

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Nidwalden
Hanspeter Schüpfer, Direktionssekretär

Per Email

Wollerau/Bern, 16. März 2010

PPP zur Realisierung und Finanzierung des Doppelspurtunnels in Hergiswil

Vorstudie zu den Möglichkeiten und Randbedingungen für eine Public Private Partnership Lösung für den Doppelspurtunnel in Hergiswil NW als Grundlage für die Beantwortung des dringlichen Postulats Ruedi Waser.

1 Einleitung

Die Kapazitäten der Strecke Luzern – Hergiswil auf dem Streckennetz der Zentralbahn sind seit längerem ausgeschöpft. Um diese Engpässe im Luzerner S-Bahnsystem zu beseitigen wird die Zentralbahn auf dem Gebiet der Stadt Luzern zwischen Mattenhof und dem Bahnhof Luzern auf Doppelspur ausgebaut und tiefer gelegt. Dieser Abschnitt ist im Moment in der Ausführungsphase. Erste Verbesserungen wurden vor Jahren mit dem Bau der Doppelspur im Abschnitt Haltestelle Mattenhof bis Kantonsgrenze LU/NW erzielt. Um eine wirklich markante Kapazitätssteigerung zu erreichen, muss der ganze Abschnitt zwischen Luzern und Hergiswil Bahnhof auf Doppelspur ausgebaut werden. Auf dem Gebiet der Gemeinde Hergiswil sind zwei Abschnitte betroffen, erstens der Abschnitt Kantonsgrenze bis Haltestelle Matt und zweitens der Abschnitt Haltestelle Matt bis Bahnhof Hergiswil, die im Moment oberirdisch geführt sind.

In einem dringlichen Postulat fordern Landrat Ruedi Waser und 8 Mitunterzeichner, dass u. a. der Abschnitt Matt bis Bahnhof in einem Tunnel geführt wird und dass für das Tunnelprojekt die Möglichkeiten einer PPP-Lösung bzw. deren allfälligen Vorteile geprüft werden sollen.

Der Antrag lautet wie folgt:

1. Es sei ein Konzept auszuarbeiten, einen Tunnel der Zentralbahn zb durch die Gemeinde Hergiswil durch eine PPP (Public Private Partnership) Finanzierung vorzufinanzieren. Dies insbesondere für die zwei heute diskutierten Varianten Matt – Bahnhof Dorf (Variante 1) und Sonnmattstrasse (Variante 2).
2. Es sei aufzuzeigen, welche Vorteile eine private Vorfinanzierung für die Volkswirtschaft Nidwalden und Obwalden bringen kann, insbesondere aufgrund des Zeitgewinns, der damit verbunden ist.
3. Es sei die volkswirtschaftliche Bedeutung der weiteren Erschliessung durch den öffentlichen Bahn- und Strassenverkehr des Kantons Nidwalden aufzuzeigen.

4. Die Behandlung dieses Postulats sei als dringlich zu erklären.

Für die Beantwortung des Postulats soll durch die Arbeitsgemeinschaft Kieliger & Gregorini AG / Ecoplan der Antrag 1, beschränkt auf die Variante 1, vertiefter untersucht werden.

2 Analyse von Auftrag und Problemstellung

Die bisher im Verkehrsbereich mit PPP-Lösungen gemachten Erfahrungen sind in zahlreichen Dokumenten aufgearbeitet worden. Auch Landrat Ruedi Waser macht in seinem Postulat einige allgemeine Aussagen zu einer PPP-Finanzierung. Im Text werden die Vorteile einer Projektfinanzierung einer Unternehmensfinanzierung gegenübergestellt. Folgende Vorteile werden erwähnt:

- **Risikoallokation:** Im Rahmen der Projektfinanzierung können Risiken optimal auf die Partner zugewiesen werden, die diese am besten tragen und bewirtschaften können. Dadurch können Projekte realisiert werden, die auf herkömmlichem Weg nicht realisierbar wären.
- **Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten:** Das maximale von Banken zur Verfügung gestellte Fremdkapital orientiert sich an den Cashflows über die gesamte Laufzeit und nicht an der Bilanzstrukturen der Projektpartner. Damit können im Vergleich zur Grösse der Projektgesellschaft grosse Projektvolumina fremdfinanziert werden.
- **Bilanzneutrale Finanzierung:** Das sogenannte Off-Budgeting oder Off-Balance-Sheet Financing erlaubt es den Eigentümern zwar die Beteiligungen an der Projektgesellschaft in ihrer Bilanz auszuweisen, nicht jedoch die Kredite der Projektgesellschaft, was speziell bei finanziell aufwändigen Projekten von Bedeutung ist.
- **Haftungsbegrenzung:** Die Projektpartner haften nur mit dem in der Projektgesellschaft eingesetzten Eigenkapital. Rückgriffe, die aus Verbindlichkeiten der Projektgesellschaft entstehen können, werden damit ausgeschlossen und zumindest limitiert.
- **Flexibilität:** Bei Projektfinanzierungen können neben dem Kreditvolumen auch Darlehensbestimmungen, wie beispielsweise amortisationsfreie Zeiten, Höhe der Amortisationen und Zinszahlungen individuell auf das Projekt und den Verlauf der prognostizierten Cashflows angepasst werden.

Für PPP-Lösungen werden neben dem zentralen Aspekt der Entlastung des öffentlichen Haushaltes durch die Mobilisierung von privatem Kapital und der Risikoallokation i.d.R. folgende Gründe geltend gemacht:

- **Effizienzgewinne bzw. Kostenersparnisse** (z.B. durch besseres Projektmanagement, stärkere Kostenorientierung bei der Beschaffung durch leistungsorientierte Vergütung, durch konsequenteres Ausnutzen von Kostenreduktionspotenzialen durch Designanpassungen, etc.).
- **Verbesserte Risiko- und Aufgabenaufteilung** (teilweise Entlastung der öffentlichen Hand durch die Übernahme von Aufgaben und Risiken durch den privaten Partner).

- **Innovation durch outputspezifizierte Leistungsbeschreibung** (Festlegung von Qualitätsstandards aber nicht der Art und Weise, wie diese Qualität erreicht wird, ergibt Spielraum für innovative Lösungen).
- **Lebenszyklusbetrachtung** (Kostensoptimierung über den ganzen Lebenszyklus eines Vorhabens).

Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber auch, dass PPP letztlich deutlich mehr als „nur“ eine neue Finanzierungsform ist. Vielmehr handelt es sich um einen Paradigmawechsel, um ein neues Rollenverständnis, bei der die Aufgabenverteilung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten sowie Schnittstellen, Prozesse und Zuständigkeiten neu zu definieren sind.

Entsprechend kann es bei der durchzuführenden Vorstudie für die Beantwortung des Postulats nicht nur darum gehen, die Vor- und Nachteile einer PPP-Lösung Doppelspurtunnel Hergiswil zu diskutieren. Es ist insbesondere darauf einzugehen, welche Punkte geklärt sein müssen, damit eine PPP-Lösung von den Rahmenbedingungen her möglich wird.

Entsprechend soll die Vorstudie auf folgende Fragestellungen eingehen:

- Wie unterscheidet sich eine PPP-Lösung von Strasseninfrastrukturen gegenüber PPP-Lösungsansätzen bei Bahninfrastrukturen?
- Wie könnten PPP-Lösungsansätze für das Projekt „Doppelspurtunnel Hergiswil“ aussehen und welches wären die Vor- und Nachteile dieser Lösungsansätze?
- Welche Randbedingungen (organisatorisch, rechtlich, politisch) sind zu berücksichtigen?
- Wie könnte der Tunnel Hergiswil finanziert werden?
- Wie sehen unterschiedliche Finanzierungsansätze für das Projekt „Doppelspurtunnel Hergiswil“ aus und welche finanziellen Belastungen ergeben sich jeweils für die unterschiedlichen Akteure (Bund, Kanton, Dritte)?

3 Vorgehen, Arbeitsschritte, erwartete Ergebnisse

3.1 Arbeitsschritt 1: Projekt „Doppelspurtunnel Hergiswil“

Ziel: Aufarbeitung des Doppelspurtunnels mit Kostenschätzung für Bau, Betrieb, Unterhalt und Werterhalt. Klärung der Zuständigkeiten betreffend Planung, Ausführung und Finanzierung.

Aufarbeitung und Darstellung des Projekts und seines Umfeldes im Hinblick auf die Beschreibung von konkreten PPP-Lösungen im Arbeitsschritt 3, Ausgestaltung von PPP-Lösungsansätzen für den Doppelspurtunnel Hergiswil. Technischer Projektbeschrieb, Netzfunktion, Kosten und Finanzierungsmodell bei einer konventionellen Realisierung, Entwicklungsstand des Projekts, verfügbare Untersuchungen, Stand im Entscheidungsprozess bezüglich Planung und Finanzierung, bisher getroffene Entscheide, offene Punkte, Freiheitsgrade in der Realisierung, Wirtschaftlichkeit, etc.

3.2 Arbeitsschritt 2: PPP im Verkehrsinfrastrukturbereich: Übersicht über PPP-Modelle bei Strasse und Bahn

Ziel: Darstellen der verschiedenen Modelle von PPP für Verkehrsinfrastrukturen (Strasse und Bahn) und der mit ihnen bisher gemachten Erfahrungen. Begriffsklärung

Im Arbeitsschritt 2 folgende Arbeiten im Zentrum:

- Aufarbeitung der Modelle: Übersicht, Ziele, Merkmale etc.
- Aufarbeitung der in der Praxis umgesetzten Modelle und der dabei gemachten Erfahrungen im Verkehrsbereich.
- Darstellung der wesentlichen Unterschiede zwischen Strasse und Bahn.

3.3 Arbeitsschritt 3: Ausgestaltung von PPP-Lösungsansätzen für den Doppelspurtunnel Hergiswil

Ziel: Ausgestaltung von PPP-Lösungsansätzen für den Doppelspurtunnel Hergiswil. Klärung der (Vor-)Finanzierung. Erarbeitung der Grundlagen für die Beantwortung des Postulats

Beschreibung der Ausgestaltung der wichtigsten Designelemente auf der Basis einer Diskussion der Vor- und Nachteile (insbesondere Zielbeitrag im Bereich Finanzierung) verschiedener Varianten:

- Systemgrenzen
- PPP-Modell: Diskussion entlang der einzelnen Buchstaben der PPP-Modell gemäss Kasten (also D = Design, B = Bauen, etc.)
 - Finanzierungslösung
 - Vergütungs- / Abgeltungsmechanismus
 - Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung
 - Risikoverteilung (Auslagerung Bau-, Betriebs-, Verfügbarkeits-, Nachfragerisiken)
 - Vertragsdauer
 - Etc.
- Grobbeurteilung der PPP-Lösungsansätze, allenfalls Vorschläge für Vertiefungen, Empfehlungen

3.4 Arbeitsschritt 4: Vertiefungsarbeiten

Nach Abschluss der Arbeitsschritte 1 bis 3, die als Grundlage für die Beantwortung des Postulats dienen, sind u. U. noch vertiefte Abklärungen notwendig. Folgende Themen stehen im Vordergrund:

- Ausarbeitung einer konkreten Finanzierungs- und Entschädigungslösung
- Klärung der Vereinbarkeit einer PPP-Realisierung bzw. -Finanzierung mit dem Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Nidwalden
- Abschätzung des Potenzials für Kostenersparnisse
- Prüfung der Vorteilhaftigkeit der PPP-Lösung für die involvierten Akteure
- Beurteilung der Umsetzbarkeit innerhalb der Verwaltung bzw. den geltenden Zuständigkeiten im Bahnbereich (Organisation, Recht, Finanzhaushaltsgesetz)
- Beurteilung der politischen Umsetzbarkeit

4 Zeitplan

Arbeitsschritte	März	April	Mai	Juni
1 Projekt "Doppelspurtunnel Hergiswil"	■			
2 PPP im Verkehrsinfrastrukturbereich: Übersicht PPP-Modelle		■		
3 Ausgestaltung von PPP-Lösungsansätzen		■		
Sitzungen mit Begleitgruppe/Auftraggeber	■	■		

Berichte zu Sitzungen

Sitzung 1), Kick Off mit Begleitgruppe

Sitzung 2): Übersicht PPP-Modelle und Ausgestaltung Hergiswil liegt vor (Zwischenbericht)

Sitzung 3): Entwurf Schlussbericht

5 Projektorganisation

Auftraggeber

Auftraggeber ist die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Nidwalden. Projektleiter und Ansprechpartner ist Hanspeter Schüpfer, Generalsekretär.

Begleitung

Wir schlagen vor, dass der Auftraggeber eine Begleitgruppe ernannt, zu der aus unserer Sicht VertreterInnen folgender Abteilungen eingeladen werden sollten:

- Tiefbau
- Finanzdepartement

Auftragnehmer

Kieliger & Gregorini AG und Ecoplan bilden eine Arbeitsgemeinschaft. Die Projektleitung wird durch Thomas Kieliger, Kieliger & Gregorini AG, wahrgenommen.

6 Vorgesehenes Projektteam

Name	Titel, Stellung	Stunden-ansatz	Funktion im Projekt
Kieliger Thomas	Dipl. Bauing. ETH, Kieliger & Gregorini AG	A/B CHF 185	Projektleitung, Bearbeitung Bau und konzeptionelle Themen
Suter Stefan	Lic.rer.pol Ecoplan-Partner	A/B CHF 185	Projektleitung Stv., Finanzierung
Christof Rissi	Lic.rer.soc Wissenschaftlicher Mitarbeiter	D/E CHF 120	Sachbearbeitung

7 Aufwandschätzung

In der Aufwandschätzung sind die Arbeitsschritte 1 bis 3 erfasst. Allfällige Vertiefungsarbeiten sind u. U. nach Abschluss der ersten drei Arbeitsschritte festzulegen und sind in der Aufwandschätzung nicht dargestellt.

Wir verrechnen angelehnt an die KBOB-Tarife, die in Tabelle 6-1 aufgeführten Stundenansätzen (zuzüglich MwSt). Tabelle 7-1 zeigt die Aufwandschätzung.

Wir schlagen ein **Kostendach von CHF 26'000.-** vor (inkl. MwSt).

Das Kostendach versteht sich als Kreditlimite, die grundsätzlich nicht zu überschreiten ist. Die ARGE Kieliger & Gregorini und Ecoplan verpflichtet sich, bei allfälligen Kreditüberschreitungen, die sich auf Grund von Zusatzleistungen (z. B. Gespräche, Sitzungen, Präsentationen) oder unvorhergesehenen Mehrarbeiten ergeben, frühzeitig anzuzeigen, so dass über anderweitige Leistungseinschränkungen oder Krediterhöhungen verhandelt werden kann.

Tabelle 7-1: Aufwandschätzung

Arbeitsschritte	Tage	CHF
0 Projektmanagement	1.5	2'140
1 Projekt "Doppelspurtunnel Hergiswil"	2.0	2'880
2 PPP im Verkehrsinfrastrukturbereich: Übersicht PPP-Modelle	3.5	4'780
3 Ausgestaltung von PPP-Lösungsansätzen	5.5	7'660
Sitzungen mit Begleitgruppe/Auftraggeber	4.0	5'600
Honoraraufwand	16.5	23'060
Mehrwertsteuer 7.6%		1'753
Spesen, Reisen		1'500
Gesamttotal (inkl. MWST)		26'313

Wollerau/Bern, 16. März 2010



Thomas Kieliger, Kieliger & Gregorini AG