

„Erfolgreiches NEAT – Begleitorgan *NAD*“

Max Binder, alt Nationalratspräsident, ehem. Präsident der NEAT – Aufsichtsdelegation (NAD)

Die NEAT – Aufsichtsdelegation (NAD), das wachende Auge des Parlamentes!

Warum eine Spezialkommission?

Am 27. September 1992 nahm das Schweizer Stimmvolk den Bundesbeschluss über den Bau der Neuen Eisenbahn -Alpentransversale (NEAT) mit grosser Mehrheit an. Das Jahrhundertbauwerk musste durch das Parlament im Sinne der Oberaufsicht eng begleitet werden. In den ersten Jahren geschah das durch die ständigen Oberaufsichtsorgane. Die finanzielle Oberaufsicht oblag den Finanzkommissionen (FK) und der Finanzdelegation (FinDel), die Kontrolle über die Geschäftsführung den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK). Bald zeigte sich, dass die verteilte Aufsicht über dieses viele Jahre dauernde Grossprojekt zu einem enormen Koordinationsaufwand führen würde. Diese Erkenntnis führte zur Gründung der NEAT – Aufsichtsdelegation (NAD), mit je zwei Mitgliedern aus der Geschäftsprüfungskommission, der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen und der Finanzkommission des National- und des Ständerates. Das Parlament hat die NAD am 20. März 1998 im Alptransitgesetz verankert.

Aufsichtsinstrumente und Kompetenzen

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht beurteilte die NAD, ob und wie der Bundesrat seine Aufsichtsfunktion, das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) seine strategische Projektaufsicht und das Bundesamt für Verkehr (BAV) die operative Projektaufsicht und -steuerung wahrgenommen hatten. Sie hatte nicht die Befugnis Entscheide des Bundesrates, der Bundesbehörden, der Bahnen oder der Ersteller aufzuheben oder zu ändern. Sie befasste sich vor allem mit der Frage, ob die vom Parlament bestellten Leistungen in der richtigen Qualität realisiert, und die von den Räten beschlossenen Kredite nicht überzogen wurden. Das Augenmerk richtete sich speziell auf die Einhaltung der Termin- und Kostenziele sowie der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Dazu verfügte die NAD über weitreichende Informationsrechte, war aber im Gegenzug zur Wahrung des Amtsgeheimnisses verpflichtet. Sie stütze sich insbesondere auf die regelmässig erschienenen NEAT – Standberichte, die NEAT-relevanten Bundesratsbeschlüsse und die Prüfberichte der Finanzkontrolle. Von grosser Bedeutung waren die Ereignisberichte der Ersteller und die Auskünfte und Berichte, die sie von den Beaufsichtigten verlangte.

Über ihre Erkenntnisse orientierten die NAD – Mitglieder ihre Stammkommissionen nach jeder NAD – Sitzung und mit dem jährlichen Tätigkeitsbericht, der jeweils veröffentlicht und seit 2005 auch im Parlament beraten wurde. Wichtig waren die regelmässigen Besuche in jeder Bauphase auf den Grossbaustellen am Lötschberg, Gotthard und am Ceneri, verbunden mit Kontakten zu Vertretungen der Regierungen z. B. von Graubünden, Tessin, Uri, Wallis, Schwyz. Bezüglich Zulaufstrecken fanden Kontakte zu Vertretern aus Italien und Deutschland statt.

Die NAD verfügte auch über gesetzlich definierte Handlungsinstrumente, um Einfluss auf die Beaufsichtigten nehmen zu können. Sie konnte zu Beratungsgeschäften der parlamentarischen Kommissionen Anträge stellen und zu ihnen Stellung nehmen. Das am häufigsten benutzte Instrument war die Empfehlung. Diese richteten sich an den Bundesrat, die Bundesverwaltung, die Ersteller und die Betreiber der NEAT. Auch wenn die Empfehlungen für die Empfänger nicht verbindlich waren, wurden sie mehrheitlich aufgenommen und umgesetzt.

Beispiel einer Empfehlung

Einige Empfehlungen forderten eine Prüfung der beschaffungsrechtlichen Grundlagen im Beschaffungsrecht. Sie waren das Ergebnis einer Untersuchung, welche eine Arbeitsgruppe der NAD Ende 2006/ Anfang 2007 durchführte. Es ging um Vorwürfe im Zusammenhang mit der Vergabe des Bauloses Erstfeld (Los 151) des Gotthard – Basistunnels. Dabei wurden innert vier Monaten in sechs Spezialsitzungen insgesamt 15 Personen befragt und Einsicht in die Vergabeakten der Alp Transit Gotthard (ATG) genommen.

Die NAD kam zum Schluss, dass das Vergabeverfahren zwar im Rahmen der rechtsstaatlichen Abläufe abgewickelt wurde, in Bezug auf das Beschaffungsrecht erkannte sie aber Handlungsbedarf. In einer Empfehlung verlangte sie vom Finanzdepartement zu prüfen, ob eine Formulierung ins Gesetz aufgenommen werden sollte, wonach eine aufschiebende Wirkung von einer Beschwerdeinstanz nur dann erteilt werden soll, wenn den Interessen des Beschwerdeführers keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegenüberstehen. Der Bundesrat legte dem Parlament eine entsprechende Botschaft vor. Nach längerer intensiver Beratung in den Kommissionen folgte das Parlament dieser Empfehlung jedoch nicht. Vier weitere Empfehlungen (öffentliche Offertöffnungen, Abgebotsrunden, Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes, Gründe für den Abbruch des Vergabeverfahrens) wurden vom Bundesrat im Rahmen der Revision des öffentlichen Beschaffungsrechtes geprüft.

In den 21 Jahren ihrer Tätigkeit hat die NAD 60 Empfehlungen an den Bundesrat, die zuständigen Bundesbehörden sowie an die Erstellergesellschaften der NEAT-Werke verabschiedet. Allein 12 stammten aus der eben vorgestellten Untersuchung des Bauloses 151 (Erstfeld). Rund $\frac{3}{4}$ ihrer Empfehlungen sprach die NAD in den Jahren 2000 – 2007 aus. In diesem Zeitraum befand sich die Verwirklichung der NEAT in einer turbulenten Phase. Die NAD stellte erhebliche Risiken in Bezug auf die Einhaltung der Kosten, Kredite und Termine

fest, u.a. aufgrund geologischer Schwierigkeiten, Bestellungsänderungen des Bundes, Projekterweiterungen der Ersteller und Beschwerden gegen Vergabeverfahren. Weitere Risiken bestanden bei der Einhaltung der Arbeitssicherheit, der Arbeitsbedingungen, der zeitgerechten Fertigstellung der Zulaufstrecken im Norden und im Süden sowie der Projektorganisation. Ein weiteres Viertel der NAD – Empfehlungen fielen in die Zeit zwischen der Inbetriebnahme des Lötschberg – Basistunnels (Ende 2007) und der Inbetriebnahme des Gotthard – Basistunnels (Ende 2016).

Fazit

Die NAD hat von 1998 bis 2019 mit ihren Feststellungen und Empfehlungen massgeblich dazu beigetragen, dass das Jahrhundertprojekt – trotz schwieriger Phasen – immer die erforderliche Akzeptanz im Parlament genoss. Die NAD hatte aufgrund ihrer Transparenz durchaus präventiven Charakter in dem Sinn, dass die Beaufsichtigten wussten, dass sie eng begleitet, kontrolliert und die Resultate der Aufsicht über Medienberichte sowie die jährliche Berichterstattung im Parlament auch öffentlich würden. Die Einsetzung der speziellen Aufsichtsdelegation NAD hat sich als absolut richtig erwiesen. Die NAD wurde per 30. November 2019 aufgelöst und die weitere Oberaufsicht der FinDel, der FK und der GPK übertragen.

Die NAD schreibt in ihrem letzten Tätigkeitsbericht vom 4. November 2019:

„Die zeitlich beschränkte Einsetzung einer a.o. Oberaufsichtsdelegation für die begleitende Oberaufsicht über ein längerdauerndes komplexes Projekt, das ein hohes Investitionsaufkommen ausweist und dem eine besondere politische Bedeutung zukommt, erachtet die NAD als Erfolgsmodell, das auch bei künftigen gleichartigen Vorhaben in Betracht gezogen werden sollte.

Die NAD ersucht ihre Stammkommissionen FK, GPK, KVF und die FinDel dieses Anliegen nach Auflösung der NAD zu prüfen!“

Das ist sicher prüfenswert, wenn es dann um den Bau der 2. Röhre des Gotthard – Strassentunnels geht.

Aus meiner Sicht ist der Bau der NEAT in jeder Hinsicht ein Meister- und Vorzeigewerk des Stimmvolkes, der Politik, der Finanzierung, der Ingenieurkunst, der Bundes- und der entsprechenden Kantonsbehörden, der Erstellergesellschaften und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Stufen, sowie der durch den Bau betroffenen Bevölkerung.

Einen nicht unwesentlichen Beitrag hat mit der Ausübung der Oberaufsicht auch die NAD geleistet.

Ihnen allen gebührt Anerkennung, Respekt und Dank!
