufsichtsdelegation vertieft mit der Einhaltung des Vergabeverfahrens auseinander. Er betraf das Schreiben eines Unternehmens, welches im Anschluss an die Nichtberücksichtigung seiner Offerte durch die ATG bei der Neat-Aufsichtsdelegation eine Aufsichtseingabe einreichte.

Die Neat-Aufsichtsdelegation betrachtet solche Schreiben als eine wichtige Informationsquelle für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht. Sie nutzte deshalb die Gelegenheit, eine grundsätzliche Vorgehensweise für die Behandlung und Beurteilung

von Neat-bezogenen Aufsichtseingaben festzulegen. Mit den GPK kam sie deshalb überein, dass die Neat-bezogenen Aufsichtseingaben – in Abweichung zur Behandlung der übrigen Aufsichtseingaben – nicht von der GPK, sondern direkt von der Neat-Aufsichtsdelegation entgegen genommen, bearbeitet und beantwortet werden.

Im vorliegenden Fall ergaben sich bei der vertieften Abklärung mit dem BAV und einer Aussprache des Präsidenten der Neat-Aufsichtsdelegation mit der Unternehmensleitung keine Hinweise, dass das Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäss durchgeführt worden oder dass aus anderen Gründen ein Aktivwerden der Oberaufsicht erforderlich gewesen wäre.

Als unbefriedigend wurde auch seitens der Neat-Aufsichtsdelegation die Tatsache empfunden, dass bis zum Inkrafttreten der bilateralen Verträge keine Rekursmöglichkeit für nicht berücksichtigte Unternehmen besteht. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein spezifisches Problem im Einzelfall, sondern es gilt allgemein für diesen Bereich.<sup>1</sup> Angesichts der bevorstehenden Inkraftsetzung der bilateralen Verträge und der daraus folgenden Revision der Beschaffungsgesetzgebung verzichtete die Neat-Aufsichtsdelegation auf weitere Schritte.

Das BAV, an welches regelmässig Aufsichtseingaben gerichtet werden, geht den signalisierten Unregelmässigkeiten im Rahmen des Controllings im Submissionswesen nach und klärt den Sachverhalt ab. Trotz heute noch fehlender Rekursmöglichkeiten wird in der Praxis jedes Schreiben durch das BAV inhaltlich geprüft und beantwortet.

## **6.1.2 Leitlinien der Neat-Aufsichtsdelegation im Falle von Kostenüberschreitungen bei der Vergabe von Neat-Losen**

Gegen Ende des Berichtsjahrs gab die Neat-Aufsichtsdelegation ihrer Befürchtung Ausdruck, dass auf Grund der sich abzeichnenden Preissteigerungen im Tunnelbaumarkt mit zum Teil stark steigenden Zusatzkosten für die weiteren in Kürze zu vergebenden grossen Neat-Lose gerechnet werden müsse.

Mit der Unternehmensleitung der BLS AT führte sie deshalb eine Aussprache über das Ausmass und die Gründe für den gegenüber dem Kostenvoranschlag (Preisbasis

<sup>1</sup> Beschaffungen durch Auftraggeber auf Bundesebene, die von der Aufzählung im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) nicht erfasst sind, sind dem Bundesgesetz nicht unterstellt. Dazu gehören namentlich alle Beschaffungen durch die SBB (und auf Grund von Artikel 13 des Alpentransit-Beschlusses auch die Beschaffungen der übrigen Ersteller der Neat), was insbesondere für die Neat-Aufträge von Bedeutung ist. Die Nicht-Unterstellung der SBB unter das Gesetz bedeutet in erster Linie den Ausschluss der Aufträge der SBB vom Rechtsmittelsystem. Und zwar bleibt es selbst dann dabei, wenn der Bundesrat den Geltungsbereich des Gesetzes nach Art. 2 Abs. 3 BoeB auch auf Aufträge der SBB ausdehnt, wie es auch durch die Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB; SR 172.056.11) geschehen ist. Denn nach dem Schlusssatz von Art. 2 Abs. 3 BoeB ist die Anwendung des Rechtsmittelverfahrens von einer solchen Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gesetzes stets ausgeschlossen. Erst mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge wird das entsprechende Abkommen dem Bundesrat gestatten, die SBB nach Art. 2 Abs. 2 BoeB dem Gesetz zu unterstellen. Eine solche Unterstellung hätte zur Folge, dass die Bestimmungen des Gesetzes integral, also inklusive Rechtsmittelsystem anwendbar wären. (Galli, Lehmann, Rechsteiner: Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, RZ 21 und 514 f.)



Oktober 1991) höheren Vergabepreis beim Los Ferden. Die BLS AT erläuterte die Abweichungen der Vergabesummen bei allen vergebenen Losen am Lötschberg, die Differenz beim Los Ferden und die hauptsächlichsten Gründe für die höheren Vergabepreise. Die Vergabesumme für das Los Ferden liegt bei 117 Prozent des Kostenvoranschlags 1991. Der Hauptgrund für die Differenz ist grösstenteils bei den Berechnungen des Kostenvoranschlags als Vergleichsbasis zu suchen. Höhere Installationskosten als vorgesehen schlagen mit 16 Millionen Franken zu Buche, höhere Transportkosten mit 6 Millionen und höhere Regiekosten mit 12,5 Millionen. Die Vergabesummen der Lose Steg/Raron, Mitholz und Ferden betragen zusammen rund 110 Prozent des Kostenvoranschlags 1991.

Auf Grund der Ausführungen der BLS AT entschied die Neat-Aufsichtsdelegation, dass für sie bezüglich der Vergabe des Loses Ferden kein dringlicher Handlungsbedarf besteht. Sie ergriff jedoch die Gelegenheit, um grundsätzlich und präventiv klare Kriterien für den Fall zu definieren, dass in einzelnen zu vergebenden Neat-Losen markant über den Kostenvoranschlägen offeriert werden sollte. Die Leitlinie soll einen stufengerechten Massnahmenkatalog enthalten und ihr als Grundlage für ihre Beurteilung der kommenden Vergabeergebnisse dienen. Die definitive Ausarbeitung des Berichts und seine Vernehmlassung beim BAV und beim UVEK werden voraussichtlich im Frühjahr 2001 abgeschlossen sein.

Die Neat-Aufsichtsdelegation beabsichtigt, in denjenigen Fällen die Ergreifung besonderer Massnahmen zu empfehlen, in denen die verantwortlichen Ersteller – nach einer Auswertung der Offerteingaben für ein bestimmtes Los – eine von der Neat-Aufsichtsdelegation bestimmte tolerierbare Kostensteigerung gegenüber dem entsprechenden Kostenvoranschlag (Preisbasis 1991) feststellen. Die genaue Definition des Kriteriums wird im Rahmen der konkreten Ausgestaltung der Leitlinie Anfang 2001 erfolgen.

Sollte sich auf Grund der Informationen, welche der Neat-Aufsichtsdelegation zur Verfügung stehen, ein dringender Handlungsbedarf ergeben, können insbesondere folgende drei Stossrichtungen verfolgt werden, um die Verantwortlichen zur Ergreifung von bestimmten Massnahmen zu bewegen:

- Intervention beim Aufsichtsamt und/oder dem Verwaltungsrat der Ersteller im Rahmen einer Aussprache mit der Neat-Aufsichtsdelegation bzw. mittels eines Schreibens
- Empfehlungen und Anregungen an den Bundesrat im Rahmen einer Aussprache mit dem Departementsvorsteher bzw. mittels Schreiben an den Departementsvorsteher oder Gesamtbundesrat

Der Bundesrat könnte beispielsweise eingeladen werden, die beiden Kontaktpersonen des Bundes in den Verwaltungsräten der Erstellergesellschaften in Bezug auf die zu treffenden Massnahmen zu instruieren, vorerst keine Krediterweiterungen für teuerungsbedingte Kosten zu sprechen oder eine Botschaft für einen Zusatzkredit zum Neat-Gesamtkredit zuhanden des Parlaments auszuarbeiten.

- Anträge an die Stammkommissionen über Geschäfte, die in deren jeweiligen Bereich fallen, zuhanden des Parlaments

Inwieweit die für die Vergaben verantwortlichen Erstellergesellschaften in ihrem Bereich und unter Respektierung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben eigene Massnahmen ergreifen können, wird auf Anfang 2001 abgeklärt.

## 6.2

### Messung der Teuerung im Untertagbau durch einen neuen Teuerungsindex

Betreffend Ermittlung und Handhabung der Teuerung hält Artikel 6 der Verordnung vom 1. September 1993 über die Sonderrechnungen zum Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (SR 742.104.4) fest:

<sup>1</sup> Übertrifft der mutmassliche Endkostenstand die um die Teuerung aufgerechnete Summe der Verpflichtungskredite, haben die Bahnen zusammen mit dem nächsten finanziellen Standbericht Kompensationsmöglichkeiten vorzulegen.

<sup>2</sup> Bei Projekten, für die noch kein Werkvertrag vorliegt, ist die Teuerung aufzurechnen, die seit der Preisbasis des bewilligten Verpflichtungskredites eingetreten ist. Das Bundesamt für Verkehr bestimmt im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, wie diese Teuerung zu ermitteln ist.

<sup>3</sup> Bei Projekten in Ausführung ist die Teuerung aufzurechnen, die ab Preisbasis des Werkvertrages effektiv eingetreten ist.

Die aktuellen Vergaben der grossen Lose am Lötschberg zeigen, dass die Indexteuerung, d.h. die Teuerung zwischen dem Kostenvoranschlag (Preisbasis 1991) und dem Vertragsabschluss im Jahre 2000, bei rund 9 Prozent liegt. Für den Neat-Gesamtkredit wurden die Kostenvoranschläge an die redimensionierte Neat angepasst und mittels des Zürcher Index für Wohnbauten (ZIW) auf die Preisbasis Herbst 1998 (Beschluss Neat-Gesamtkredit) umgerechnet. Dieser widerspiegelte in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre den Verlauf der Tunnelbau-Teuerung jedoch nur ungenügend (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. 4.3).

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat die Evaluation und Festlegung eines adäquateren Neat-Teuerungsindex in der Berichtsperiode eng begleitet, hängt doch von der gewählten Bestimmungsart der Tunnelbauteuerung das Ausmass der notwendigen Krediterweiterungen ab. Bei einem Bauvolumen von 12,6 Milliarden Franken können sich Abweichungen im Promillebereich für die Endkosten als folgenreich erweisen.

Aus Sicht der Neat-Aufsichtsdelegation besteht ein begründetes Risiko, dass Projekt- bzw. Leistungsänderungen teilweise als Teuerung verrechnet werden, um den Weg einer Krediterweiterung zu beschreiten und die Suche nach Kompensationsmöglichkeiten zu vermeiden. Sonderprüfungen des BAV zeigten, dass bei einzelnen Baustellen ein Teil der geltend gemachten Teuerung auf Mengenänderungen zurückgeführt werden konnte. Eine der wesentlichsten Aufgaben eines neuen Index ist deshalb seine Fähigkeit, die Mehrkosten von Änderungen des Mengengerüsts zu trennen.

Anfang 2000 liess sich die Neat-Aufsichtsdelegation von Herrn Professor Schips (ETH Zürich) und Herrn Ingenieur HTL Röthlisberger einerseits und von Herrn Professor Schalcher (ETH Zürich) andererseits über die von ihnen entwickelten Hauptansätze orientieren. Zusammen mit diesen beiden Ansätzen prüfte eine speziell dafür eingesetzte Arbeitsgruppe des Bundes weitere Varianten:

- Zürcher Index der Wohnbaukosten (ZIW): Weiterverwendung des bisherigen Index;

- Index Bahn 2000: Mischindex bestehend aus 75 Prozent ZIW und 25 Prozent Lohnkostenindex ASM;
- Vorschlag eines Mischindex der Eidgenössischen Finanzverwaltung: Ermittlung der Preisentwicklung im Tunnelbau auf der Basis der Preisentwicklung der Kostenkomponenten (Nominallohnindex im Baugewerbe, ZIW und Produzentenpreisindex);
- Ansatz von Herrn Hayek: Ermittlung der Preisentwicklung im Tunnelbau auf der Basis der Preisentwicklung der Kostenkomponenten mit geschätzten Korrekturfaktoren für den Produktivitätsfortschritt.

Die Neat-Aufsichtsdelegation liess sich im Berichtsjahr vom BAV regelmässig über die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe informieren. Diese verschiedenen Lösungsansätze wurden anhand der Anforderungen beurteilt, die mit Zustimmung der Neat-Aufsichtsdelegation vom BAV an den Neat-Teuerungsindex gestellt wurden. Mit unterschiedlicher Gewichtung wurden folgende Kriterien herangezogen:

- Korrekte Abbildung der Teuerung (Preis- statt Kostenindex)
- Zielgrösse (entspricht dem Objekt)
- Repräsentativität des Ansatzes
- Genauigkeit des Ansatzes
- Einheitliche, transparente und nachvollziehbare Berechnung
- kostenneutrale Anreizstruktur des Index
- Berechnungsaufwand
- Neutralität der Indexermittlung
- Übertragungsmöglichkeit auf andere Infrastrukturprojekte

Auf Grund ihrer Analysen beantragte die Arbeitsgruppe dem BAV und EFV Ende 2000, folgende Methode zur Ermittlung der Teuerung zu wählen:

Der Ansatz der Herren Schips und Röthlisberger soll in einer vereinfachten Form umgesetzt werden. Vorbehalten bleibt die Klärung der Durchführbarkeit, welche sich bei der Aufbereitung der Daten bei den Erstellern zeigen wird. Dieser Ansatz strebt die Berechnung der Teuerung auf Grund der Differenz zwischen den Kostenvoranschlägen und den Offerten bzw. Werkverträgen innerhalb der Neat-Projekte an. Den Berechnungen werden nicht Offertpreise, sondern marktbedingte Vergabepreise zugrunde gelegt. Damit soll eine klare und für die politische Arbeit der Aufsichtsbehörden wesentliche Trennung der Mehrkosten auf Grund von Projektänderungen (Mengenänderungen) und dem teuerungsbedingten Mehraufwand auf Grund von echten Preisänderungen ermöglicht werden.

Methodisch ermittelt wird die Teuerung in zwei Schritten. Zuerst wird die Differenz zwischen den tatsächlichen Vergabepreisen und den fiktiven Vergabepreisen errechnet. Dabei ergeben sich die fiktiven Vergabepreise ihrerseits aus der Multiplikation des auf Grund von Projektänderungen angepassten Mengengerüsts mit den ursprünglichen Preisannahmen aus dem Kostenvoranschlag.

Zur Plausibilitätsprüfung und als Begleitindex sollen in einer Übergangsphase der Ansatz von Herrn Professor Schalcher sowie diverse bestehende Indizes – Bauindex des Bundesamtes für Statistik (BFS), diverse Lohnindizes usw. – herangezogen werden. Nach dem Ansatz von Professor Schalcher wird die Indexberechnung anhand

von Vergleichsobjekten im Tunnelbau ermittelt. Eine kürzlich gemachte Erhebung solcher Vergleichsobjekte bestätigt, dass der ZIW und weitere im Bauwesen übliche Preisindizes seit Mitte der 90er-Jahre keine Korrelation mit der Preisentwicklung im Tunnelrohbau aufweisen. Zwischen 1991 und 1999 betrug die Teuerung im Tunnelrohbau nach dieser Erhebung 8 Prozent. Herr Schalcher hatte empfohlen, die graue Teuerung im Tunnelrohbau ab 1995 auf der Basis der Mittelwerte der jährlich durchgeführten Submissionen und Angebotspreise zu erheben, für die übrigen Kostengruppen nach Teilindizes zu bestimmen und einen ausgangengewichteten jährlichen Gesamtindex zu erstellen.

Im Jahre 2001 wird die Aufbereitung der Daten bei den Erstellern zur Darlegung der Indexreihe bzw. deren Verlauf zwischen den Jahren 1991 und 2000 erfolgen. Gleichzeitig findet eine Prüfung der Durchführbarkeit der neuen Berechnungsmethode statt. Gestützt auf die Resultate einer Vernehmlassung werden das BAV und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) den neuen Neat-Teuerungsindex festlegen.

Anpassungsbedarf auf Grund der Neuberechnung ergibt sich insbesondere beim neuen Neat-Gesamtkredit und der Neat-Controlling-Weisung (NCW). Von besonderer Bedeutung für das Parlament ist die erforderliche Anpassung des auf dem ZIW basierenden Neat-Gesamtkredits an die neuen Gegebenheiten. Gemäss Artikel 3 des Bundesbeschlusses vom 8. Dezember 1999 über den neuen Neat-Gesamtkredit (Alpentransit-Finanzierungsbeschluss; BBl 2000 I 146) bewirtschaftet der Bundesrat den Gesamtkredit. Er kann gemäss lit. d den Gesamtkredit um die ausgewiesene Teuerung, die Mehrwertsteuer und die Bauzinsen erhöhen. Sollte die nach dem neuen Teuerungsindex ermittelte Teuerung einen im Vergleich mit der allgemeinen Teuerung unerwartet hohen Betrag ausmachen, ist nach Ansicht der Neat-Aufsichtsdelegation der Einbezug des Parlamentes in die Beschlussfassung zu prüfen.

Insgesamt rechnet das BAV mit einer Tunnelbauteuerung zwischen 1991 und 2000 von rund 13 Prozent, was einer durchschnittlichen jährlichen Teuerung von knapp 1,5 Prozent oder einer geschätzten Teuerungssumme von total 1,22 Milliarden Franken entspricht (vgl. Tabelle 3). Diese liegt unter der Teuerungsannahme im FEP von 2 Prozent pro Jahr. Die aufgelaufene Teuerung zwischen den Kostenvoranschlägen und den bisher erfolgten Vergaben auf den beiden Neat-Achsen bewegen sich somit nach wie vor im Rahmen der entsprechenden Teuerungsannahmen. Dies könnte sich jedoch mit der Vergabe der grossen Lose am Gotthard ändern.

## **7 Fragen des Arbeits-, Vertrags-, Ausländer- und Sozialversicherungsrechts auf den Neat-Baustellen**

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat ihre Abklärungen über die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf die in- und ausländischen Arbeitnehmenden auf den Neat-Baustellen im Berichtsjahr ausgedehnt und verstärkt. Sie führte eine Vielzahl von Aussprachen, insbesondere mit Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA), des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) sowie der Paritätischen Kommission für Untertagbau (PK-UT), der betreffenden Gewerkschaften und des Schweizer Baumeisterverbandes. Ziel der direkten Kontakte war es, aktuelle, umfassende und verlässliche Informationen aus erster Hand zu erhalten, die Verantwortlichen für die festgestellten Schwachstellen zu sen-

sibilisieren und die Umsetzung der Empfehlungen der Neat-Aufsichtsdelegation zu begleiten.

Auf Grund der Ausführungen im letzten Tätigkeitsbericht über Unregelmässigkeiten auf der Baustelle des Schachts Sedrun sowie über mögliche Schwachstellen beim Sozialversicherungsschutz für ausländische Arbeitnehmende (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 3) hatten verschiedene Stammkommissionen zusätzliche Abklärungen verlangt.

Die Diskussionen bewegten sich in einem breiten Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen eines speditiven und kostengünstigen Baus der Neat, den Auswirkungen des neuen Arbeitsgesetzes und Landesmantelvertrags, der Gewährleistung gleich langer Spiesse für in- und ausländische Unternehmungen, der Gleichbehandlung in- und ausländischer Arbeitskräfte sowie der vollständigen Umsetzung der Schutzbestimmungen für die Arbeitnehmenden.

## **7.1 Arbeits- und Vertragsrecht**

### **7.1.1 Revidiertes Arbeitsgesetz und neuer Landesmantelvertrag im Baugewerbe**

Die Inkraftsetzung des revidierten Bundesgesetzes vom 13. März 1964, Stand 2. August 2000, über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; SR 822.11) führt beim Bau der Neat zu Auswirkungen insbesondere im Bereich des Schichtbetriebs. Gemäss Artikel 37 Absatz 4 der Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111) ist dem Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin nach spätestens sieben Tagen eine tägliche Ruhezeit von 24 Stunden zu gewähren. Zudem werden die Anzahl Sonn- und Feiertage bei ununterbrochenem Schichtbetrieb festgeschrieben. Gemäss Artikel 28 des Arbeitsgesetzes ist die zuständige Behörde ermächtigt, in ihren Arbeitszeitbewilligungen ausnahmsweise geringfügige Abweichungen von den Vorschriften des Gesetzes oder einer Verordnung vorzusehen, soweit der Befolgung dieser Vorschriften ausserordentliche Schwierigkeiten entgegenstehen und das Einverständnis der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmer oder deren Vertretung im Betriebe vorliegt.

Im Bereich der Arbeits- und Ruhezeiten hat das revidierte Arbeitsgesetz eine wesentliche Vereinfachung des Vollzugs gebracht. Neu sind nicht mehr die einzelnen Kantone, sondern der Bund für die Erteilung der für einen reibungslosen Bau der Neat erforderlichen Dauerarbeitszeitbewilligungen zuständig. Damit kann eine einheitliche Praxis sichergestellt werden. Die veränderte Zuständigkeitsregelung hat dazu geführt, dass mit der Vereinigung Schweizerischer Untertagbau-Unternehmer (VSU) und der PK-UT für den Schichtbetrieb auf den Neat-Grossbaustellen gesetzeskonforme Arbeitszeitmodelle evaluiert wurden. Diese sollen ab Frühjahr 2001 zur Anwendung gelangen und für alle am Bau beteiligten Unternehmen im Bereich der Arbeitszeit sowohl aus gesetzlicher als auch aus vertraglicher Sicht gleiche Voraussetzungen garantieren. Ebenso ist der Bund für das arbeitsgesetzliche Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren im koordinierten Bundesverfahren zuständig, was insofern von Bedeutung ist, da die Verwirklichung von Eisenbahnvorhaben gemäss diesem Verfahren ablaufen.

In anderen Bereichen des Arbeitsgesetzes, in denen die Kantone weiterhin zuständig sind, bestehen wegen der durch die Neat-Baustellen bedingten zusätzlichen, recht

umfangreichen Vollzugsaufgaben gewisse Kapazitätsengpässe, zu deren Lösung die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung den nötigen Druck ausüben.

Die Neat-Aufsichtsdelegation misst der strikten Einhaltung aller gesetzlichen und gesamtarbeitsvertraglichen Arbeitsbestimmungen, welche den Unternehmungen zu Recht einige Flexibilität bei den Arbeitszeitmodellen ermöglichen, einen hohen Wert zu. Die Neat-Baustellen könnten zu einem Prüfstein für die bilateralen Verträge und die Nützlichkeit der flankierenden Massnahmen werden. Mit Nachdruck unterstützt sie die Bemühungen, die Aufsicht über den Vollzug der genannten Bestimmungen auf allen Stufen verstärkt wahrzunehmen, um Verstösse noch besser zu verhindern.

## **7.1.2                    Verstösse auf der Baustelle Sedrun**

Bezüglich der im letzten Tätigkeitsbericht erwähnten Unregelmässigkeiten auf der Baustelle Schacht Sedrun (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 3.1) stellte die Neat-Aufsichtsdelegation mit Befriedigung fest, dass die Verfahren hinsichtlich offener Rückerstattungen an südafrikanische Bergarbeiter und hinsichtlich Überschreitung der Arbeitszeiten in der Zwischenzeit bereinigt werden konnten. Der Direktor der fehlbaren Firma Shaft Sinkers wurde wegen Verstosses gegen die Ruhezeitregelung des Arbeitsgesetzes zu einer Busse verurteilt. In Bezug auf die Lohnzahlungen waren bei den südafrikanischen Arbeitskräften sowohl in der Schweiz als auch in Südafrika Sozialabzüge vorgenommen und fälschlicherweise die Kosten für Unterkunft, Verpflegung und Reise abgezogen worden. Die zu Unrecht erfolgten Abzüge von 640 000 Franken wurden zurückerstattet. Die Überweisung wurde von einer internationalen Treuhandfirma in Südafrika überprüft und mit einem glaubwürdigen Gutachten bestätigt. Der Neat-Aufsichtsdelegation liegen seither keine Informationen über neue Unregelmässigkeiten auf der Baustelle in Sedrun vor.

## **7.1.3                    Ergebnisse der Kontrollen durch die Arbeitsinspektorate und die PK-UT**

Die Neat-Aufsichtsdelegation musste im Rahmen der laufenden Berichterstattung über die Ergebnisse der Kontrollen vor Ort feststellen, dass es auch auf anderen Neat-Baustellen zu – in einzelnen Fällen massiven – Überschreitungen der Arbeitszeiten, zu unbewilligter Nacharbeit und zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit gekommen ist. Diese Tendenz kann nicht allein auf den grossen Zeitdruck zur Fertigstellung der Neat zurück geführt werden, sondern ebenso auf den Kostendruck bei den Unternehmern, der durch die tiefen Vergabepreise Mitte der Achtzigerjahre entstanden ist. Weitere Ursachen sind darin zu suchen, dass in der Anlaufphase zum Teil mit zuwenig Personal gearbeitet wurde. Zudem besteht von Seiten zahlreicher ausländischer Arbeitskräfte der Druck, einen längeren Heimurlaub durch längere Arbeitszeiten einzuhandeln. Diesem teilweise verständlichen Anliegen stehen jedoch die Erkenntnisse des Gesundheitsschutzes und die sozialen Bedürfnisse derjenigen Arbeitskräfte gegenüber, die regelmässiger an ihren Wohnort zurückkehren möchten.

Die Neat-Aufsichtsdelegation ist der Ansicht, dass eine Gleichbehandlung nur im Rahmen der geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen gewährleistet werden kann.

Mit Spezialbewilligungen für attraktive Arbeitszeitmodelle gemäss Artikel 28 des Arbeitsgesetzes sollte der Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften im Untertagbereich ausreichend begegnet werden können.

## **7.2 Ausländerrecht**

Gemäss Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) dürfen Bewilligungen nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber dem Ausländer dieselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bietet wie den Schweizern und der Ausländer angemessen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheit gesichert ist. Das BFA hat auf Grund wiederholter Verstösse gegen ausländerrechtliche Bestimmungen auf einer Neat-Baustelle einen schweizerischen Bewilligungsstopp für eine fehlbare Unternehmung erlassen. Es drohte mit dem Entzug der bisher erteilten Bewilligungen, sollte es sich zeigen, dass die Firma die Behörden absichtlich getäuscht hat. Der Firma wurde von verschiedener Seite vorgeworfen, auf der Neat-Baustelle das Arbeitsgesetz sowie den Gesamtarbeitsvertrag verletzt zu haben. Die PK-UT hat gegen die betreffende Firma eine Konventionalstrafe wegen Verstössen gegen den Landesmantelvertrag ausgesprochen, das kantonale Arbeitsinspektorat hat sie beim Verhörer angezeigt.

Die ATG hat in der Folge die arbeitsrechtliche Situation auf sämtlichen Baustellen in ihrer Verantwortung durch die PK-UT abklären lassen. Gemäss ihren Angaben sollen keine weiteren schweren Vorkommnisse vorliegen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation begrüsst mit Blick auf kommende Grossaufträge die konsequente Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen. Sie lud die verantwortlichen Aufsichts- und Vollzugsorgane ein, ihr auch in Zukunft alle nennenswerten Verstösse gegen die gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

## **7.3 Sozialversicherungsrecht**

### **7.3.1 Unfallversicherung**

Die Neat-Aufsichtsdelegation stellte sich in ihrem letzten Tätigkeitsbericht (vgl. Ziff. B 33) auf den Standpunkt, dass Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (UVV; SR 832.202) eine Lücke beinhaltet, die rasch geschlossen werden muss. Artikel 6 UVV besagt, dass in die Schweiz entsandte Arbeitnehmende für das erste Jahr nicht versichert sind. Diese Frist kann, falls der Versicherungsschutz anderweitig gewährleistet ist, auf Gesuch hin von der SUVA oder der Ersatzkasse bis auf insgesamt sechs Jahre verlängert werden.

Ausgangspunkt war die Sorge, dass mit dieser Regelung nicht für *alle* in der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden auf Neat-Baustellen ein landesüblicher, vergleichbarer, optimaler Versicherungsschutz gewährleistet wird. Die Neat-Aufsichtsdelegation befürchtete, dass namentlich Arbeitnehmende über einen reduzierten Versicherungsschutz verfügten, die durch Firmen, welche aus Ländern, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, in die Schweiz

entsandt werden. Die Neat-Aufsichtsdelegation empfahl den verantwortlichen Bundesbehörden, verschiedene Möglichkeiten zur kurz-, mittel- und langfristigen Entschärfung der Situation zu prüfen.

Nach eingehender Abklärung sind das BSV und die SUVA zum Schluss gekommen, dass eine Revision des UVG und der UVV zu viele Nachteile in Bezug auf die Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und Kohärenz im System der Sozialversicherungen mit sich bringen würde.

Die Neat-Aufsichtsdelegation schloss sich der Auffassung an, dass die systemkonformste Lösung eine Koordination über zwischenstaatliche Abkommen wäre.

Handlungsbedarf ortete sie deshalb auf Stufe des konsequenten Vollzugs derjenigen bestehenden Vorschriften, welche zusammen die Gewährleistung eines adäquaten Versicherungsschutzes gewährleisten:

- Artikel 13 Absatz 2 des Alpentransit-Beschlusses schreibt vor, dass für in- und ausländische Bewerber gleichwertige Wettbewerbsbedingungen zu verlangen sind.
- Artikel 8 Absatz 1 Ziffer a des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen auferlegt den Erstellern die Pflicht, in allen Phasen des Vergabeverfahrens die Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Anbieter zu beachten. Dazu gehört auch die Einhaltung der «Arbeitsschutzbestimmungen», namentlich das Arbeitsgesetz und das Unfallversicherungsgesetz, am Ort der Leistung. Das Beschaffungsrecht gibt damit den Erstellern eine genügende Grundlage in die Hand, um von den Unternehmen den Nachweis einer adäquaten Versicherungsdeckung gerade bei entsandten Arbeitskräften zu verlangen.
- Die Neat-Aufsichtsdelegation stellt sich zudem auf den Standpunkt, dass die für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung zuständigen Behörden diese nur dann erteilen sollten, wenn sie festgestellt haben, dass für Unfall und Krankheit eine ausreichende, in der Schweiz gültige Versicherung besteht.
- Das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (SR 823.20) wird erst zwei Jahre nach Inkrafttreten der bilateralen Abkommen rechtskräftig. Mit Artikel 2 Absatz 5 erhält der Bundesrat die Kompetenz, Bestimmungen zu erlassen, wonach der ausländische Arbeitgeber nachweisen muss, dass er die Sozialabgaben entrichtet.
- Auf Artikel 9 Absatz 1 der BVO wurde bereits unter Ziffer 7.2 eingegangen.

Als Sofortmassnahme hat die SUVA mit dem VSU eine pragmatische Übergangslösung vereinbart. Die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) auf den Neat-Baustellen, die sich aus schweizerischen und ausländischen Unternehmen zusammensetzen, werden als eigenständige Risikoeinheit erfasst. Die Prämien werden den ARGE als ganze belastet. Der Bruttoprämiensatz wurde auf rund 10,6 Prozent der Lohnsumme festgesetzt. Sollten die Kosten allfälliger Unfälle und Berufskrankheiten damit nicht vorfinanziert werden können, müsste der Abgabesatz 2002 erhöht werden. Diese Neuregelung ist Anfang 2000 in Kraft getreten und gilt für alle neuen Baustellen mit Eingabetermin ab März 2000.



In der erwähnten Regelung wurden auch besondere Pflichten des Baustellenbetriebes vereinbart, namentlich in Bezug auf die Einhaltung der Arbeitssicherheit, das Meldewesen, die Prämienzahlung und die Angabe der Lohnsumme. Ausserdem wurde eine Schlichtungsstelle, die bei Unklarheiten angerufen werden kann, eingesetzt.

In Bezug auf die Arbeitssicherheit gelten die Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten für alle Betriebe, die in der Schweiz Arbeitnehmerrinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Für die Finanzierung der diesbezüglichen Kontrollen vor Ort entrichten die ausländischen Betriebe mit entsandten Arbeitnehmenden einen in der Bruttoprämie enthaltenen Betrag von 0,64 Prozent der Lohnsumme.

Die Neat-Aufsichtsdelegation begrüsst diese Lösung, da sie die Kostentransparenz gegenüber der Bauherrschaft erhöht, die Bevorzugung ausländischer Firmen vermeidet und die legal mögliche Umgehung kostendeckender Prämien durch das Anstellen von Arbeitnehmenden bei günstiger eingereichten Betrieben unterbindet.

Sie hat den Bundesrat über ihre Erkenntnisse ins Bild gesetzt und ihn mit Nachdruck eingeladen, dafür besorgt zu sein, dass für alle am Bau der Neat beteiligten Kräfte ein genügender und hinsichtlich Versicherungsstandard vergleichbarer Schutz nachgewiesen und garantiert wird. Sie ist der Überzeugung, dass mit einem effektiven Vollzug der bestehenden Rechtsnormen und einer vermehrten Sensibilisierung der zuständigen Stellen das Problem gelöst werden kann.

Sowohl das BAV und die Erstellersgesellschaften als auch die SUVA haben eine Intensivierung ihrer Bemühungen und die Ergreifung weiterer Anstrengungen bestätigt.

### **7.3.2 Arbeitslosenversicherung**

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm ihre Sitzung im Kanton Wallis zum Anlass, sich aus erster Hand über die Umschulung, die Vermittlung und den Einsatz von Arbeitslosen auf den lokalen Neat-Baustellen zu informieren. Wie sie bereits früher festgestellt hatte, bestehen grosse Unterschiede in den Bemühungen der einzelnen Neat-Kantone. Eine Vorreiterrolle spielt der Kanton Tessin, der ein umfassendes Ausbildungsprogramm mit einer breiten Auswahl an Kursen für über 250 Versicherte auf die Beine gestellt hat.

Der Kanton Wallis hat mit seinem breit angelegten Programm «Tunneljob Wallis» beachtliche Erfolge erreicht und konnte über 100 Arbeitslose auf die Baustellen der Achse Lötschberg Süd vermitteln. Das Projekt wurde von der Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit (DIHA) in Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung der BLS AT und den Konsortien, die mit den Arbeiten an der Lötschberg-Basislinie beauftragt sind, ins Leben gerufen. Es zielt darauf ab, für die hauptsächlich interessierten saisonal Arbeitslosen eine mindestens 5-jährige sichere Jahresanstellung zu erreichen.

Während die Bemühungen in den Kantonen Wallis und Tessin weit fortgeschritten und bereits von ersten Erfolgen gekrönt sind, sind in den übrigen Neat-Kantonen bisher geringere Anstrengungen in diese Richtung zu verzeichnen.

### 7.3.3

### Zusammenarbeit und Koordination

Die Koordination des Vollzugs des Arbeitsgesetzes und der Vorschriften des Unfallversicherungsgesetzes über die Arbeitssicherheit im Untertagbau wurde im Jahre 1998 in einem Kreisschreiben der Direktion für Arbeit des seco festgelegt. Um den Unternehmen im Übertagbereich und im Untertagbereich je einen klaren Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, wurde vereinbart, dass im Untertagbereich die SUVA, im Übertagbereich die kantonalen Arbeitsinspektorate die Federführung im gesamten Vollzug übernehmen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation monierte im Tätigkeitsbericht 1999 (vgl. Ziff. B 3.4), die ihrer Ansicht nach zu wenig weitgehende Gesamtkoordination zwischen den für die oben erwähnten Bereiche zuständigen Stellen auf Bundes- und Kantonebene. In einem ersten Schritt wurden anstelle der ursprünglichen bilateralen Gespräche Koordinationssitzungen einberufen. In Beantwortung eines Schreibens der Neat-Aufsichtsdelegation an den Bundesrat teilt das zuständige Departement mit, dass die Arbeitsgruppe Untertagbau unter Federführung der Direktion für Arbeit des seco in einem weiteren Schritt eine Intensivierung ihrer Tätigkeit und eine Erweiterung ihres Mitgliederkreises beschlossen habe. Neben den Bundesbehörden und den kantonalen Vollzugsorganen des Arbeitsgesetzes umfasst die Arbeitsgruppe neu auch Vertreter des BAV und der SUVA sowie – bei Bedarf – Vertreter des BFA und der PK-UT.

Die Neat-Aufsichtsdelegation begrüsst und unterstützt diese von ihr geforderten Verbesserungen. Sie erwartet, dass die Gesamtkoordination im Bereich des Vollzugs der verschiedenen gesetzlichen Vorschriften im Interesse aller Beteiligten schlagkräftiger wahrgenommen und Verstösse gegen die Gesetze und den Landesmantelvertrag noch besser verhindert bzw. aufgedeckt und geahndet werden können.

## 8 Sicherheit beim Bau und Betrieb der Neat

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat bereits vergangenes Jahr auf die Bedeutung der Sicherheitsstandards für Eisenbahntunnels hingewiesen (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 4.3). Sie forderte im Falle von zu erwartenden Mehrkosten unter anderem Abklärungen in Bezug auf mögliche Anpassungen von vom Bund vorgegebenen Standards, wobei sie jedoch besonders Wert darauf legte, dass an den objektiven Sicherheitsanforderungen keine Abstriche vorgenommen werden dürfen.

Im Berichtsjahr hat die Neat-Aufsichtsdelegation ihre Aufmerksamkeit auf weitere Sicherheitsaspekte ausgedehnt, welche die Planung, den Bau und den zukünftigen Betrieb aller Neat-Tunnels betreffen. Diese umfassen neben der Frage nach dem grundsätzlichen Systementscheid für zwei Einspurröhren mit Querstollen und mehreren Multifunktionsstellen, insbesondere auch Fragen des ein- oder doppelschaligen Tunnelausbaus, der Entwässerung, der Ventilation, der Arbeitssicherheit sowie der Zugssicherung und des Rettungskonzepts im Ernstfall. Nicht zuletzt in Zusammenhang mit allenfalls anfallenden projektbedingten Mehrkosten (vgl. Ziff. 5.3) wollte sich die Neat-Aufsichtsdelegation vergewissern, welcher Anteil an den projektbedingten Mehrkosten auf die laufende Anpassung an international anerkannte Sicherheitsstandards zurück zu führen und für die Neat unerlässlich sind.

Wie die Neat-Aufsichtsdelegation in ihren Diskussionen feststellte, gewinnt das Thema der Sicherheit von Eisenbahntunnels immer mehr an Bedeutung, und dies nicht zuletzt auf gesamteuropäischer Ebene.

## **8.1 Systementscheid für zwei richtungsgetrennte Einspurröhren**

Die Beurteilung und Handhabung des Themas Tunnelsicherheit hat in den vergangenen Jahren – teils auf Grund neuerer Erfahrungen bei anderen Tunnelbaugrossprojekten im Ausland, teils auf Grund diverser Unfälle mit tragischen Ausmassen – eine bedeutende Entwicklung durchgemacht.

Anlässlich der Genehmigung des Neat-Vorprojektes hatte der Bundesrat Anfang der Neunziger-Jahre dem BAV den Auftrag erteilt, vertiefte Abklärungen über die Frage der Tunnelsicherheit vorzunehmen. Dieses gelangte nach aufwändigen Abklärungen zum Schluss, dass sowohl am Lötschberg als auch am Gotthard zwei richtungsgetrennte Einzelröhren verbunden mit Querschlägen alle rund 325 Meter die sicherste Lösung darstellen. Die eine Röhre dient als Zuflucht und Sicherheit bei einem Unfall in der andern Röhre. Nach Möglichkeit soll ein Zug in die Multifunktionsstellen, die im Bereich der heutigen Zwischenangriffe bzw. des Schachts Sedrun liegen, oder in den Portalbereich fahren. Ist das nicht möglich, muss eine Selbstrettung über diese Querschläge in die andere Röhre erfolgen. Den Bau einer dritten Röhre oder eines Dienststollens, wie sie im Kanaltunnel zwischen Frankreich und Grossbritannien insbesondere dem Pumpensystem dient, wurde verworfen.

Der Bundesrat entschied sich am 12. April 1995 gemäss Antrag des BAV für die Linienführung der Basistunnels in zwei richtungsgetrennten Einspurröhren. Den projektierenden Bahnen wurden verschiedene Zusatzaufträge erteilt, darunter die Ausarbeitung eines umfassenden Konzepts zur Gewährleistung der Sicherheit in baulicher, technischer und organisatorischer Hinsicht. Im Berichtsjahr wurden dem UVEK bzw. dem verfahrensleitenden BAV von der ATG die Detailprojekte für die Lüftung, Kühlung und Entwässerung, für das Alarm- und Rettungskonzept, für das Konzept für die bahntechnischen Anlagen und des Rollmaterials sowie für die quantitativen Risikoanalysen unterbreitet. Die entsprechenden Eingaben für den Lötschberg-Basistunnel erfolgen im Jahre 2001.

Die Neat-Aufsichtsdelegation befasste sich auf Grund einer Eingabe aus der Bevölkerung und im Hinblick auf den bevorstehenden Systementscheid für den Ceneri-Basistunnel vertieft mit der Frage, ob aus heutiger Sicht alternative Möglichkeiten bei gleichem Sicherheitsstandard nicht preisgünstiger wären. Sie zog dazu die Ergebnisse der diesbezüglichen Untersuchungen des ehemaligen Stabs für Kontrolle und Koordination (SKK) des Departementsvorstehers UVEK heran. Dieser regte im Dezember 1997 in einer Stellungnahme zum Sicherheitsbericht der Projektorganisation AlpTransit vom 30. Juli 1997 an, den Bau eines Dienststollens zu prüfen, da dieser den vorgegebenen Kostenrahmen einhalten, wenn nicht sogar unterschreiten könnte.

Die Neat-Aufsichtsdelegation kam nach einer Aussprache mit den Sicherheitsverantwortlichen des BAV zum Schluss, dass der Systementscheid für zwei Einspurröhren bei den beiden grossen Basistunnels eine hohe Sicherheit und eine faire Chance zur Rettung bietet und auch finanziell als gerechtfertigt beurteilt werden kann. Auf Grund der aerodynamischen Anforderungen könnten beim Bau eines zusätzlichen Dienststollens die Durchmesser der beiden Hauptrohren nicht kleiner gebaut werden, wodurch sich auch keine Einsparungsmöglichkeiten ergeben.

Für den Ceneri-Basistunnel, der als Doppelspurtunnel für Personen- und Güterverkehr geplant wurde, wird der Bundesrat voraussichtlich im Frühjahr die Systemfrage

klären. Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm zur Kenntnis, dass ein Tunnel dieser Länge nur als Tunnel mit zwei richtungstrennten Doppelspurröhren den internationalen Sicherheitsstandards genügen kann. Die ATG wurde im Mai 2000 deshalb beauftragt, für den Ceneri-Basistunnel eine entsprechend angepasste Planungsstudie auszuarbeiten. Ein Systementscheid analog zum Gotthard- und Lötschberg-Basistunnel wird nach heutigen groben Schätzungen projektbedingte Mehrkosten in der Höhe von rund 300 Millionen Franken verursachen (vgl. Ziff. 9.3.3).

## **8.2 Abstand der Querschläge und Entwässerung**

Aus Sicherheitsüberlegungen wurden die Abstände der Querschläge zwischen den beiden Einspurtunnels gegenüber dem ursprünglichen Projekt auf 325 Meter reduziert. Die doppelte Anzahl der Querschläge führt nach heutigen Schätzungen zu Mehrkosten von rund 27 Millionen Franken.

Die vom Verwaltungsrat der ATG in Auftrag gegebene Studie über Kostenoptimierungspotenziale auf der Gotthard-Achse schlug vor, die Anzahl der Querschläge aus Kostengründen wieder auf die ursprüngliche Zahl zu verringern. Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich sowohl die SBB AG als zukünftige Betreiberin als auch der Verwaltungsrat der ATG als Erstellerin aus Sicherheitsgründen gegen diesen Vorschlag ausgesprochen haben.

Am Gotthard gab es eine zusätzliche Auflage bezüglich der Entwässerung: Anstelle eines Mischsystems soll es ein Trennsystem geben. Diese Mehrkosten liegen bei etwa 40 Millionen Franken.

## **8.3 Ein- oder zweischalige Bauweise**

Die Neat-Aufsichtsdelegation befasste sich bei der Prüfung verantwortbarer Kosteneinsparungen mit der Kontroverse um die Auskleidung der neuen Basistunnels (vgl. 97.3340 und 99.3652, Interpellationen Hegetschweiler Rolf, Kostengünstige Tunnelbauweise bei Neat/Alptransit). Das bewilligte Projekt geht von einer zweischaligen Bauweise aus, bei der nach dem Ausbruch und der Sicherung eine erste Auskleidung eingebracht, eine Dichtungsfolie aufgebracht und mit einem inneren Ring abgedichtet werden. Das einschalige Spritzbetonverfahren wurde bei beiden Basistunnels in die Evaluation einbezogen, konnte jedoch nicht alle Nutzungsanforderungen – Tragwerksicherheit, akzeptables Tunnelklima, hundertjähriger Lebensdauer, Minimalisierung der Betriebs- und Unterhaltskosten sowie die Sicherheit im Brandfall – erfüllen. Andererseits könnte bei einem Verzicht auf den Einbau der Abdichtung und der Innenschale mit erheblichen Kostenreduktionen gerechnet werden, die zum Teil auf einen kleineren Ausbruchquerschnitt, zum anderen auf den Wegfall der Kosten für die zweite Schale zurückzuführen sind. Erfahrungen mit der einschaligen Bauweise konnten in der Schweiz bereits beim Bau des Vereina-Eisenbahntunnels gesammelt werden, wenn auch dieses Bauwerk von der Dimension und dem Verwendungszweck nicht mit den Neat-Tunnels verglichen werden kann.

Die Neat-Aufsichtsdelegation unterstützte die Absicht des BAV, die Vor- und Nachteile der einschaligen Bauweise nochmals durch die Erstellergesellschaften abklären zu lassen, nicht zuletzt auf Grund der neusten technischen Entwicklungen wie der Dichtfestigkeit von Spritzbeton und den kostenbezogenen Aspekten. Als Zwischen-

lösung wäre für die Neat-Aufsichtsdelegation auch denkbar, die beiden Verfahren an den dafür geeignetsten Teilstücken anzuwenden, ohne dass die sicherheitsbezogenen Aspekte in Mitleidenschaft gezogen werden (vgl. Ziff. 5.3.1).

## 8.4 Schacht Sedrun

Der Schacht Sedrun bildet als einer der Zwischenangriffe den Zugang zur Baustelle am Basistunnel Gotthard. Im ursprünglichen Projekt, Stand 1992, waren für Sedrun aus Gründen der Sicherheit und des Zeitgewinns der Bau von zwei Schächten mit je rund neun Metern Durchmesser vorgesehen. Aus Kostengründen wurde im Jahre 1994 von der Projektleitung SBB entschieden, auf den zweiten Schacht zu verzichten und damit rund 100 Millionen Franken einzusparen. Ein Gutachten bezüglich Arbeitssicherheit im Auftrag der SUVA ergab, dass ein einzelner Schacht unter bestimmten Voraussetzungen für den Betrieb genug sicher ist. Diese erfordern die doppelte Führung aller Installationen, um im Falle eines Ausfalls des Aufzugs einen Reservebetrieb zu gewährleisten. Im Rahmen der Phase der Schachtausrüstung muss die ATG zusammen mit dem Unternehmer den Nachweis erbringen, dass alle Auflagen – z.B. Pumpen, welche eine Überflutung verhindern – erfüllt sind.

Auf Grund der Terminprobleme beim Bau des nördlichen Teils des Gotthard-Basistunnels strebt die ATG als Massnahme zur Aufholung der Verspätungen im Verlaufe der Bauzeit die Bohrung eines zweiten, kleineren Schachts an. Damit könnte beispielsweise die Bahntechnik von Süden her über Sedrun nach Amsteg eingebaut werden. Beim Bau eines zweiten Schachts könnte auf die Zusatzinvestitionen im bereits bestehenden Schacht verzichtet werden.

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat davon Kenntnis genommen, dass durch dieses Vorgehen sowohl die Kapazität als auch die Sicherheit erhöht würde. Die Projektänderung soll nach ersten Angaben der ATG kostenneutral ausfallen.

## 8.5 Sicherheitsbedingte Mehrkosten auf der Gotthard-Achse

Am Beispiel der Gotthard-Achse könnten sich aus heutiger Sicht sicherheitsbedingte Mehrkosten von rund 350 Millionen Franken gegenüber dem Projektstand gemäss Neat-Gesamtkredit ergeben.

*Tabelle 7*

Sicherheitsmassnahmen	Mutmassliche Mehrkosten
Abstand der Querschläge alle 325 Meter	27
Abdichtung der Tunnelschale	13
Systementscheid Ceneri (im Frühjahr 2001)	~300
Doppel-Schacht Sedrun	0
<b>Total sicherheitsbedingte Mehrkosten Gotthard</b>	<b>340</b>
gemäss Standbericht 9, in Millionen Franken, gerundet	

Die Neat stellt zusammen mit den weiteren Eisenbahngrossprojekten (Bahn 2000, 1. und 2. Etappe, Anschlüsse an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz, Lärmsanierung der Eisenbahnen) und den verkehrsbezogenen Teilen der bilateralen Abkommen ein zentrales Element der schweizerischen Verkehrspolitik in Europa dar. Zur Erreichung des Verlagerungsziels und der vollen Nutzung der Transportkapazitäten, die mit der Verwirklichung der Neat geschaffen werden, ist es unabdingbar, dass die Zufahrtsstrecken aus den Nachbarländern, die Zufahrtsstrecken im Mittelland und im Süden der Schweiz, die Verbindungslinien zwischen den Basistunnels und deren Anschlüsse an die bestehenden Stammlinien optimal an die künftigen Kapazitäten der neuen Basistunnels angepasst werden.

Die zeitliche Verwirklichung und die Finanzierung der einzelnen Elemente für einen durchgehenden Korridor von Basel bzw. Zürich nach Domodossola bzw. Mailand wurden entsprechend der politisch gesetzten Prioritäten verschieden geregelt. Angesichts des enormen Investitionsbedarfs haben Volk und Parlament im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (Art. 24 der Übergangsbestimmungen der neuen Bundesverfassung, SR 101) die Finanzierung insbesondere der Neat und der Anschlüsse ans europäische Hochgeschwindigkeitsnetz beschlossen. Mit der Revision des Alpentransit-Beschlusses wurde das Neat-Konzept in Bezug auf verschiedene neue Zufahrtsstrecken redimensioniert. Finanziert sind im Rahmen des neuen Neat-Gesamtkredits nur der phasenweise Bau der Basistunnels (Lötschberg und Gotthard in der ersten Phase, Zimmerberg und Monte Ceneri in der zweiten Phase) sowie im Alpentransit-Beschluss klar bestimmte Anschlüsse und gezielte Streckenausbauten auf dem übrigen Netz.

Auf Grund der besonderen Bedeutung für das Gesamtkonzept hat die Neat-Aufsichtsdelegation im Berichtsjahr ihre Aufmerksamkeit auf die Thematik der Zufahrten, Anschlüsse und Verbindungen ausgedehnt. Im Vordergrund stand dabei die Frage, welche Teile des Gesamtkonzepts bereits heute gesetzlich, vertraglich, raumplanerisch und finanziell gesichert sind, wo die Schnittstellen zwischen den einzelnen Eisenbahn-Grossprojekten in finanzieller und planerischer Hinsicht liegen und in welchem Zeithorizont die verschiedenen Vorhaben verwirklicht werden sollen.

### **9.1 Anschluss an die europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken im Ausland**

Zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des nördlichen Zulaufes zur Neat ist seit dem 2. Juni 1998 eine Vereinbarung mit Deutschland (SR 0.742.140.313.69) in Kraft. Am 13. September 2000 verabschiedete der Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte die Botschaften 00.073-1, Anbindung der Schweiz ans französische Eisenbahnnetz, insbesondere an die Hochgeschwindigkeitslinien, und 00.073-2, Gewährleistung der Kapazitäten der südlichen Zulaufstrecken zur neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat). Der Ständerat genehmigte in der Wintersession 2000 als Erstrat die beiden Rahmenabkommen.

Die beiden am 2. November 1999 mit Italien bzw. am 5. November 1999 mit Frankreich unterzeichneten Vereinbarungen stellen als Rahmenabkommen die langfristige Planung zwischen der Schweiz und den beiden betroffenen Ländern sicher, ohne

dass Einzelprojekte definiert werden. Vielmehr sind zwischenstaatliche Lenkungsausschüsse vorgesehen, welche die Infrastrukturplanung zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Nachbarland koordinieren sollen. Mit den beiden Bundesbeschlüssen werden keine finanziellen Mittel beantragt.

Die in der Vereinbarung mit Frankreich vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen sollen modular und bedarfsgerecht in den nächsten 20 Jahren umgesetzt werden. Im Gegensatz zum bestehenden Abkommen mit Deutschland und dem parallel zu genehmigenden Abkommen mit Italien soll bei der Finanzierung vom Territorialprinzip abgewichen werden. Die Umsetzung des Anschlusses der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz ist schweizseitig ein Bestandteil der FinöV-Botschaft. Die Finanzierung ist gesichert und erfolgt über den FEP. Für die Realisierung sind 1,2 Milliarden Franken eingestellt. Bevor die Mittel freigegeben werden können, muss das Parlament jedoch zuerst das Gesetz über die Hochgeschwindigkeitsanschlüsse der Ost- und Westschweiz verabschieden, welches die Einzelheiten zu den Projekten und deren Finanzierung regelt. Die entsprechende Botschaft wird voraussichtlich im Jahre 2002 unterbreitet.

In der Vereinbarung mit Italien, die die nötigen Zulaufkapazitäten für die Neat sicherstellen soll, werden keine genauen Massnahmen definiert, sondern nur Leitlinien aufgezeigt. Kurzfristig sind punktuelle Massnahmen (z.B. Anpassung des Lichtraumprofils) vorgesehen, mittelfristig Massnahmen wie die Optimierung des Anschlusses an den Flughafen Malpensa sowie technische Verbesserungen zur Kapazitätserhöhung auf den Strecken Lötschberg–Simplon–Novara bzw. Mailand und Gotthard–Mailand. Zudem soll zwischen Lugano und Mailand eine neue Strecke zum Anschluss der Neat-Gotthardachse an das italienische Hochleistungsnetz gebaut werden. Schliesslich sollen bei entsprechendem Bedarf Terminals für den kombinierten Verkehr in Betrieb genommen werden. Es gilt wie beim Abkommen mit Deutschland das Territorialprinzip.

Die Gewährleistung der Kapazität der südlichen Zulaufstrecken zur Neat ist schweizseitig ein wesentlicher Bestandteil des Neat-Konzepts, wird aber nicht über den Neat-Gesamtkredit finanziert. In der FinöV-Botschaft ist jedoch die Möglichkeit einer Finanzierung über Mittel von Bahn 2000, 2. Etappe, erwähnt. Bevor jedoch Mittel für die Realisierung einzelner Südanschlussprojekte freigegeben werden können, muss das Parlament zuerst ein diesbezügliches Gesetz bzw. einen entsprechenden Finanzierungsbeschluss verabschieden.

Die Neat-Aufsichtsdelegation liess sich von der Verwaltung über die Grundzüge der Vereinbarungen orientieren und erörterte mit einer Delegation der Tessiner Kantonsregierung im Rahmen eines Gedankenaustausches die besondere Bedeutung für den Kanton Tessin. Sie betonte dabei die Notwendigkeit, die Zufahrtsstrecken von der Grenze bis zum südlichen bzw. zum nördlichen Neat-Perimeter zumindest raumplanerisch zu sichern.

## **9.2 Streckenausbauten auf dem übrigen Netz**

Gemäss Artikel 9 des revidierten Alpentransit-Beschlusses stellt der Bund innert nützlicher Frist den Ausbau der Zufahrtsstrecken zu den Alpentransitlinien im zentralen Mittelland und im Süden sicher und regelt dessen Finanzierung. Die SBB und die betroffenen Privatbahnen passen ihre Netze an die Verhältnisse, die mit den neuen Linien entstehen, bis spätestens zu deren Inbetriebnahme an.

Im neuen Neat-Gesamtkredit wurde für die Steigerung der Kapazität der wichtigsten Zulaufstrecken auf das Leistungsniveau der beiden Basistunnels ein Objektkredit von rund 470 Millionen Franken (Preisbasis 1998) unter dem Titel «Streckenausbauten am übrigen Netz» eingestellt. Für die punktuelle Beseitigung von Engpässen und Schwachstellen auf der heute bestehenden Strecke Basel–Domodossola sind 215 Millionen, auf der Gotthard-Achse 255 Millionen Franken vorgesehen. Neben diesen vereinzelt Investitionen fällt auf den bestehenden Strecken ein regulärer Unterhaltsbedarf an, der auf dem ordentlichen Budget der Infrastrukturbetreiber, namentlich der SBB AG, bestritten wird, so beispielsweise die Sanierung des Axentunnels. Schliesslich wurden vom Parlament im Rahmen der Redimensionierung Bau und Finanzierung der Verbindungsstrecken auf der Gotthard-Achse sowie der Autoverladeanlagen und der Verbindung des Mittelwallis mit der Lötschberg-Basislinie auf einen späteren Zeitpunkt verschoben (vgl. Ziff. 9.3).

Die Neat-Aufsichtsdelegation liess sich von den Verantwortlichen der SBB AG und der BLS AG generell über die Ziele und den Planungsstand des finanzierten Streckenausbaukonzepts orientieren. Im Zentrum des Interesses standen neben der Finanzierung insbesondere auch die Prioritätensetzung bei der Zuteilung der Investitionen und der Zeithorizont für die Verwirklichung.

Im Personenverkehr wird – nicht zuletzt durch den Einsatz von Neigezügen – namentlich eine Reisezeitverkürzung zwischen Bern bzw. Zürich und Mailand um gut eine Stunde auf 2 Stunden 40 Minuten angestrebt. Im Güterverkehr ist eine Verdoppelung der Verkehrsmenge auf beiden Nord-Süd-Korridoren auf 50 Millionen Tonnen vorgesehen, wobei alle betrieblichen Möglichkeiten, insbesondere der Einsatz langer, schwerer Güterzüge, vorausgesetzt wird. Bereits abgeschlossene Studien der SBB AG und der ETH Lausanne haben ergeben, dass die Angebots- und Betriebskonzepte der SBB AG und der BLS AG machbar und die Fahrzeiten und Gütermengen bewältigbar sind. Voraussetzung dazu ist jedoch die gezielte Eliminierung von Engpässen im bestehenden Netz. Diese befinden sich für die Lötschberg-Achse im Raum Bern und Oberwallis, für die Gotthard-Achse im Raum Basel, Zugersee und Chiasso.

Gestützt auf diese Erkenntnisse hat eine gemischte Arbeitsgruppe des BAV, der SBB AG und der BLS AG die konkreten Ausbaumassnahmen definiert, priorisiert und zu Modulen zusammengefasst. Zur Beurteilung wurden folgende Kriterien herangezogen:

- Elektronik vor Beton: Priorität haben kluge Betriebskonzepte und Investitionen in Betriebsführungsmittel.
- Maximierung des netzweiten Nutzens
- Keine Investitionen auf Vorrat, sondern Konzentration auf das Wesentliche
- Verwirklichung so spät als möglich, gerade rechtzeitig auf die Inbetriebnahme der Basistunnels und der Verkehrszunahme

Auf Grund einer früher möglichen Inbetriebnahme der Lötschberg-Achse – im günstigsten Falle im Jahre 2006 – kommt der Fertigstellung der Massnahmen auf den diesbezüglichen Zufahrtsstrecken erste Priorität zu. Ausgelöst wurden die Vorprojekte für das 3. Gleis Ostermundigen–Gümligen, die Kapazitätserweiterung des Bahnhofs Gümligen sowie den Anschluss des Basistunnels an die bestehende Rho-netallinie (3. Gleis St. German–Visp).



Die Ausbauten auf den Zufahrtsstrecken zum Gotthard-Basistunnel sind weniger terminkritisch. Im Zentrum stehen Kapazitätssteigerungen im Raum Zugersee sowie gezielte lokale Ausbauvorhaben an der Nord- und Südgrenze zur Bildung und Trennung von langen Güterzügen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Planung der über den Neat-Gesamtkredit finanzierten Streckenausbauten im terminlichen wie kostenmässigen Rahmen verläuft.

In Bezug auf die Anpassung der Zufahrtsstrecken zum Gotthard für den Verlad von grossen Lastwagen mit einer Eckhöhe von 4,20 Metern stellte die Neat-Aufsichtsdelegation fest, dass auf den Zubringerstrecken zahlreiche Tunnels nur für eine Eckhöhe von 3,80 Metern gebaut sind. Nach ersten Schätzungen der SBB AG würden die Anpassungen aller Tunnels auf den Zufahrtsstrecken zum Gotthard rund 1,6 Milliarden Franken kosten. Da die Sanierung dieser Zufahrtsstrecken im Rahmen der Redimensionierung aus dem Alpentransit-Beschluss ausgeklammert wurden, müsste eine durchgängige Sanierung über das Budget der SBB AG bezahlt werden.

Die Neat-Aufsichtsdelegation äusserte Bedenken, dass mit den drei Basistunnels am Zimmerberg, Gotthard und Monte Ceneri Kapazitäten geschaffen werden, die nach Inbetriebnahme allenfalls gar nicht voll genutzt werden können. Das BAV stellte sich auf den Standpunkt, dass der Transport grosser Lastwagen im Rahmen der Rollenden Landstrasse nur eine Übergangslösung darstellt und vollumfänglich auf der Lötschberg-Achse abgewickelt werden kann. Die Gotthardachse ist demgegenüber insbesondere für den Transport kleinerer Lastwagen, der neuen High-Hube-Container sowie den schnellen Personenverkehr geeignet. In Bezug auf weitere Verbesserungen der Zufahrtsstrecken und deren Finanzierung stellte das BAV in Aussicht, dies im Rahmen von Bahn 2000, 2. Etappe, zu prüfen.

Im Fall der Sanierung des Axentunnels verlangte die Neat-Aufsichtsdelegation nähere Informationen betreffend einer Ausrichtung auf 4,20 Meter Eckhöhe, Sanierungskosten und Finanzierung. Die SBB AG rechnet nach derzeitigem Projektstand mit Kosten zwischen 15 und 21 Millionen Franken, finanziert aus eigenen Mitteln. Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm mit Erstaunen zur Kenntnis, dass eine Profilerweiterung bis zur Eröffnung der gesamten Gotthard-Achse nicht vorgesehen ist.

### **9.3 Verbindungsstrecken und Anschlüsse an die Stammlinien**

Gemäss Artikel 8<sup>bis</sup> des Alpentransitbeschlusses stellt der Bundesrat die Abstimmung der FinöV-Vorhaben untereinander und im Gesamtzusammenhang sicher. Der Bundesrat erstellt zu diesem Zweck einen Sachplan nach Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700). Darin sind zumindest festgelegt die Verbindungen zwischen den Basistunnels am Gotthard, am Ceneri und am Zimmerberg, die Autoverladeanlagen im Kandertal und im Rhonetal und deren Anschluss an die Lötschberg-Basislinie sowie die direkte Verbindung des Mittelwallis mit der Lötschberg-Basislinie und deren Anschluss an die Simplonlinie.

Der Bau und die Finanzierung dieser künftigen Vorhaben erfordern separate allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse. Sie sind im heutigen Zeitpunkt nicht im Detail geplant noch steht deren Finanzierung fest.

### 9.3.1 **Linienführung der Neat im Kanton Uri: Ergebnisse des Bereinigungsverfahrens**

In Zusammenhang mit seinem Beschluss über die Vorprojektgenehmigung und den Sachplan AlpTransit vom 15. März 1999 beauftragte der Bundesrat das damalige Bundesamt für Raumplanung (BRP), ein Bereinigungsverfahren zwischen dem UVEK bzw. dem BAV sowie dem Kanton Uri zum Sachplan AlpTransit nach Artikel 12 Absatz 2 des Raumplanungsgesetzes durchzuführen. Ausschlaggebend waren für den Bundesrat rechtliche und staatspolitische Gründe.

Im Rahmen ihrer begleitenden Neat-Oberaufsicht führte die Neat-Aufsichtsdelegation in Anwesenheit des damaligen Direktors des BRP und von Vertretern des BAV eine intensive Diskussion über den Stand des Bereinigungsverfahrens, um allfällige Auswirkungen auf die Kosten und Termine bereits frühzeitig abschätzen zu können. Sie kam zum Schluss, dass für einen Vergleich der vom UVEK verfolgten offenen Linienführung in der Reussebene (Talvariante) einerseits und der vom Kanton Uri bevorzugten Bergvariante andererseits die beiden Projekte in Bezug auf die zu erwartenden Kosten strikte auf einen vergleichbaren Stand gebracht werden müssten. Sie setzte sich nicht zuletzt auf Grund der raumplanerisch blockierten Situation im Kanton Uri und der zeitlich kritischen Situation in Bezug auf die Festlegung der Lage und Ausrichtung des Nordportals des Gotthard-Basistunnels für einen baldigen Entscheid des Bundesrats ein. Sie lud den Bundesrat ein, in seinen finanziellen Erwägungen auch die Kosten, welche auf Grund von Einsparungen und Verzögerungen anfallen könnten, sowie Überlegungen zur Anpassung der Standards (beispielsweise bei der Frage der einschaligen oder zweischaligen Bauweise) und zur Kompensation von allfälligen Mehrkosten einfließen zu lassen.

Der Bundesrat legte am 19. Juni 2000 die Linienführung der Neat im Kanton Uri fest. Auf Grund einer umfassenden Interessenabwägung kam er zum Schluss, dass ein oberirdisches Trasse in der Reussebene (Talvariante) der vom Kanton vorgeschlagenen Tunnelführung (Bergvariante) vorzuziehen sei. Ausschlaggebend für den Entscheid zu Gunsten der Talvariante waren vorab betriebliche Anforderungen, um eine Gewährleistung der notwendigen Kapazitäten sicherzustellen. Es wäre nach Ansicht des Bundesrates nicht zu verantworten gewesen, einzelne Streckenabschnitte zu realisieren, die in Zukunft den technischen Anforderungen einer leistungsfähigen Nord-Süd-Verbindung nicht gerecht würden, und die Umlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene in Frage zu stellen.

Angesichts möglicher Optimierungspotenziale bei der Linienführung – vor allem für diejenigen Abschnitte, die frühestens in 20–30 Jahren realisiert werden – beschloss der Bundesrat, verschiedene Varianten – darunter auch eine «Bergvariante lang» – innerhalb von zwei Jahren auf ihre Machbarkeit hin zu prüfen. Zur Begleitung der Arbeiten wurde ein Gremium, bestehend aus je einem Vertreter des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE)<sup>2</sup>, des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) und des BAV sowie zwei Vertretern des Kantons Uri, ins Leben gerufen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm vom bundesrätlichen Grundsatzentscheid Kenntnis. Zusammen mit einer Delegation der Urner Regierung sowie Vertretern des Bundes und der ATG besichtigte sie die umstrittenen Bereiche beim geplanten

<sup>2</sup> Vor dem 1. Juli 2000 noch Bundesamt für Raumplanung (BRP)

Nordportal bei Erstfeld, beim künftigen Zusammenschluss mit der bestehenden Stammlinie und bei der vorgesehenen Fortsetzung im Raum Altdorf/Flüelen. Der substanzielle Gedankenaustausch unter Einbezug von Vertretern der im Kanton Uri breit abgestützten «Allianz für eine Neat im Berg» liess die Bereitschaft der Beteiligten erkennen, sich – trotz zum Teil unterschiedlicher Standpunkte – gemeinsam im Rahmen des Begleitgremiums um die gesamtheitliche Lösung der komplexen Fragen zu bemühen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation legte gegenüber den verantwortlichen Stellen des Bundes grossen Wert darauf, dass aus den Erfahrungen im Kanton Uri für unter ähnlichen Gegebenheiten zu fällende Entscheide die erforderlichen Erkenntnisse gezogen werden (vgl. Ziff. 9.3.2). Sie gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass das eingesetzte Begleitgremium diese Aufgabe entsprechend wahrnimmt. Eine erste Sitzung fand Ende Oktober 2000 statt.

Mit Befriedigung nahm sie zudem zur Kenntnis, dass das UVEK derzeit daran ist, je einen Sachplan für die Bereiche Schiene, Strasse und Luft zu erarbeiten. Das Vorhaben soll in gut zwei Jahren abgeschlossen werden.

### **9.3.2 Anschluss an die Stammlinie im Raum Frutigen**

Nach Inkrafttreten des revidierten Alpentransitbeschlusses hat der Bundesrat im Rahmen seines 2. Vorprojektentscheids am 15. März 1999 unter anderem auch die Vorprojekte für den finanzierten Streckenabschnitt Lötschberg Nord genehmigt. Dabei sollte der Anschluss Frutigen als zweigleisige Verbindung mit dem Bahnhof Frutigen und mit einer eingleisigen Verbindung mit der Stammlinie in Wengi-Ey verwirklicht werden. Zudem wurde beschlossen, den Anschluss Frutigen im Auflageprojekt auf zwei der drei genehmigten Verbindungsgleise zu reduzieren. Sämtliche Elemente ausserhalb des Basistunnels mit Ausnahme der genannten Verknüpfung mit der Stammlinie bei Frutigen wurden durch den Alptransitbeschluss auf eine spätere Phase verschoben. Sie sind demnach nicht durch die FinöV-Vorlage finanziert.

Die Arbeiten am Auflageprojekt erwiesen sich als schwierig. Keine der vorgeschlagenen Lösungen wurde im Rahmen einer Behördenkonsultation als gangbar bewertet. Für die Planung des inzwischen zeitkritischen Abschnittes bot sich Anfang 2000 eine neue Lösung. Im Zusammenhang mit der Änderung der Pflichtlagerhaltungspolitik des Bundes wurde klar, dass die bisher durch die Neat zu umfahrenden Lagerhäuser auf dem Bahnhofsbereich Frutigen nicht mehr benötigt würden. Durch deren Abriss steht die frei werdende Fläche in Zukunft als Installationsplatz und später als Neubaustrecke Frutigen zur Verfügung.

Die Neat-Aufsichtsdelegation liess sich im August 2000 von der BLS AT über die neu erarbeitete Gesamtlösung orientieren. Sie stellte fest, dass der präsentierte Projektvorschlag auf Seiten des Kantons, der Gemeinde, der Bevölkerung und der BLS AG als zukünftiger Betreiberin zwar auf eine hohe Akzeptanz stösst, leistungs- und kostenmässig jedoch nicht den Vorgaben entspricht. Leistungsmässig sind im Sachplan AlpTransit nur drei Gleise (zwei Durchfahrts- bzw. Anschlussgleise und ein Überholgleis) vorgesehen. Mit voraussichtlichen Kosten von über 400 Millionen Franken würde der dafür im Neat-Gesamtkredit enthaltene Betrag um rund 180 Millionen Franken überschritten. Die BLS AT machte geltend, dass das dem FinöV-Kredit von knapp 220 Millionen Franken zugrundeliegende Projekt nicht mehr der

heutigen Bestellung entspreche und die Tunnelausfahrt den Sicherheitsanforderungen ebenfalls nicht genüge. Ferner hätten Variantenstudien gezeigt, dass keine betrieblich funktionierende Lösung innerhalb des Kostenrahmens gefunden werden könne.

Die Neat-Aufsichtsdelegation anerkannte grundsätzlich die Vorteile der präsentierten Gesamtlösung und würdigte die damit verbundene breite Akzeptanz. Sie wies jedoch darauf hin, dass die übergeordneten Interessen – die Respektierung des Grundgedankens einer redimensionierten Neat, die zeitgerechte Erreichung des Verlagerungsziels im Jahre 2009 und der Vermeidung von Präjudizien für die anderen offenen Anschluss- und Ausbaufragen – eine grösstmögliche Einhaltung des Kostenrahmens und eine strikte Trennung des betrieblich Notwendigen vom Wünschbaren bedingten. Mit ihrer Unterstützung wurde die BLS AT vom BAV aufgefordert, bis Ende 2000 eine erste Ausbaustufe möglichst innerhalb des Kostenrahmens aufzuzeigen.

An ihrer letzten Sitzung nahm die Neat-Aufsichtsdelegation zur Kenntnis, dass auch die in Auftrag gegebene Option einer Minimalvariante rund 70–80 Millionen Franken über den vorgesehenen Krediten zu stehen kommen wird. Da die neue Linie mit der Stammlinie und der Kantonsstrasse gebündelt werden soll, wird in diesem Zusammenhang auch geprüft, ob eine Kostenbeteiligung von Seiten des Kantons in Frage kommt.

Die Neat-Aufsichtsdelegation setzt sich dafür ein, dass Vorinvestitionen für einen allfälligen späteren Vollausbau im Rahmen der Minimalvariante nur insoweit verwirklicht werden, wie ein späterer Betrieb auf der Lötschberg-Achse dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Im Hinblick auf die Erreichung des Verlagerungsziels und die volle Erhebung der LSWA sollten die Auflageprojekte für den Abschnitt bis ins Frühjahr vorliegen und die zeitkritischsten Arbeiten noch im Jahre 2001 bewilligt werden können.

### **9.3.3 Ceneri-Basistunnel**

Die Neat-Aufsichtsdelegation wurde im Rahmen ihres Besuchs im Kanton Tessin darüber informiert, dass in Bezug auf den Ceneri-Basistunnel verschiedene Abklärungsstudien in Auftrag gegeben wurden, um den bundesrätlichen Entscheid, der voraussichtlich im Frühjahr 2001 gefällt wird, vorzubereiten (vgl. Ziff. 5.3.1 und 10.1.1). Die ATG untersucht im Auftrag des BAV, mit welchen Mitteln sich der Termin für die Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (gemäss Planung im Jahre 2016) allenfalls demjenigen des Gotthard-Basistunnels (voraussichtlich im Jahre 2012) annähern liesse. Dies wäre beispielsweise möglich, wenn dank zweier Einspurröhren Tunnelbohrmaschinen anstelle konventioneller Methoden eingesetzt werden können. Eine beschleunigte Variante würde bedeuten, dass gewisse Vorarbeiten, wie Zugangsstollen und Baustellenvorbereitung, in Zusammenhang mit neuen Baumethoden früher an die Hand genommen würden. Die ATG evaluiert zudem verschiedene Varianten für das Tunnelsystem (ein Doppelspurtunnel oder zwei Einspurröhren mit oder ohne Vollausbau). In die Gesamtbeurteilung des BAV zuhanden des Bundesrates wird auch die Zukunft der Stammlinie in Richtung Luino und die bestehende Bergstrecke mit einfließen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation hatte im Vorfeld des Bundesratsbeschlusses zum Zimmerberg-Basistunnel (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 5.2) auf die Respektierung

der rechtlichen Schranken für den Fall einer vorgezogenen Realisierung hingewiesen. Die von Volk und Parlament beschlossenen Phasierung und die Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden Franken im FEP müssen eingehalten werden. Zudem muss die zeitgerechte Verwirklichung der über den Fonds für Eisenbahngrossprojekte finanzierten Projekte, insbesondere diejenigen der ersten Neat-Etappe, gewährleistet sein.

Die Neat-Aufsichtsdelegation wird sich mit dem Entscheid des Bundesrates und den Abklärungen über eine Optimierung des Bauprogramms erneut auseinandersetzen. Bei der Beurteilung des Bundesratsbeschlusses wird sie sich auf die erwähnten Kriterien stützen.

### **III. Weitere Aufsichtsgeschäfte**

#### **10 Bundesratsgeschäfte**

##### **10.1 Bundesratsbeschlüsse**

###### **10.1.1 Keine Finanzierung einer vorgezogenen Realisierung des Zimmerberg-Basistunnels**

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat bereits im Vorfeld des Bundesratsbeschlusses vom 12. Januar 2000 zu den Bedingungen für eine allfällige vorgezogene Realisierung des Zimmerberg-Basistunnels Stellung genommen (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 1 und B 5.2).

Der Bundesrat stellte am 12. Januar 2000 fest, dass die von der ATG in Zusammenarbeit mit der SBB AG vorgelegte Alternativfinanzierung für eine vorgezogene Realisierung die von der Neat-Aufsichtsdelegation und vom Bundesrat verlangten Voraussetzungen nicht vollumfänglich erfüllt. Ein vorzeitiger Baubeginn wäre auch unter Anrechnung der finanziellen Vorteile, die durch die frühere Realisierung dieses Projektes entstanden wären, für den Bund mit Mehrkosten und einem Zinsrisiko in Höhe von 40–50 Millionen Franken verbunden gewesen. Aus politischen, rechtlichen und finanziellen Gründen kam der Bundesrat deshalb zum Schluss, von einem vorzeitigen Baubeginn des Zimmerberg-Basistunnels abzusehen. Der Bundesratsentscheid hat zur Folge, dass dieses Tunnelbauwerk, wie im Alpentransit-Beschluss vorgesehen, erst in der zweiten Bauphase ab 2006 in Angriff genommen werden wird.

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die von ihr verlangten Rahmenbedingungen und Kriterien bei der Beurteilung des Geschäfts berücksichtigt wurden. Der Entscheid bestätigt ihre strikte Haltung auch im Hinblick auf den Bau des Ceneri-Basistunnels, der gemäss Alpentransit-Beschluss ebenfalls in der 2. Phase ab 2006 verwirklicht werden soll (vgl. Ziff. 9.3.3).

###### **10.1.2 Freigabe der Objektkredite des Neat-Gesamtkredits für die erste Phase**

Der Bundesrat hat am 28. Juni 2000 die Objektkredite der ersten Phase des Neat-Gesamtkredits freigegeben. Damit stehen rückwirkend auf den 1. Januar 2000 9,7 Mil-

liarden Franken für die Realisierung verschiedener Teilprojekte der Neat zur Verfügung. Darin enthalten ist eine Bundesratsreserve von 978 Millionen Franken zur Deckung von Mehrkosten, die auf Grund von Projektänderungen und geologischen Risiken anfallen.

Diese Mittel sind für den Bau der Basistunnels am Lötschberg und am Gotthard, den Ausbau Surselva, das unterirdische Anschlussbauwerk Nidelbad (Zimmerberg-Basistunnel), die dringlichen Ausbauten auf der Strecke St. Gallen-Arth-Goldau und die Streckenausbauten auf den Zufahrtslinien der Lötschbergachse vorgesehen. Die restlichen 2,9 Milliarden des Neat-Gesamtkredites in der Höhe von total 12,6 Milliarden Franken bleiben gesperrt. Sie sind für die Objektkredite der zweiten Bauphase eingepplant und für die Neat-Teilprojekte Zimmerberg-Basistunnel, Ceneri-Basistunnel und die nicht dringenden weiteren Ausbauten auf den Neat-Zubringerstrecken vorgesehen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm zur Kenntnis, dass der Übertrag der Kreditfreigaben und Vergaben aus den aufgehobenen Neat-Krediten in den neuen Gesamtkredit nachvollziehbar und vollständig dokumentiert wurde. Mit der Inkraftsetzung des Gesamtkredits auf 1. Januar 2000 konnte erstmals auch der halbjährliche Neat-Standbericht des BAV auf der Basis des redimensionierten Projekts und der vereinigten Kredite geprüft werden. In der Übergangsphase war die Vergleichbarkeit der Kennzahlen auf Grund der unterschiedlichen Bezugsbasen nur schwer möglich.

### **10.1.3 Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Erstellergesellschaften bzw. deren Mutterhäusern**

Eine weitere Anpassung an die revidierten Rechtsgrundlagen erfolgte mit der Überarbeitung der Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Erstellergesellschaften bzw. deren Mutterhäusern. Der Bundesrat hat die Vereinbarungen am 5. Juli 2000 gutgeheissen. Die Unterzeichnung durch die Vertragsparteien erfolgte im September und Oktober 2000. Die Dokumente sind im Bundesblatt publiziert (BBl 2000 5591).

Die Vertragswerke, die im Sinne der Gleichbehandlung für die Lötschberg- und Gotthard-Achse weitgehend identisch ausgestaltet wurden, beinhalten im Wesentlichen Regelungen über die Projektorganisation, die Verantwortlichkeiten, die Finanzierungsmodalitäten und über das Infrastruktureigentum:

Der Bund tritt gegenüber den Erstellern als Besteller der Infrastruktur auf. Im Anhang zu den jeweiligen Vereinbarungen ist Umfang und Inhalt der Bestellung klar aufgelistet. Dabei wurden Meilensteine definiert, die mit Blick auf die Termin- und Kostensituation relevante Leistungspakete umfassen und für die korrekte Erfüllung der Bestellung massgebend sind.

Die Interessen eines künftigen Betreibers werden durch die Bahnen bzw. Mutterhäuser gewahrt. Dabei wurde mit Blick auf kommende Etappen der Bahnreform festgelegt, dass die Infrastruktur interoperabel ausgestaltet werden muss.

Im Rahmen der Finanzierungsmodalitäten wurde eine Bestimmung aufgenommen, welche eine allfällige Privatfinanzierung von einzelnen Projektelementen möglich macht.

Betreffend Indexteuerung wird in den Vereinbarungen auf die vom Bund zu treffende Regelung verwiesen.

Eigentümer der Infrastruktur sind in der Bauphase die Ersteller. Anschliessend gehen die Basisstrecken an die Bahnen. Der Bund hat mit Blick auf weitere Bahnreform-Etappen die Option, die Infrastruktur zu übernehmen bzw. in eine andere Gesellschaft zu überführen.

## **10.2 Bundesratsgeschäfte in Vorbereitung**

Die Neat-Aufsichtsdelegation legt bei ihrer Arbeit ein besonderes Gewicht auf die ihr zustehende begleitende Oberaufsicht. Deshalb befasst sie sich laufend auch mit Fragen, die in absehbarer Zeit zu einem Beschluss des Bundesrates führen. Sie teilt dem Bundesrat ihre Feststellungen und Empfehlungen in den ihr besonders wichtigen Bereichen im Vorfeld eines anstehenden Entscheids mit.

### **10.2.1 Neue Alpentransit-Verordnung**

Die Umsetzung des Alpentransit-Beschlusses erfordert neben der Inkraftsetzung des neuen Neat-Gesamtkredits, der Anpassung der Vereinbarungen mit den Erstellern und der Neat-Controlling-Weisung (vgl. Ziff. 12.2) auch die Aktualisierung der seit Anfang der Neunzigerjahre geltenden Ausführungsverordnungen im Neat-Bereich. Es handelt sich dabei um die noch gültigen Verordnungen vom 20. Januar 1993 über die Genehmigung der Projekte nach dem Alpentransit-Beschluss (Neat-Verfahrensverordnung; SR 742.104.2), vom 1. September 1993 über die Sonderrechnungen zum Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat-Sonderrechnungs-Verordnung; SR 742.104.4) sowie vom 30. November 1992 über die Zuständigkeiten der mit der Ausführung der Alpentransit-Beschlüsse beauftragten Bundesorgane und Eisenbahnen. (Neat-Zuständigkeits-Verordnung; SR 704.104.5). Diese wurden in der Zwischenzeit nur marginal den neuen Entwicklungen angepasst.

Mit der neuen Alpentransit-Verordnung sollen die notwendigen Regelungen zusammengefasst und den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Wesentlicher Inhalt der neuen Verordnung sind Regelungen über die Zuständigkeiten und den Aufgabenbereich der Ersteller, des UVEK sowie des BAV, über die Koordination der beteiligten Bundesbehörden und Prüforgane, über das Finanz- und Kostenmanagement, soweit dies nicht in der Neat-Controlling-Weisung geregelt ist, über Verfahrensvorschriften, vor allem betreffend Vorprojekten und Sachplan, sowie über Information und Kommunikation.

Die Neat-Aufsichtsdelegation liess sich vom Vorsteher des UVEK im Vorfeld des Bundesratsentscheides über den Stand der Arbeiten und die Ergebnisse des Ämterkonsultationsverfahrens orientieren. Besondere Bedeutung kommen aus Sicht der Neat-Aufsichtsdelegation den Regelungen über die Teuerungsbestimmung, über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie über die Koordination der Aufsichtsorgane zu. Die Inkraftsetzung wird voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2001 erfolgen.

## 10.2.2

### Weitere Bundesratsgeschäfte in Vorbereitung

Im kommenden Jahr wird der Bundesrat zudem über die Vereinbarungen für die Ausbauten der Strecke St. Gallen–Arth-Goldau, die Botschaft über die Trassensicherung der zurückgestellten Neat-Neubaustrecken gemäss Artikel 8bis des Alpen transit-Beschlusses sowie über allfällige Anträge zur Kreditbewirtschaftung (Anpassung des Neat-Gesamtkredits an den neuen Index für Untertagbau und Krediterweiterungen für teuerungsbedingte Mehrkosten) zu entscheiden haben.

## 11

### Revisionen und Sonderprüfungen

In ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 2.5) ist die Neat-Aufsichtsdelegation eingehend auf die Struktur und Besonderheiten der finanziellen Kontrolltätigkeit (Prüfungen und Revisionen) eingegangen, die durch die EFK, das Finanzinspektorat des BAV, die Sektion AlpTransit des BAV sowie die internen und die externen Revisionsstellen der Ersteller wahrgenommen wird. Für die Behandlung der jeweils aktuellen Revisions- und Prüfberichte der EFK und der Sektion AlpTransit des BAV reserviert sich die Neat-Aufsichtsdelegation an jeder Sitzung entsprechend Zeit.

### 11.1

#### Revisions- und Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die EFK führte im Jahr 2000 vier Revisionen sowie verschiedene Nachkontrollen früherer Revisionen durch. Sie legte die entsprechenden Ergebnisse sowie diejenigen aus dem Koordinationsauftrag und der Auswertung der Standberichte der Neat-Aufsichtsdelegation vor.

Gemäss Neat-Zuständigkeitsverordnung ist die EFK damit beauftragt, die verschiedenen Tätigkeiten der finanziellen Aufsichtsorgane zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu koordinieren. Sie orientierte über die im Jahre 1999 durchgeführten Prüfungen sowie die für das Jahr 2000 geplanten Revisionen. Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm zur Kenntnis, dass die interne Revision bei der ATG bestimmt werden konnte, bei der BLS AT aber fehlte. Von den elf im Programm 1999 vorgesehenen Prüfungen der übrigen Kontrollinstanzen konnten auf Grund von personellen Engpässen schliesslich nur deren sieben durchgeführt werden. Für das Berichtsjahr sahen die Prüfinstanzen insgesamt achtzehn Prüfungen vor.

Die Prüfungen im Bereich des Ausschreibungs- und Vergabewesens der BLS AT ergab, dass die Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen im Bereich der Bauleistungen grundsätzlich eingehalten wird. Empfehlungen machte die EFK insbesondere infolge nicht ganz lückenlos dokumentierter Bewertung der Zuschlagskriterien, nicht mit allen Bewerbern geführten Verhandlungen sowie einer abgeschlossenen Absichtserklärung mit einem Bewerber. Im Bereich der Dienstleistungen wurden frühere Empfehlungen nur teilweise umgesetzt. Bemängelt wurde insbesondere die gleichzeitige Vergabe von vier voneinander abhängigen Aufträgen an eine Firma ohne Wettbewerb, wo in einer Gesamtbetrachtung zumindest ein Einladungsverfahren hätte durchgeführt werden müssen, sowie der Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung. Die BLS AT machte geltend, dass die lange Zeitspanne bis



zur Ausschreibung der Dienstleistungsmandate auf umfassende Verhandlungen mit den Behörden zurückzuführen war.

Eine Nachprüfung zum AlpTransit-Projektaufskredit des BAV ergab, dass das Problem der fehlenden Ressourcen im Bereich Kostenkontrolle und -steuerung gelöst werden konnte. Eine Umsetzung der EFK-Empfehlungen aus dem Vorjahr erfolgte nur teilweise, nicht jedoch bei den Schwachstellen im Bereich der Verpflichtungskontrolle. Die EFK bemängelte dabei die fehlende Übersichtlichkeit bezüglich der Gesamtverpflichtung und das auch in diesem Bereich noch nicht wirksame Werkzeug der Datenverarbeitung. Im Bereich der Vergabe wurden Schwachstellen hinsichtlich Kontinuität bei der Bewertung der Zuschlagskriterien festgestellt. Zudem fehlten bei direkt vergebenen Dienstleistungsaufträgen zum Teil die Begründungen. Das BAV ist sich der Vorbildrolle im Beschaffungsbereich bewusst und hat inzwischen die erforderlichen Massnahmen eingeleitet. Die EFK wird die Neat-Aufsichtsdelegation im kommenden Jahr über deren Umsetzung orientieren.

Die Prüfungen der Schnittstellen zwischen der Buchhaltung der Erstellersgesellschaften und dem FEP brachte Differenzen zum Vorschein, die auf die Umwandlung von Darlehenspositionen in à-fonds-perdu-Beiträge anlässlich der rückwirkenden Inkraftsetzung des FEP per 1. Januar 1998 zurückzuführen waren. Die korrekte Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen wurde vom Finanzinspektorat des BAV nachgeprüft. Die Differenzen werden mit dem Jahresabschluss 2000 bereinigt.

In Bezug auf die halbjährlichen Neat-Standberichte des BAV machte die EFK verschiedene Anregungen, die von der Neat-Aufsichtsdelegation unterstützt und vom BAV aufgenommen wurden. Es ging dabei insbesondere um die mangelhafte Umsetzung der Neat-Controlling-Weisung.

Sowohl das BAV als auch die Unternehmensleitungen der ATG und der BLS haben die Empfehlungen der EFK entgegengenommen und die Bereinigung der Schwachstellen zugesichert. Für die Neat-Aufsichtsdelegation war es nicht notwendig, selbst aktiv zu werden.

## **11.2 Sonder- und Ergänzungsprüfungen des Bundesamtes für Verkehr**

Die Schwergewichte der Prüfungen des BAV liegen einerseits im Vertrags- und Submissionswesen, andererseits im Bereich der Mehrkosten. Die Sektion AlpTransit des BAV prüft mittels Sonderprüfungen die Einhaltung der Grundsätze der Neat-Controlling-Weisung sowie die Zuverlässigkeit und die Aktualität der Informationen auf allen Stufen der Projektorganisation. Die Einhaltung der Vereinbarungen mit den Erstellern gehört ebenfalls dazu. Bei der Kreditkontrolle und speziell bei den Vergaben wie auch bei den Auftrags- und Geschäftsabwicklungen gilt es insbesondere materielle Prüfungen durchzuführen. Zusätzlich sind Ergänzungsprüfungen vorgesehen. Diese erfolgen auf Grund von Ereignissen im Projekt oder im Projektumfeld. Hinzu kommen Stichproben beim Vergabe- und Vertragswesen.

Im Berichtsjahr führte die Sektion AlpTransit von insgesamt achtzehn Prüfungen deren sechzehn durch. Zwei Prüfungen zu Teilabrechnungen im Bereich des Ausbaus der Surselva wurden verschoben, da sinnvollerweise zuerst der Einsatz des neuen Index für den Untertagbau abgewartet wird. Die Hauptrisiken, welche das Prüfpro-

gramm des BAV für das Jahr 2000 bestimmten, lagen im Bereich des Nachweises der Mehrkosten, der Vergabeverfahren sowie der Verträge.

Von besonderem Interesse waren im Berichtsjahr die stichprobenweise Prüfungen im Vertrags- und Vergabewesen der Ersteller (vgl. Jahresbericht 1999, Ziff. B 4.1). Zusammengefasst ergaben die primär unter rechtlichen Gesichtspunkten durchgeführte Prüfung anhand von zehn ausgewählten Stichproben bei den Erstellern nur kleinere Mängel.

Dabei wurde die Einhaltung des Submissionsrechts und der vertraglichen Mindestanforderungen gemäss Neat-Controlling-Weisung geprüft. Zudem mussten die wesentlichen Zwischenergebnisse und Entscheide der jeweiligen Offertevaluation plausibel und nachvollziehbar sein. Hingegen wurden kein direkter Einblick in die Offerten genommen und keine parallele Bewertung durchgeführt. In einem Fall wurden die Ersteller angewiesen, ein Mandat, das vor Inkrafttreten des heute geltenden Submissionsrechts vergeben wurde, zu beenden und die Neuausschreibung weiterer Ingenieurmandate für die Ausführungs- und Abschlussphase zu überprüfen bzw. vorzunehmen. Generell konnte festgestellt werden, dass die BLS AT und die ATG die gemachten Empfehlungen im Rahmen der pendenten Vergabeverfahren bereits weitgehend umgesetzt haben.

Im Rahmen der Überprüfung der Mehrkosten bei der ATG und BLS AT wurde eruiert, dass die Indexteuerung für den Zeitraum zwischen 1991 und 1998 im Bereich von sechs bis neun Prozent liegen dürfte. Bemängelt wurde, dass das in den Weisungen festgelegte Änderungswesen noch nicht in allen Belangen korrekt vollzogen und damit eine klare Unterscheidung von projektbezogenen Mehrkosten und Zusatzkosten auf Grund der Indexteuerung erschwert wird.

Schliesslich zeigte eine Sonderprüfung, dass die Überführung der Neat gemäss Projektstand 1992 in die Neat gemäss Projektstand 1998 von den Erstellern korrekt vorgenommen wurde (vgl. Ziff. 10.1.2).

Die Neat-Aufsichtsdelegation nahm mit Befriedigung davon Kenntnis, dass bei den durchgeführten Prüfungen keine gravierenden Versäumnisse der Ersteller festgestellt wurden. Risiken bestehen jedoch weiterhin im Bereich der schleppenden Umsetzung der Neat-Controlling-Weisung und der damit verbundener Informatik (vgl. Ziff. 12.3) sowie der korrekten Ermittlung der Teuerungswerte zwischen dem Kostenvoranschlag 1991 und den jeweiligen Vergaben. Gerade im letzten Bereich verlangt die Neat-Aufsichtsdelegation, dass unbedingt dieselben Mengengerüste miteinander verglichen werden müssen. Der klaren Ausscheidung von projektbedingten Änderungen und teuerungsbedingten Änderungen entspricht die Finanzierung von allfälligen Mehrkosten über den die Reserven des Neat-Gesamtkredits oder über Krediterweiterungen durch den Bundesrat. Sie legt deshalb grossen Wert darauf, dass die Ersteller Projektänderungen nachvollziehbar bewirtschaften und in das Controlling einfliessen lassen (vgl. Ziff. 5.7).

## **12 Neat-Projektsteuerung**

### **12.1 Neat-Projektsteuerung im internationalen Vergleich**

Anhand einer Studie von Herrn Professor Schalcher, ETH Zürich, über die Steuerung von Eisenbahngrossprojekten liess sich die Neat-Aufsichtsdelegation über die Wirkungen verschiedener angewandter Methoden und Instrumente sowie über die

Stellung des für den Bau der Neat verantwortlichen Bundesamtes im internationalen Vergleich informieren.

Gemäss der Analyse von neun Fallbeispielen aus Europa und Singapur stellten sich als kritische Erfolgsfaktoren der Projektsteuerung insbesondere der Projektstrukturplan, das Berichtswesen und das Risikomanagement heraus. Das BAV liegt beim Vergleich mit den untersuchten Projekten bei den meisten Kriterien über dem Mittelfeld, teils sogar an der Spitze.

Lücken und Schwächen zeigen sich hingegen bei der Projektstrukturierung. Die Projektstruktur müsste idealerweise so aufgebaut sein, dass sie eine klare Zuordnung der Verträge, eine stufengerechte Aggregation der einzelnen Elemente und eine klare Strukturierung auf der Zeitachse erlaubt. Dass dies in der Schweiz nur zum Teil der Fall ist, kann vor allem auf die lange Projektdauer mit einer Vielzahl von Redimensionierungen und laufenden Änderungen zurückgeführt werden. Da der Projektstrukturplan eine laufende Anpassung erfährt, ist die Durchgängigkeit von der ersten Idee bis zum heutigen Stand und die volle Transparenz nicht überall gegeben.

Das BAV ist sich der Schwachstellen bewusst und ist bestrebt, die bestehenden Brüche durch geeignete Massnahmen zu beheben. Insbesondere sollen die Bemühungen der Erstellergesellschaften im Bereich der Management-Informationssysteme dazu beitragen, diese Lücke mittelfristig zu schliessen (vgl. Ziff. 12.3).

## **12.2 Neat-Controlling-Weisung (NCW)**

Die vom BAV erarbeitete und vom UVEK erlassene Neat-Controlling-Weisung (NCW) dient im Rahmen des Neat-Projektsteuerung auf Behördenstufe als Frühwarnsystem. Sie bildet das Hauptinstrument, um rechtzeitig erforderliche Massnahmen ergreifen zu können. Gegenüber der Version 3.00 vom 30. November 1999 (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. 2.3) wurden im Berichtsjahr verschiedene Kapitel an die neuen gesetzlichen Grundlagen angepasst.

Mit der Version 3.10 vom 14. Januar 2000 wurden die Kapitel über das Berichtswesen, die Projektstrukturen, das Finanzmanagement, das Änderungswesen, die Teuerung und das Reservemanagement, mit der Version 3.15 vom 22. November 2000 das Kapitel über das Kosten-Controlling überarbeitet.

Die Kapitel über die Organisation und die integrierte Steuerung werden erst nach Erlass der neuen Alpentransit-Verordnung (vgl. Ziff. 10.2.1) definitiv verfasst.

## **12.3 Informatik der Ersteller**

Vergangenes Jahr berichtete die Neat-Aufsichtsdelegation über fehlerhafte und unvollständige Daten zu den Vergabewerten in den Standberichten (vgl. Tätigkeitsbericht 1999, Ziff. B 2.4). Diese waren insbesondere auf Grund von Informatikproblemen bei den Erstellern entstanden.

Die Neat-Aufsichtsdelegation stellte auf Grund der Ergänzungsprüfungen des BAV fest, dass die Informatiklösungen der Erstellergesellschaften für den Datentransfer noch immer nicht voll funktionsfähig waren. Sie zeigte sich beunruhigt, da sich die informatikbezogenen Feststellungen schon seit geraumer Zeit wie ein roter Faden



schaftlich verwertbares Know-how ohne die sonst notwendigen kostenintensiven Vorarbeiten gewonnen werden. Angesichts der über die wissenschaftlichen Bedeutung dieser Forschung hinausgehenden Auswirkungen könnte für den Bund je nach Forschungsrichtung und Verwertbarkeit der Erkenntnisse ein Interesse bestehen, sich an den Kosten der Projekte, deren Auswertung und Dokumentation zu beteiligen.

Die Finanzierung dieser Forschung sollte in erster Linie über die ordentlichen Forschungsbudgets, die für die Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung vorgesehenen Stellen (u.a. Schweizerischer Nationalfonds) sowie direkt interessierte Dritte erfolgen. Die Prüfung einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung des Bundes sollte sich unter anderem daran orientieren, ob die unterstützungswürdigen Projekte in einem engen Bezug zum Bau der Neat stehen, einem wesentlichen Dokumentationswunsch entsprechen, auf einer funktionierenden Projektorganisation basieren, mit anderen gleichgerichteten Forschungsprojekten koordiniert werden, auf Grund der fortschreitenden Bauarbeiten zeitlich dringlich sind sowie die regulären Bauarbeiten nicht beeinträchtigen. Rechnung getragen werden müsste zudem der Frage, ob und wie sich der Bund die Rechte an den Erkenntnissen sichern kann.

Die Neat-Aufsichtsdelegation empfahl dem Bundesrat, die Frage zu prüfen, ob für unterstützungswürdige wissenschaftliche Begleitforschungsprojekte allenfalls ein Betrag im Bereich von 1 Promille des Neat-Gesamtkredits, eingestellt im Objektkredit «Reserven», zur Verfügung gestellt werden könnte.

Das UVEK anerkannte das öffentliche Interesse an einer wissenschaftlichen Auswertung und nahm die Anregung entgegen. Es kam nach eingehender Prüfung zum Schluss, dass die gesetzlichen Grundlagen für eine Finanzierung aus dem Neat-Gesamtkredit nicht gegeben sind. Zusammen mit der Gruppe für Wissenschaft und Forschung des Departements des Innern (EDI) ist das UVEK nun bestrebt, eine rechtlich abgestützte Lösung zu suchen.

#### **IV. Schlusswort**

Für die Neat-Aufsichtsdelegation war ihr zweites Tätigkeitsjahr von einer zunehmenden Dynamik auf allen Ebenen gekennzeichnet. Die von Volk und Parlament beschlossene Redimensionierung der Neat und die damit verbundene Neuregelung der Finanzierung führten zu einer ganzen Reihe von Anpassungen und Änderungen, die von den zuständigen Bundesämtern, namentlich dem BAV und den Erstellern, einen hohen Arbeitseinsatz forderten. Parallel zu diesem Prozess, der sich ins nächste Jahr weiterziehen wird, fanden bei sich allmählich ändernden Marktbedingungen die Vorbereitungen und – auf der Lötschberg-Achse – die Durchführung der Vergaben für verschiedene grosse Lose statt. Die ersten Vergaben der grossen Lose am Gotthard und der Einsatz des Teuerungsindex für den Tunnelbau werden im Jahr 2001 zu einer grösseren Transparenz und Klarheit in Bezug auf die teuerungsbedingte Kostenentwicklung führen. Die zunehmende Konkretisierung des Neat-Grossprojekts führt laufend zu neuen Erkenntnissen und Anforderungen, die sich in Projektänderungen und projektbedingten Mehrkosten niederschlagen.

Die Neat-Aufsichtsdelegation hat sich für das kommende Jahr zum Ziel gesetzt, die Entwicklung der für die Einhaltung der Gesetze, Leistungen, Kosten und Termine kritischen und mit Risiken behafteten Projekt-Bereiche im Rahmen ihrer verstärkt begleitenden Oberaufsicht mit besonderer Aufmerksamkeit weiterzuverfolgen. Um

dieses Ziel zu erreichen, ist sie auch weiterhin auf das bisher gute Einvernehmen mit den Projektverantwortlichen angewiesen.

Im vorliegenden Bericht hat die Neat-Aufsichtsdelegation – getreu ihrem Auftrag – vor allem über diejenigen Erkenntnisse und Feststellungen berichtet, die in ihrem Kreise zu kontroversen Diskussionen und kritischen Bemerkungen Anlass gaben. Dabei sind viele der positiven Aspekte, auf welche sie im Rahmen ihrer Abklärungen und direkten Kontakte stiess, nur ungenügend zum Ausdruck gekommen. Sie möchte deshalb das Schlusswort mit einem Dank an den Bundesrat, die Eidgenössische Finanzkontrolle, die zuständigen Bundesstellen sowie an die Ersteller verbinden, die sich mit grossen Engagement und ausgewiesenem Fachwissen täglich den komplexen Herausforderungen stellen. Die Neat-Aufsichtsdelegation versichert sie ihrer vollen Unterstützung, damit sie auch weiterhin die sich bietenden Chancen voll zu nutzen und die damit verbundenen Risiken vorauszusehen und zu minimieren wissen.

## Neue Alpentransversale (Neat): Übersicht über die wichtigsten Aufsichts-, Kontroll- und Vollzugsverantwortlichen

Stelle	Funktion	Neat-bezogene Hauptaufgaben
<b>Parlament</b>	Besteller	
<i>Kontrollkommissionen</i>		
– Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)	parlamentarische Verwaltungskontrolle (begleitend / nachträglich)	– über Geschäftsführung des Bundesrates (inklusive UVEK und BAV) – über Geschäftsführung der Bundesverwaltung (inklusive UVEK und BAV)
– Finanzkommissionen (FK)	parlamentarische Finanzoberaufsicht (gestaltend / nachträglich)	– im Rahmen der Vorberatung des Staatsvoranschlags (inklusive UVEK und BAV sowie Fonds für Eisenbahngrossprojekte) – im Rahmen der Vorberatung der Staatsrechnung (inklusive UVEK und BAV sowie Fonds für Eisenbahngrossprojekte)
<i>Kontrolldelegationen</i>		
– Finanzdelegation (FinDel)	parlamentarische Finanzoberaufsicht (begleitend / nachträglich)	– über den gesamten Bundesfinanzhaushalt (inklusive UVEK und BAV sowie Fonds für Eisenbahngrossprojekte)
– Neat-Aufsichtsdelegation (NAD)	parlamentarische Verwaltungskontrolle und Finanzoberaufsicht über die Verwirklichung des Neat-Projekts (begleitend / nachträglich)	– über die Einhaltung der Rechtsgrundlagen, Leistungen, Kosten, Termine und Finanzen – über die Ausgestaltung der Projekt- und Aufsichtsorganisation – über die Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungsfunktionen durch die Aufsichtsbehörden – nach den Kriterien der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit) und der Finanzaufsicht (Gesetzsmässigkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit)
		– in Koordination mit den Stammkommissionen und der Finanzdelegation

Stelle	Funktion	Neat-bezogene Hauptaufgaben
<b>Bundesrat</b>	Besteller	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategische Projektaufischt</li> <li>– u.a. Freigabe von Verpflichtungskrediten und Beschluss von Krediterweiterungen</li> </ul>
<i>Eidg. Finanzkontrolle (EFK)</i>	Finanzoberaufsicht auf Behördenstufe (begleitend / nachträglich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Koordination der Prüfprogramme der Revisionsstellen der Ersteller, des FISP BAV und der Sektion AlpTransit des BAV (gemäss Zuständigkeitsverordnung und Richtlinien des EFK)</li> <li>– Prüfungen beim BAV hinsichtlich Kontrollkonzept und Aufgabenerfüllung</li> <li>– direkte formelle und materielle Prüfungen bei den Erstellern, insbesondere beim Submissions- und Vergabewesen sowie bei der Auftrags- und Geschäftsabwicklung</li> <li>– Kontrollstellenmandat zur Prüfung der Rechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte</li> <li>– Erstellen von Revisionsberichten und Stellungnahmen zuhanden der Neat-Aufsichtsdelegation und der Finanzdelegation der eidg. Räte</li> </ul>

## **Bundesbehörden**

### *Department UVEK*

Projektaufischt auf Departementsstufe

- Generalsekretariat UVEK (GS UVEK)
- externe Sachverständige des UVEK

### *Bundesamt für Verkehr (BAV)*

– Sektion AlpTransit (Abteilung Bau)

Projektaufischt auf Amtsstufe

- strategische Projektaufischt
- Beurteilung zentraler Projektaufgaben bzw. ausserordentlicher Ereignisse zuhanden des Departementschefs
- in fachspezifischen Fragen (Geologie, Hydrologie, Tunnelbautechnik, Bahntechnik etc.) fallweise schneller Einsatz, u.a. für eine Second Opinion in zentralen Fragen
- Gewährleistung der Projektsteuerung (inklusive Informatikwerkzeuge)
- Ausübung der direkten operativen Projektaufischt auf Behördenstufe betreffend der Einhaltung von Kosten, Terminen, Leistungen und Qualität, insbesondere im Bereich Sonder- und Ergänzungsprüfungen bei den Erstellern
- materielle Kontrollen in der Kreditsteuerung der Ersteller
- Vergaben: Prüfung der Ausschreibungsunterlagen
- Vertragswesen: Festsetzung von Minimalanforderungen
- Vergabe- und Vertragswesen: stichprobenweise Prüfung
- Berichterstattung auf Behördenstufe



Stelle	Funktion	Neat-bezogene Hauptaufgaben
<b>Bundesamt für Verkehr (BAV)</b>	Finanzaufsicht auf Amtsstufe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung der Schnittstellen der verschiedenen Buchhaltungen inklusive Informatikprüfungen</li> <li>– Prüfung der internen Kontrollsysteme der Ersteller</li> <li>– formelle Prüfung der Projektbuchhaltung</li> <li>– formelle Kredit- und Vertragskontrollen</li> <li>– gezielte Sonderprüfungen</li> <li>– in fachspezifischen Fragen (Geologie, Hydrologie, Tunnelbautechnik, Bahntechnik usw.)</li> </ul>
– Expertenkommission BAV	technische Begleitkommission des BAV	
<b>Bundesamt für Ausländerfragen (BFA)</b>	Aufsicht im Bereich des Ausländerrechts	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erteilung von Arbeitskontingenten</li> <li>– Koordination mit den Erstellern, den Unternehmen (ARGE), der SUVA, den kantonalen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizei-Behörden, den kantonalen Arbeitsinspektoren sowie der Paritätischen Kommission Untertagbau</li> </ul>
<b>Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)</b>	Aufsicht (und Vollzug) im Bereich des Arbeitsgesetzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– direkter Vollzug nur im Bereich der Erteilung von Arbeitszeitbewilligungen</li> <li>– Koordinierende Aufsicht über den Arbeitnehmerschutz und die Unfallverhütung gegenüber den mit dem Vollzug betrauten Kantonen und der SUVA</li> </ul>
– Direktion für Arbeit (DA)		
– Eidg. Arbeitsinspektorate		
<b>Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)</b>	allgemeine Aufsicht im Bereich Sozialversicherungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufsicht im Bereich von grundlegenden Sozialversicherungsfragen</li> </ul>
<b>SUVA</b>	Regelung und Vollzug im Bereich der Arbeitssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Koordination mit seco: Federführung im Bereich der Arbeitssicherheit und des Arbeitsgesetzes unter Tage, wo der Aspekt des Unfallversicherungsgesetzes überwiegt (gemäss Kreisschreiben des BWA vom April 1998)</li> </ul>
<b>Neat-Kantone</b>		
Kantonale Arbeitsämter	Vollzug Ausländerrecht und Arbeitsvermittlungsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung der Anträge für Arbeitsbewilligungen</li> <li>– Durchführung geeigneter arbeitsmarktlicher Massnahmen</li> <li>– Beratung/Vermittlung gemeldeter Stellensuchender durch die RAV</li> </ul>
Kantonale Fremdenpolizeibehörden	Vollzug des Ausländerrechts	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erteilung von Arbeitsbewilligungen</li> </ul>

Stelle	Funktion	Neat-bezogene Hauptaufgaben
Kantonale Arbeitsinspektorate	Vollzug des Arbeitsgesetzes und des Unfallversicherungsgesetzes, soweit nicht die SUVA zuständig ist	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrollen auf den Neat-Baustellen im Rahmen des Vollzugs des Arbeitsgesetzes</li> <li>- Koordination mit SUVA (gemäss Kreisschreiben vom April 1998)</li> </ul>
<b>Ersteller</b>	Bauherrenfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hauptverantwortlichkeit für die sorgfältige Projektierung und Erstellung der bestellten Leistungen sowie die Einhaltung von Kosten und Terminen entsprechend den Vereinbarungen zwischen Bund und Ersteller</li> <li>- namentlich Hauptverantwortlichkeit für das Vergabe- und Vertragswesen innerhalb der Bestimmungen der Neat-Controlling-Weisung</li> <li>- Hauptverantwortlichkeit für alle Risiken mit Ausnahme von <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beststellungsänderungen durch den Bund</li> <li>- Änderungen der Neat-rechtlichen Rahmenbedingungen</li> <li>- Verzögerungen in der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund</li> <li>- unvorhergesehene geologische Risiken</li> </ul> </li> <li>- Haftung der Gesellschaften nach den gesetzlichen Bestimmungen</li> <li>- interne Kontrolle über ordnungsmässige Rechnungslegung</li> <li>- prozess- und verfahrensorientierte Prüfungen</li> <li>- Prüfung der Gesetzes- und Statutenmässigkeit der Finanzbuchhaltung der Erstellergesellschaften</li> </ul>
AlpTransit Gotthard AG (ATG) BLS AlpTransit AG (BLS AT) SBB AG BLS AG Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT) Südost-Bahn (SOB) Furka-Oberalp-Bahn (FO) Rhätische Bahn (RHB)		
- interne Revisionsstellen	Finanzcontrolling intern	
<i>Aktenrechtliche Revisionsstellen</i>	Revision extern	
<b>Gesamtarbeitsvertragspartner</b>		
Paritätische Berufskommission Untertagbau (PK-UT)	Kontrolle und Durchsetzung des Landesmantelvertrags im Baugewerbe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfolgung von Verstössen gegen den Landesmantelvertrag</li> </ul>

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Auftrag</b>	<b>2173</b>
1.1 Grundlage	2173
1.2 Rechte	2173
1.2.1 Informationsrechte	2173
1.2.3 Parlamentarische Rechte	2174
1.3 Pflichten	2174
1.3.1 Berichterstattung an die Stammkommissionen	2174
1.3.2 Orientierung der Öffentlichkeit	2175
<b>2 Zusammensetzung</b>	<b>2175</b>
<b>3 Kontrollaufwand</b>	<b>2176</b>
3.1 Tagungen	2176
3.2 Kontakte	2176
3.3 Unterlagen	2177
<b>4 Aufsicht, Kontrolle und Vollzug</b>	<b>2178</b>
4.1 Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten	2178
4.2 Oberaufsicht bei den übrigen FinöV-Projekten	2178
4.3 Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Bestimmung eines externen Expertengremiums	2178
4.4 Umwandlung der Fachkommission Geologie der Alpentransversalen (FKGA)	2179
<b>5 Kosten und Termine</b>	<b>2180</b>
5.1 Projektbedingte und teuerungsbedingte Kosten	2181
5.2 Mutmassliche Endkosten	2182
5.3 Projektbedingte Mehrkosten	2182
5.3.1 Projektbedingte Mehrkosten auf der Gotthard-Achse	2183
5.3.2 Projektbedingte Mehrkosten auf der Lötschberg-Achse	2183
5.4 Kompensationsmöglichkeiten	2184
5.4.1 Kostenoptimierung auf der Lötschberg-Achse	2184
5.4.2 Kostenoptimierungspotenzial auf der Gotthard-Achse	2185
5.5 Reservefreigabe	2186
5.6 Terminverzögerungen und Kostenfolgen	2187
5.7 Beurteilung der projektbedingten Mehrkosten	2188
<b>6 Vergaben und Indexteuerung</b>	<b>2189</b>
6.1 Vergaben	2189
6.1.1 Aufsichtseingaben	2189
6.1.2 Leitlinien der Neat-Aufsichtsdelegation im Falle von Kostenüberschreitungen bei der Vergabe von Neat-Losen	2190
6.2 Messung der Teuerung im Untertagbau durch einen neuen Teuerungsindex	2192

<b>7 Fragen des Arbeits-, Vertrags-, Ausländer- und Sozialversicherungsrechts auf den Neat-Baustellen</b>	<b>2194</b>
7.1 Arbeits- und Vertragsrecht	2195
7.1.1 Revidiertes Arbeitsgesetz und neuer Landesmantelvertrag im Baugewerbe	2195
7.1.2 Verstösse auf der Baustelle Sedrun	2196
7.1.3 Ergebnisse der Kontrollen durch die Arbeitsinspektorate und die PK-UT 2196	
7.2 Ausländerrecht	2197
7.3 Sozialversicherungsrecht	2197
7.3.1 Unfallversicherung	2197
7.3.2 Arbeitslosenversicherung	2199
7.3.3 Zusammenarbeit und Koordination	2200
<b>8 Sicherheit beim Bau und Betrieb der Neat</b>	<b>2200</b>
8.1 Systementscheid für zwei richtungsgetrennte Einspurröhren	2201
8.2 Abstand der Querschläge und Entwässerung	2202
8.3 Ein- oder zweischalige Bauweise	2202
8.4 Schacht Sedrun	2203
8.5 Sicherheitsbedingte Mehrkosten auf der Gotthard-Achse	2203
<b>9 Neat-Anschlüsse</b>	<b>2204</b>
9.1 Anschluss an die europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken im Ausland	2204
9.2 Streckenausbauten auf dem übrigen Netz	2205
9.3 Verbindungsstrecken und Anschlüsse an die Stammlinien	2207
9.3.1 Linienführung der Neat im Kanton Uri: Ergebnisse des Bereinigungsverfahrens	2208
9.3.2 Anschluss an die Stammlinie im Raum Frutigen	2209
9.3.3 Ceneri-Basistunnel	2210
<b>10 Bundesratsgeschäfte</b>	<b>2211</b>
10.1 Bundesratsbeschlüsse	2211
10.1.1 Keine Finanzierung einer vorgezogenen Realisierung des Zimmerberg-Basistunnels	2211
10.1.2 Freigabe der Objektkredite des Neat-Gesamtkredits für die erste Phase	2211
10.1.3 Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Erstellergesellschaften bzw. deren Mutterhäusern	2212
10.2 Bundesratsgeschäfte in Vorbereitung	2213
10.2.1 Neue Alpentransit-Verordnung	2213
10.2.2 Weitere Bundesratsgeschäfte in Vorbereitung	2214
<b>11 Revisionen und Sonderprüfungen</b>	<b>2214</b>
11.1 Revisions- und Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle	2214
11.2 Sonder- und Ergänzungsprüfungen des Bundesamtes für Verkehr	2215
<b>12 Neat-Projektsteuerung</b>	<b>2216</b>

12.1 Neat-Projektsteuerung im internationalen Vergleich	2216
12.2 Neat-Controlling-Weisung (NCW)	2217
12.3 Informatik der Ersteller	2217
<b>13 Wissenschaftliche Verwertung der Erkenntnisse in Zusammenhang mit der Verwirklichung der Neat</b>	<b>2218</b>