



Erhaltungs-und Ausbau- projekte an Autobahnen

Management der Massnahmen durch das Bundesamt für Strassen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	3
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	4
2.1	Auftrag	4
2.1.1	Prüfungsziel	4
2.1.2	Prüfungsfragen	4
2.2	Grundlagen	5
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	6
3	Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen mit System	6
3.1	Die Programme basieren auf der Unterhaltsplanung Nationalstrassen (UPlANS)	6
3.2	Das Erhaltungsmanagement erfordert auch Einzelmassnahmen	7
3.3	Die Vorgabedokumente sind in Bearbeitung	8
4	Beim Ausbau von Autobahnen wird auf die Wirtschaftlichkeit geachtet	9
5	Die Einzelmassnahmen werden vom ASTRA sorgfältig behandelt	11
5.1	Sofortmassnahmen bilden den grössten Anteil der Einzelmassnahmen	11
5.2	Vorgezogene Massnahmen bei Stützmauern wurden wie Sofortmassnahmen vergeben	12
5.3	Übergangsmassnahmen werden gut abgewogen	13
6	Die Losgrösse kann nicht frei gewählt werden	13
7	Die Fahrbahnmiete fördert das wirtschaftliche Handeln nachhaltig	14
7.1	Die Fahrbahnmiete ist eingeführt	14
7.1.1	Die Planer werden verstärkt in die Verantwortung eingebunden	15
7.1.2	Kurze Bauzeiten erfordern optimal geplante und überwachte Abläufe	15
7.2	Der Nacht- und Sonntagsarbeit sind Grenzen gesetzt	16
7.3	Die Fahrbahn-Miete beeinflusst den Ablauf von UPlANS positiv	17
8	Die Massnahmen zu den Empfehlungen aus früheren EFK-Prüfberichten gelten über alles betrachtet als umgesetzt	18
9	Schlussbesprechung	19

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die Prüfung zeigte, dass das ASTRA bei der Projektierung und Umsetzung der Umgestaltungs- und Erhaltungsprojekte der Wirtschaftlichkeit im Rahmen Unterhaltsplanung der Nationalstrassen (UPlaNS) als Ganzes die nötige Beachtung schenkt.

Die Einsichtnahme der EFK in verschiedene Aspekte des Ausbau- und Unterhaltsmanagements ergab das folgende Bild:

Die Vorgaben für die wirtschaftliche Planung und Durchführung von Unterhalt und Ausbau der Nationalstrassen sind noch nicht komplett. Während andere relevante Vorgabe-Dokumente vorhanden sind und nur noch nachgeführt werden, bedürfen das Projekthandbuch der Filialen und die Fachhandbücher noch Ergänzungen. Die EFK empfahl deshalb dem ASTRA die Handbücher rasch zu vervollständigen, damit die Normen und Standards durchwegs angewendet, auf ihre Bewährung getestet und allfällige Verbesserungen vorgenommen werden können.

Die Ausbauvorhaben machen für das laufende Jahr gesamtschweizerisch mit 37,5% und im geprüften Bereich der Filiale Thun mit 56,2% einen wesentlichen Anteil der veranschlagten Kosten aus. Die meisten der von der EFK überprüften Objekte zeigen deutlich auf, dass die Ausbauten wirtschaftlich und zukunftsorientiert sind. Bei zwei Vorhaben, die beide vor 2008 initiiert wurden, d.h. als noch die Kantone für die Nationalstrassen zuständig waren, muss hingegen die Wirtschaftlichkeit infolge des ungünstigen Ausführungszeitpunkts (nicht zusammen mit Unterhalt) in Frage gestellt werden. Dem ASTRA wurde deshalb empfohlen, Ausbauten an Nationalstrassen möglichst zeitgleich mit den Erhaltungsnassnahmen gemäss UPlaNS zu realisieren.

Die finanziellen Auswirkungen zeitlich befristeter Übergangsmassnahmen sind vertretbar. Diese bestehen oft aus Belagsarbeiten, die wegen dem schlechtem Zustand der Fahrbahn nötig sind, weil die Gesamterneuerung des betroffenen Autobahnabschnitts erst nach geraumer Zeit geplant und die Betriebssicherheit bis dahin nicht mehr gewährleistet ist oder ein weiteres Fortschreiten bestehender Schäden verhindert werden soll. Generell kann zu den Einzelmassnahmen, zu diesen gehören auch die Übergangsmassnahmen, festgehalten werden, dass die Schadensmeldungen und die Reparaturanträge im ASTRA sorgfältig geprüft und abgewogen werden, bevor diesen zugestimmt wird. Hinsichtlich des wirtschaftlichen Vorgehens, beurteilt die EFK insbesondere die eingehende Prüfung und die richtige Zuweisung der Anträge als wichtig, damit die zur Erfüllung des angemeldeten Bedürfnisses notwendige Einzelmassnahme optimal auf die Gegebenheiten im Rahmen der UPlaNS abgestimmt werden kann. Dem ASTRA wurde jedoch empfohlen, auch bei vorgezogenen Massnahmen - wie die Stützmauern an der N9 -, die zufolge ihrer Dringlichkeit als Sofortmassnahmen behandelt werden, bei der Ausschreibung und Vergabe weiterer Arbeiten den beschaffungsrechtlichen Spielraum zu Gunsten des Wettbewerbs möglichst auszunützen.

Die Losgrösse kann nicht frei gewählt werden. Das ASTRA ist aber vielmehr darum bemüht, aufgrund von Forderungen der Berufsverbände und örtlichen Gegebenheiten sowie abgestimmt auf die jeweiligen Erhaltungsabschnitte ausgewogene Lösungen zu finden. Aus wirtschaftlichen Überlegungen können Baulose aber auch nicht beliebig gesplittet d.h. auf mehrere Einzelanbieter aufgeteilt werden. Die vom ASTRA für die Bildung der Baulose angegebenen Begründungen,

werden von der EFK als transparent und nachvollziehbar beurteilt. Sofern die Arbeiten streng nach den Regeln des Beschaffungshandbuchs in offenen Verfahren ausgeschrieben und vergeben werden, spricht nichts gegen die vom ASTRA angewandte Praxis.

Anreizsysteme mit dem Ziel einer Verkürzung der Bauzeit, können einen direkten und indirekten Einfluss auf die Baukosten haben. So bildet die Fahrbahnmiete einen festen Kostenbestandteil des Angebots, ist aber auch direkt wettbewerbsbeeinflussend. Andererseits bindet ein solches System alle am Bau beteiligten Parteien an eine vorausschauende und entschlossfreudige Arbeitsweise, die sich entsprechend positiv auf die zeitgerechte Abwicklung und die finanzielle Entwicklung des Bauvorhabens auswirkt. Der EFK erscheint die Haltung des ASTRA plausibel, wenn die Fahrbahn-Miete zur Anwendung kommt, aber Nacht- und Sonntagsarbeit bzw. ein durchgehender 2- oder 3-Schichtbetrieb in der Regel nicht angestrebt werden. In Betracht gezogen werden diese nur wenn wirtschaftliche Gründe oder zeitliche Probleme überwiegen. Dem ASTRA wurde empfohlen, die Einführung der Fahrbahn-Miete künftig bei allen Unterhalts- und Ausbauvorhaben im Rahmen der Unterhaltsplanung zu prüfen.

Die EFK stellte auch fest, dass die Empfehlungen aus früheren Berichten durch das ASTRA fast vollständig umgesetzt wurden. Betreffend Akonto- und Vorauszahlungen wird das ASTRA 2011 eine Weisung in Kraft setzen die im Rahmen der Netzvollendung der Nationalstrassen auch von den Kantonen zu beachten ist. Die Kantone werden entsprechend geschult.

Anlässlich der Schlussbesprechung des Berichts zeigte sich das ASTRA mit den Feststellungen und Empfehlungen der EFK einverstanden.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die EFK hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes vom 28.06.1967 über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG) zwischen Mai und Juli 2010 bei den Filialen und bei der Zentrale des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) eine angemeldete Prüfung durchgeführt.

2.1.1 Prüfungsziel

Aufschluss über die Prozesse für ein wirtschaftliches Management bei Umgestaltungs- und Erhaltungsprojekte an Autobahnen.

2.1.2 Prüfungsfragen

- Sind die Vorgaben für die wirtschaftliche Planung und Durchführung von Ausbau- und Unterhaltsprojekten der Autobahnen genügend?
- Macht der Ausbau einen wesentlichen Anteil aus und ist dieser auf künftige Programme wie z.B. die Engpassbeseitigung abgestimmt?

- Sind die finanziellen Auswirkungen zeitlich befristete Übergangsmassnahmen vertretbar?
- Wird die Grösse der Bau- und Installationslose nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt?
- Welchen Einfluss auf die Kosten haben der Bau unter Betrieb, die Bauzeitminimierung, Sonntags- und Nachtarbeit und das System von Bonus/Malus?
- Sind die Empfehlungen aus den PA's, 7355, 8306, 8344 wirksam umgesetzt?

2.2 Grundlagen

- ASTRA-Weisungen (elektronisches Verzeichnis)
- Unterschriften- und Kompetenzregelung vom 01.01.2008
- Handbuch Beschaffungswesen des ASTRA (4.Auflage) vom 01.04.2010
- IC-Weisungen A, B, C vom 29.11.2007
- Projekthandbuch ASTRA-Filialen vom 30.06.2009
- Fachhandbücher über Trasse und Umwelt, Kunstbauten sowie über Betriebs- und Sicherheitsausrüstung vom 30.06.2009

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von [REDACTED] durchgeführt. Sie bezog sich auf die Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Planung und der Durchführung von Erhaltungsmassnahmen bei Autobahnen. Die Aussagen im Bericht stützen sich auf Befragungen und Unterlagen zu aktuellen Objekten.

Die Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren der EFK hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Sämtliche Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die notwendigen Auskünfte im ASTRA wurden uns erteilt durch:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen mit System

Die Aufwendungen für Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen, wie sie im Voranschlag bzw. in der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter ASTRA, Investitionsausgaben (Rubrik A8100.0001) aufgeführt sind, umfassen die Hauptkomponenten:

- Nationalstrassen: Ausbau und Unterhalt 1'136'338'000 Franken
- Investition Software (nicht Bestandteil dieser Prüfung) 26'104'300 Franken

3.1 Die Programme basieren auf der Unterhaltsplanung Nationalstrassen (UPlANS)

Das Bundesamt für Strassen ASTRA legt seit der Übernahme der Nationalstrassen im Jahre 2008 höchste Priorität darauf, ein sicheres, effizientes, gut funktionierendes und qualitativ hoch stehendes Strassennetz zu gewährleisten. Neben der Netzvollendung ist die Aufgabe des ASTRA, den Zustand der in ihrem Besitz befindlichen und teilweise veralteten Infrastruktur zu erneuern und zu verbessern. Zu diesem Zweck ist eine Reihe von Massnahmen nötig. Diese betreffen einerseits den Unterhalt der bestehenden Strasseninfrastruktur. Andererseits erfordert die Anpassung an die neuen technischen Normen sowie die aktuellen Sicherheits- und Informationsbedürfnisse auch den Ausbau und die Umgestaltung bestehender Anlagen wie z.B. Lärm- und Umweltschutzbauten, Wildtierquerungen, zusätzliche Spuren, Tunnelsicherheit, Neugestaltung von Anschlüssen und andere mehr.

Die Philosophie der neuen Unterhaltsplanung für die Nationalstrassen (UPlANS) liegt darin, die Arbeiten so zu planen und zu steuern, dass sie möglichst geringe Behinderungen für den Verkehr zur Folge haben.

Das ASTRA verfolgt deshalb eine Unterhaltsstrategie

mit den übergeordneten Zielen:

- Weniger Baustellen, weniger Verkehrsbehinderungen
- Optimaler Einsatz der finanziellen Mittel
- Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit
- Gewährleistung der Leistungsfähigkeit

und den strategischen Vorgaben:

- Länge eines Erhaltungsabschnittes von maximal 15 km
- Ausführung aller Sanierungsmassnahmen innerhalb des Erhaltungsabschnittes
- Abstand zwischen den Erhaltungsabschnitten minimal 30 km
- Erneute Massnahmen mit Einschränkung des Verkehrsraums frühestens nach 15 Jahren
- Kurze Behinderungszeiten

Für die Erstellung der langfristigen Bau- und Erhaltungsprogramme sowie der Jahresprogramme teilt das ASTRA die Projekte auf die verschiedenen Finanzierungskonti gemäss Strukturplan auf. Die Programme zur Netzerhaltung betreffen die Finanzierungskonti „Unterhalt Nationalstrassen“ und „Ausbau / Umgestaltung Nationalstrassen“. Sie stellen auf die UPIaNS ab.

Die EFK erachtet den vom ASTRA in der Unterhaltsplanung eingeschlagene Weg als plausibel und nachvollziehbar. Insbesondere ist leicht einsehbar, dass Nationalstrassen, die grösstenteils vor 30 und mehr Jahren in Betrieb genommen wurden, einer umfassenden Sanierung und Anpassung an neue Ansprüche unterzogen werden müssen. Da die Dauer und das Mass der Behinderung für die Wahrnehmung und die Akzeptanz solcher Grossbaustellen wichtig sind, machte das ASTRA bei der Anwendung der UPIaNS-Philosophie richtigerweise folgende Verbesserungen:

- Güterabwägung: Bauzeit versus Behinderung
- vermehrte Anreize für schnelleres Bauen (vgl. auch Ziffer 7.1)
- Aufteilung der Erhaltungsabschnitte in einzelne kürzere Bauabschnitte (5 km)
- Verkehrsumlegungen nachts bzw. zu verkehrsarme Zeiten
- verlängerte Tagesschichten sowie Mehrschichtbetrieb (vgl. auch Ziffer 7.2)
- Verzicht auf Reduktion der Anzahl Fahrspuren für länger als 48 Stunden
- Geschwindigkeits-Reduktionen bei Querschnitten mit Rückstaugefahr
- zügige Freigabe von freien Verkehrsflächen

Neben materiellen und organisatorischen Sachzwängen, die von Objekt zu Objekt bzw. von Phase zu Phase gemeistert werden müssen, sind für das ASTRA auch finanzielle Aspekte massgebend und machen die getroffenen Entscheide auch von Kosten-Nutzen-Analysen und Variantenstudien abhängig. Aus Sicht der EFK kann gesagt werden, dass das ASTRA nebst der Sicherheit und der Zufriedenheit der Benutzer bei der Abwicklung seiner Erhaltungs- und Ausbauprojekte auch die Wirtschaftlichkeit durchaus berücksichtigt.

3.2 Das Erhaltungsmanagement erfordert auch Einzelmassnahmen

Zusätzlich sind insbesondere da, wo bereits bei der Übernahme der Nationalstrassen durch das ASTRA (01.01.2008) ein Nachholbedarf bei der Erneuerung bestand, auch Einzelmassnahmen nötig, die kurzfristig objektbezogen umgesetzt werden müssen. Diese werden vom ASTRA als Sofortmassnahmen (SOMA), vorgezogene Massnahmen (VOMA) und Übergangsmassnahmen (UeMA) bezeichnet bzw. behandelt.

Massnahme	Begriffserklärung
SOMA	Bei SOMAs handelt es sich um Massnahmen, die in erster Linie zur jederzeitigen Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit umgehend ausgeführt werden müssen. Es sind in den meisten Fällen projektfreie Einzelmassnahmen. Die Reparaturaufträge durch die Filialen erfolgen aufgrund von Meldungen, die durch Dritte erstattet werden, aufgrund von Feststellungen/Anträgen der zuständigen Gebietseinheiten (GE) bzw. aufgrund von Erkenntnissen der Filiale selbst. In der Regel sind es kleinere, aber dringende wert- und/oder sicherheitserhaltende Ersatzinvestition, welche die GE erledigen kann (z.B. ein Loch im Belag, Schaden nach einem Verkehrsunfall). Wesentliche Aufträge, die unter diesem Begriff abgewickelt werden, bilden einen zu begründenden Ausnahmetatbestand.
VOMA	Klar definierte Leistungen aus einem ordentlichen Projekt, die hinsichtlich eines erheblichen Bedürfnisses vorgängig der UPlANS ausgeführt werden; deren Anteil Netto-Investition aber möglichst hoch ist.
UeMA	Im Rahmen eines Projekts geführte Massnahme, die bis zur Realisierung der Erhaltungsarbeiten nach UPlANS einen sicheren Betrieb der Verkehrsinfrastruktur gewährleisten müssen d.h. mit denen ein Bedürfnis oder ein Mangel nur soweit nötig und so kostengünstig wie möglich überbrückt bzw. behoben wird. Daher wird zum Teil auch von Überbrückungsmassnahmen gesprochen.

3.3 Die Vorgabedokumente sind in Bearbeitung

Das Führungssystem des ASTRA umfasst diverse Vorgabedokumente. Gemäss ASTRA ist als Vorlage für die Planung und Realisierung der baulichen Massnahmen das Projekthandbuch der Filialen bestimmend. Es enthält die Grundlagen und nennt die Anschlussdokumente, die für das Erstellen des objektspezifischen Projekthandbuchs massgebend sind.

Sogenannte Anschlussdokumente sind:

- ASTRA-Weisungen
- Unterschriften- und Kompetenzregelung
- Handbuch Beschaffungswesen (4. Auflage)
- IC-Weisungen, Teile A (Konzept), B (Portefeuille-Controlling) und C (Projektkosten)
- Fachhandbücher (Trasse und Umwelt, Kunstbauten, Betriebs- und Sicherheitsausrüstung)

Gemäss ASTRA ist der Aufbau der Vorgabedokumente in voller Fahrt. Die Vereinheitlichung der Normen und Standards sowie eine technische „unité de doctrine“ wird bei allen ASTRA-Filialen intensiviert. Dazu stehen die Vorgaben folgendermassen zur Verfügung:

- Die ASTRA-Weisungen werden in Form einer EDV-Datei jederzeit à jour gehalten
- Eine gültige Unterschriften- und Kompetenzregelung ist vorhanden
- Das Handbuch Beschaffungswesen wurde bereits in der 4. Auflage aufgelegt
- Die IC-Weisungen sind vollständig und in Kraft

jedoch

- Das Projekthandbuch der Filialen und die Fachhandbücher sind noch nicht komplett. Vor der Ergänzung der bisher nur in deutscher Sprache vorhandenen Teile der Handbücher, hat das ASTRA vorgesehen, bis Ende 2010 diese auch in die französische und die italienische Sprache zu übersetzen.

Laut ASTRA haben Kosten-Nutzen-Analysen und Variantenstudien, die grundsätzlich für jede geplante Massnahme gemacht werden, gezeigt, dass die neuen Normen und Standards zum Teil ein zu hohes Anforderungsniveau vorgeben oder durch Überregulierung praxisgerechte Lösungen einschränken können. So kann die Wirtschaftlichkeit von Ausbauten in Frage gestellt werden, wenn die Vorgaben z.B. einheitliche Signalbrücken vorsehen, obwohl eine kostengünstigere Lösung möglich wäre (vgl. Ziffer 4). Bei der Projektierung der Erhaltungsmassnahmen Rubigen-Spiez führte die konsequente Anwendung der neuen Normen und Standards zu einer wesentlichen Überschreitung des Kostenziels, das aufgrund der ursprünglichen Schätzungen angestrebt worden war. Dies hatte zur Folge, dass nach Einsparungsmöglichkeiten gesucht und die Projektphase teilweise wiederholt wurde, was zu höheren Planungskosten führte.

Die EFK beurteilt das Vorgehen des ASTRA - trotz der höheren Planungskosten - als sachlich korrekt, denn erst der praktische (und vorbehaltlose) Einsatz der Normen und Standards kann zeigen, ob die geforderten Zielsetzungen auch erreicht werden können. In der Regel gibt es keine Vorgaben, die im Rahmen der übergeordneten Ziele und Bedingungen auf Anhieb vollständig und perfekt aufgezeichnet werden können. Diesem Sachverhalt trägt das ASTRA Rechnung, indem sein Qualitätsmanagement-System zur ständigen Verbesserung periodische Rückmeldungen (als Regelkreis von den Benutzern in den Filialen zurück an den Bereich „Entwicklung und Betrieb“) fordert.¹ Erst dieser Transfer bringt interaktiv die gewünschte Optimierung der Standards und die nachhaltige Kostenersparnis. Aus diesem Grunde sollten die technischen Vorgaben rasch vervollständigt und bei Bedarf optimiert bzw. angepasst werden.

Empfehlung 3.3 (Priorität 1)

Das ASTRA vervollständigt rasch das Projekthandbuch der Filialen und die Fachhandbücher, damit die Normen und Standards durchwegs angewendet, auf ihre Bewährung getestet und allfällige Verbesserungen vorgenommen werden können.

4 Beim Ausbau von Autobahnen wird auf die Wirtschaftlichkeit geachtet

Unter dem Begriff Ausbau der Autobahnen werden Massnahmen verstanden, die der Erweiterung Veränderung und der Anpassung einer bestehenden Anlage an die aktuellen und die zukünftigen Vorgaben dienen. Ausbaumassnahmen erfordern ein öffentliches Auflageverfahren, weil sie eine Veränderung des ursprünglich bewilligten Objekts zur Folge haben. Typische Ausbaumassnahmen sind: die Verlängerung von Verzögerungs- und Beschleunigungsspuren, neue oder angepasste Lärmschutzwände oder auch lokale Spurerweiterungen. Von Ausbaumassnahmen wird erwartet, dass sie auf dem neusten Stand der Erkenntnisse projektiert und realisiert werden d.h., dass sie

¹ Projekthandbuch ASTRA, Einleitung (Stand 01.11.07)

bereits auf neue Programme wie die „Engpassbeseitigung“ Rücksicht nehmen, ohne diesen jedoch vorzugreifen, da sie noch nicht bewilligt sind.

Weil die Filiale Thun auf ihrem Gebiet im Verhältnis zum Unterhalt mit 56,2% (Voranschlag 2010) anteilmässig am meisten Ausbau-Projekte ausweist, wurden hinsichtlich der Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit und Abstimmung mit künftigen Programmen diverse Objekte/Teilobjekte im Raum Bern überprüft.

Dabei machte die EFK folgende Feststellungen:

- Die Ausbauten im Rahmen der Erneuerung der Stadttangente Bern sind grundsätzlich auf das künftige Konzept mit 8 (N1) respektive 6 (N1-N6) durchgehenden Spuren ausgerichtet.
- Eine Autobahnüberführung (T22) wird anstelle eines Neubaus über 8 Spuren nur saniert, weil die endgültige Lage des zukünftigen Trassees noch nicht definitiv bekannt und die sanierte Brücke ohne weiteres bis zum Zeitpunkt einer allfälligen Engpassbeseitigung betriebstauglich ist.
- Die Strassenabwasserbehandlungsanlagen (SABAS) für die Stadttangente werden gleichzeitig mit den übrigen Tiefbauarbeiten realisiert und können so z.B. von bereits bestehenden Installationsplätzen und ausgehobenen Baugruben profitieren.
- Die Sicherheitsstollen der Tunnels der N8 am Brienersee werden nach Normen und Standards aber nur in der „Minimal-Variante“ ausgeführt.
- Neue Signalbrücken werden, sofern sie vor eine Überführung mit Mittelabstützung zu stehen kommen, anstelle der teureren Norm-Lösung (von einem Autobahnrand zum anderen) 2-feldrig d.h. mit einer Mittelstütze ausgeführt.
- Der Lärmschutz an der N6 in Münsingen und in Rubigen wird momentan (quasi als VOMA) ohne zwingenden Grund ausserhalb der Erhaltungsmassnahmen gemäss UPlaNS realisiert, weil der Termin auf einem früher abgegebenen Versprechen des Kantons Bern beruht.
- Die Strassenabwasserbehandlungsanlagen (SABAS) und eine für die Wartung nötige Zufahrt an der N12 im Wangental wurden vom zuständigen Kanton Bern nicht im Rahmen der kürzlich abgeschlossenen Erhaltungsmassnahmen ausgeführt.

Die meisten dieser Beispiele zeigen deutlich, dass dem Aspekt Wirtschaftlichkeit beim Ausbau von Autobahnen Beachtung geschenkt wird. Hingegen muss bei den zwei letztgenannten Vorhaben, die beide aus der Zeit stammen, als noch die Kantone für die Autobahnen zuständig waren, die Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt werden, weil sie nicht zusammen mit den Gesamtsanierungen gemäss UPlaNS ausgeführt wurden.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Das ASTRA sollte Ausbauten an Autobahnen möglichst zeitgleich mit den Erhaltungsmassnahmen gemäss UPlaNS ausführen lassen.

5 Die Einzelmassnahmen werden vom ASTRA sorgfältig behandelt

Die EFK hat bei der Filiale Estavayer-le-Lac festgestellt, dass die Begriffe wie Sofortmassnahmen, Übergangsmassnahmen bzw. vorgezogene Massnahmen in den Vorgabedokumenten nicht näher erläutert, ihre Unterscheidungsmerkmale aber den Mitarbeitenden des ASTRA durchwegs bekannt sind. Die diversen Einzelmassnahmen werden generell gut abgeklärt, bevor sie in die Ausführung gehen. Die Bedarfsmeldungen und die Entscheide sind dokumentiert und für die Verrechnung sind bei der Filiale über die erbrachten Leistungen auch dann nachvollziehbare Belege vorhanden, wenn die Massnahme durch eine Gebietseinheit ausgeführt bzw. in Auftrag gegeben wird.

Aufgrund der Präsentationen und den Besprechungen mit den zuständigen Sachbearbeitern verschiedener Einzelmassnahmen ergaben sich folgende Erkenntnisse:

5.1 Sofortmassnahmen bilden den grössten Anteil der Einzelmassnahmen

Die Sofortmassnahmen machen zahlenmässig den grössten Anteil der Einzelmassnahmen aus. Bei einer Vielzahl handelt es sich um kleine Reparaturen, die von den Gebietseinheiten selbst ausgeführt oder in Auftrag gegeben werden können. Die Begehren werden mit einem speziellen Formular an das Erhaltungsmanagement der Filialen gestellt. Dieses befindet sich nach einer Sichtung ob, wie und durch wen die Massnahme ausgeführt wird, bzw. ob allfällig vorher ein „Projekt“ gemacht werden muss. Die Gebietseinheiten können ausser bei Notfällen Sofortmassnahmen erst nach Beurteilung und Zuteilung eines entsprechenden Kredits durch die zuständige Filiale auslösen. Die durch die Gebietseinheiten betreuten Arbeiten rechnen diese nachträglich mit der Filiale ab. Zeichnen sich während der Ausführung gegenüber dem budgetierten Betrag Mehrkosten ab, wird die Filiale durch die Gebietseinheit informiert. Für die erforderliche Krediterhöhung im TDcost ist nach Prüfung der Begründung die Filiale besorgt. Sofortmassnahmen können oft ohne Ausschreibung direkt bestellt werden, da sie unter dem Schwellenwert liegen. Es gibt aber auch Fälle, für die der Dringlichkeitsartikel angewendet wird, weil es sich um Massnahmen handelt, die auf „Altlasten“ zurückzuführen sind, die vor der Übernahme der Autobahnen durch das ASTRA von den Kantonen nicht à jour geführt worden sind.

Die Filiale Estavayer-le-Lac illustrierte die Sofortmassnahmen an zwei typischen Beispielen:

- Belagsersatz auf der Autobahnverzweigung Ecublens, infolge erhöhter Rutschgefahr
- Massnahmen infolge Ausbruch von Felsmaterial oberhalb der Fahrbahn im Bereich des Autobahnanschlusses Vennes

Beim ersten Fall handelt es sich um eine Massnahme die nach Feststellung der ungenügenden Reibungskoeffizienten durch Abfräsen und Ersatz der Verschleisschicht durch einen Drainbelag relativ einfach ausgeführt werden kann.

Jedoch die Felsausbrüche mussten durch einen Spezialisten in Form einer Variantenstudie zuerst analysiert werden, bevor dem Auftraggeber ein Sanierungsvorschlag gemacht werden konnte.

Aufgrund der vorliegenden Dokumente ist für die EFK klar zu erkennen, dass die als dringlich gemeldeten Einzelmassnahmen vom Bereich Erhaltungsmanagement der Filiale sorgfältig darauf hin geprüft werden, ob es sich dabei effektiv um Sondermassnahmen handelt, bevor die Arbeiten

zur Ausführung freigegeben werden. Als wichtig und richtig betrachtet dabei die EFK die Aussage des ASTRA, dass Fakten, die bei der Zustandsaufnahme für die Erhaltungsprojekte überlaufen oder vergessen werden kein Anrecht auf erleichterte Ausschreibungs- und Vergabebedingungen gemäss Art. 13 VöB geben.

5.2 Vorgezogene Massnahmen bei Stützmauern wurden wie Sofortmassnahmen vergeben

Die verankerten Stützmauern zwischen Vennes und Chexbres bildeten bereits 2005 Bestandteil einer durch den Kanton Waadt veranlassten Analyse, weil die Erhaltungsarbeiten auf diesem Abschnitt um mehrere Jahre hinausgeschoben wurden. Aber andernorts inzwischen eingetretene Schäden haben gezeigt, dass auch nicht verankerte Stützmauern ein Schadenpotenzial in sich bergen. Deshalb wurde beschlossen, für die Instandstellung nicht nur davon abzusehen den Zeitpunkt der UPlaNS (2018) abzuwarten, sondern vielmehr die Arbeiten als Sofortmassnahme an die Hand zu nehmen. Das erhebliche Schadenpotenzial sämtlicher Stützmauern entlang der N9 zwischen Lausanne und Villeneuve wird durch ein Schreiben vom 03.03.2010 der beauftragten Experten [REDACTED] unter Hinweis auf kürzlich an vergleichbaren Objekten andernorts eingetretene Schäden bestätigt. In der Folge wurden die entsprechenden Planer- und Baumeisterarbeiten unter Berufung auf die Dringlichkeit durch die Filiale freihändig vergeben. Das Gesamtvolumen dieser vorgezogenen Massnahmen beträgt rund 80 Mio. Franken. Sie werden in zwei Tranchen à je rund 40 Mio. Franken ausgeführt, die auf das laufende und das nächste Jahr verteilt wurden.

Die Direktvergabe der Ingenieur- und Baumeisteraufträge erforderte im ASTRA eine Bewilligung durch den Chef der Abteilung Strasseninfrastruktur. Sie wurde damit begründet, dass die latenten Gefahren im Zusammenhang mit den Stützmauern nicht eingegrenzt werden können und deshalb für alle Objekte eine rasche Vergabe der Arbeiten dringlich sei.

Aus technischer Sicht ist die Einstufung dieser Sanierungsarbeiten als nicht aufschiebbare VOMA für die EFK nachvollziehbar. Ebenso ist gegen die Behandlung der ersten Etappe als SOMA nichts einzuwenden. Die EFK vertritt aber die Meinung, dass ausreichend Zeit vorhanden war, um die Ausschreibung und die Vergaben für die zweite Etappe, die erst im nächsten Jahr zur Ausführung gelangt, in Anbetracht des Volumens von rund 40 Mio. Franken die Vergabevorschriften gemäss BöB/VöB einzuhalten wären. Das heisst, durch vorausschauende Planung wäre mehr Wettbewerb möglich gewesen.

Empfehlung 5.4 (Priorität 2)

- Das ASTRA prüft, ob die zweite Tranche dieser vorgezogenen Massnahme die N9 betreffend noch gemäss der gesetzlichen Regelung ausgeschrieben und vergeben werden kann.
- Durch weiträumige und vorausschauende Planung sind solche Sondermassnahmen künftig zu verhindern.

5.3 Übergangsmassnahmen werden gut abgewogen

Als Übergangsmassnahmen müssen wegen schlechtem Zustand der Fahrbahn oft Belagsarbeiten ausgeführt werden, wenn die Gesamterneuerung des betroffenen Autobahnabschnitts erst nach geraumer Zeit geplant und die Betriebssicherheit bis dahin nicht mehr gewährleistet ist oder ein weiteres Fortschreiten bestehender Schäden verhindert werden soll. Beim besprochenen Geschäft handelt es sich um ein solches Objekt, bei dem abgewogen werden musste, wieweit der defekte Belag zu erneuern ist, damit mit der provisorischen Massnahme der Zeitraum bis zur nächsten ordentlichen UPlANS (rund 10 Jahre) überbrückt werden kann. Zuerst stellte sich die Frage, ob der defekte Belag lokal oder am Stück und zudem auf welche Fläche zu erneuern ist. Weiter war aber auch abzuklären, ob nur die Verschleisschicht oder auch die Tragschicht ausgewechselt werden muss. Im vorliegenden Fall ergaben die Abklärungen, dass eine zusammenhängende Sanierung, jedoch in verschiedener Ausführung am wirtschaftlichsten ist. D.h. auf einem Teilstück wurden sowohl die Deckschicht als auch die Verschleisschicht erneuert auf dem anderen Teilstück wurde nur die Verschleisschicht ersetzt.

Ein weiterer Fall betrifft den schlechten Fahrbahnzustand in einem Tunnel, der zur Gefahr für die Benützer wurde. Da sich eine Instandsetzung aufdrängte und die Projektierung der UPlANS noch zu wenig fortgeschritten war, um die übrigen Arbeiten, wie eine allfällige innere Tunnelverkleidung zu definieren, wäre eine Totalerneuerung der Fahrbahn nicht angebracht gewesen. So wurde mit dem Ziel, weitere Unterhaltsarbeiten bis zu den definitiven Erhaltungsmassnahmen zu vermeiden, nur eine neue Deckschicht eingebaut, ohne die übrigen Belange einer UPlANS zu berücksichtigen.

Eine definitive (vorgezogene) Massnahme wäre in beiden Fällen nicht in Frage gekommen, weil auf den geplanten Erneuerungsabschnitten (UPlANS) die Betriebstauglichkeit aller Elemente für mindestens die nächsten 15 Jahre gesichert sein muss und allfällig auch nötige Anpassungen (Ausbau) in Betracht zu ziehen sind.

Generell kann zu den Einzelmassnahmen gesagt werden, dass die Schadensmeldungen und die Reparaturanträge im ASTRA in den geprüften Fällen genügend geprüft und abgewogen, bevor diesen zugestimmt wurden. Hinsichtlich eines wirtschaftlichen Vorgehens, beurteilt die EFK insbesondere die eingehende Prüfung und die richtige Zuweisung der Anträge als wichtig, damit die zur Befriedigung des angemeldeten Bedürfnisses notwendige Einzelmassnahme optimal auf die Gegebenheiten im Rahmen der UPlANS abgestimmt werden kann.

6 Die Losgrösse kann nicht frei gewählt werden

Die Losgrösse bildet immer wieder Anlass zur Kritik und das ASTRA erhält oft entsprechende Rückmeldungen. Es sind besonders die Fachverbände, die sich beim ASTRA gegen die Grösse von Baulosen beschwerten. Während dem die Vertreter der grösseren Unternehmungen [REDACTED] meinen, die Baulose der Unterhaltsmassnahmen (UPlANS) seien zu klein bemessen, fühlen sich Vertreter der kleinen und mittleren Unternehmungen (KMU) infolge zu grosser Lose bereits anlässlich der Ausschreibung vom Wettbewerb ausgeschlossen.

Für den Nutzer der Autobahn entsteht oft auch rein optisch der Eindruck, dass auf Baustellen nicht oder zu wenig gearbeitet wird, wenn das Personal auf eine grosse Distanz verteilt seine Arbeiten verrichtet.

Tatsache ist, dass die Losgrösse in einem engen Zusammenhang mit den Konfigurationen der jeweiligen Erhaltungsabschnitte steht, um nicht zu sagen, direkt von diesen abhängig ist. Dabei geht es nicht allein um die Länge der Arbeitsabschnitte sondern vielmehr auch um Menge und Gattung der auszuführenden Arbeiten.

Das Grundraster der Erhaltungsplanung für die Autobahnen (UPlaNS) geht in der Regel von 15 km langen Abschnitten aus und rechnet für diese mit einer Bauzeit von jeweils 3 Jahren. Zudem ist die jährliche Bauzeit auf die Monate zwischen April und Oktober beschränkt, um einen hindernisfreien Winterdienst zu gewährleisten. D. h. die anfallenden Arbeiten müssen so in Lose aufgeteilt werden, dass sie in drei zusammenhängenden Leistungspaketen von je 6 bis maximal 7 Monaten bewältigt werden können und nicht mit einem permanenten 3-Schicht-Betrieb sowie durchgehender Nacht und Sonntagsarbeit gerechnet werden muss (vgl. auch Ziffer 7.2). Aus wirtschaftlichen Gründen (Kosten-Nutzen) kann ein Baulos laut ASTRA aber auch nicht beliebig gesplittet d.h. auf mehrere Einzelanbieter aufgeteilt werden.

Die vom ASTRA für die Bildung der Baulose angegebenen Begründungen, werden von der EFK als transparent und nachvollziehbar beurteilt. Sofern die Arbeiten streng nach den Regeln des Beschaffungshandbuchs in offenen Verfahren ausgeschrieben und vergeben werden, spricht nichts gegen diese von ASTRA angewandte Praxis. Aus Sicht der EFK ist aber trotzdem zu begrüssen, wenn Erhaltungsabschnitte in ihrer Länge soweit möglich noch zusätzlich aufgeteilt werden, um die momentanen „Störzonen“ zu verkürzen und nach Aussen den Eindruck zu stärken, dass effektiv gearbeitet wird.

7 Die Fahrbahnmiete fördert das wirtschaftliche Handeln nachhaltig

7.1 Die Fahrbahnmiete ist eingeführt

Bei Baustellen auf Strassen unter Verkehr dient insbesondere die Schweizer Norm 641 505a² der objektiven Klärung, ob - und gegebenenfalls wie - ein finanzielles Anreizsystem anzuwenden ist. Ein solches wird grundsätzlich überall dort empfohlen, wo verkürzte Bauzeiten und möglichst geringe Verkehrsbehinderungen einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung stand halten.

Die Norm beschreibt die folgenden zwei Anreizsysteme:

- Miete der Fahrbahn (Fb-Miete)
Dem Unternehmer wird für die Dauer der Beanspruchung der Fahrbahn oder eines Teils derselben eine Miete verlangt. Gemäss Ziffer 8 der Norm ist die Fb-Miete so anzusetzen, dass das Angebot mit optimaler Bauzeit (und damit Mietdauer) zum wirtschaftlich günstigsten

² Herausgeber

Angebot wird. Gemäss Norm sollte der empfohlene Mietpreis zwischen 10'000 und 20'000 Franken pro Tag und Abschnitt betragen. Der Druck von höheren Mietpreisen könnte zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, der Qualität und der Geschäftsabwicklung zwischen Unternehmer und Bauherr führen.

- **Bonus-Malus**

Es wird ein Pauschalbetrag festgelegt, den der Unternehmer pro Tag erhält, wenn er seine Arbeit vor dem vereinbarten Termin beendet (Bonus) oder mit dem er pro Tag belastet wird, wenn er den vereinbarten Termin überschreitet (Malus). Gemäss Ziffer 10 der Norm ist die Pauschale so anzusetzen, dass für den Unternehmer wirklich ein Anreiz entsteht, das vorgegebene Terminprogramm zu unterbieten.

Laut ASTRA haben sich Anreizsysteme seit der Übernahme der Nationalstrassen durch den Bund nur bei wenigen Projekten empfohlen. Erste Erfahrungen damit gemacht hat insbesondere die Filiale Winterthur (F4). Sie weist darauf hin, dass:

- das „Bonus-Malus-System“ bisher in der F4, da es nicht wettbewerbsbeeinflussend wirkt, noch nicht angewendet wurde;
- die Fb-Miete zwar eingeführt ist, aber für eine objektive Betrachtung, Analyse und allfällige Optimierung der kostenrelevanten Vorgänge rund um dieses System zuverlässige Daten noch nicht in genügender Zahl vorliegen;
- positive Erfahrungen im Rahmen der Unterhaltsplanung Nationalstrassen (UPlaNS) aber bereits anhand der Projekte N3/68 „Linthebene“, N1/N7 „Instandsetzung Kunstbauten“ und N3/N13 „Verzweigung Sarganserland“ gesammelt werden konnten.

7.1.1 Die Planer werden verstärkt in die Verantwortung eingebunden

Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Fb-Miete grundsätzlich von allen Rollenträgern (Bauherr, Planer, Unternehmer) gut aufgenommen wird. Nach anfänglichen Bedenken wird sie von den Unternehmern als Chance für den wirtschaftlichen Erfolg wahr genommen.

Weniger positiv fällt die Beurteilung der Planenden aus. Ihre Zurückhaltung lässt sich zu einem guten Teil mit der Tatsache begründen, dass die Konsequenzen finanzieller Anreize vor allem diese Rollenträger mit Nachdruck in die Verantwortung einbindet. Verbesserungsmöglichkeiten stellt das ASTRA nämlich speziell hinsichtlich deren Termincontrolling fest. Diese zentrale Planerleistung wurde oft ungenügend wahr genommen. Ungeplanter Mehraufwand des Bauherrn, aber auch Mehrkosten infolge längerer Bauzeit (z.B. längeres Vorhalten der Installation) oder Beschleunigungsmassnahmen (z.B. Nacharbeit) sind in der Regel Folgen davon.

7.1.2 Kurze Bauzeiten erfordern optimal geplante und überwachte Abläufe

Gemäss ASTRA wird das Ziel „Einhalten der Bauprogramme“ mit der Fb-Miete gut erreicht, denn

- der Bauplaner ist gefordert, bereits bevor er mit der eigentlichen Planung beginnt, den ganzen Lebenszyklus zu betrachten - er hat schon in der ersten Teilphase entsprechend konkrete Unterlagen zu liefern;
- die Bauherrschaft muss mit der Submission nicht nur die maximale Arbeitsdauer bekannt geben, sondern auch schon definieren, an welchen Tagen nicht gearbeitet wird und somit keine

Miete³ abgegolten wird (z.B. Samstag, 17:00 Uhr bis Montag, 07:00 Uhr) und unter welchen Voraussetzungen ein Schlechtwettertag geltend gemacht werden kann;

- der Unternehmer muss „seinen“ Endtermin im gesetzten Rahmen festlegen und sein Angebot und Termincontrolling auf diesen auszurichten;
- alle Beteiligten sind gezwungen, die nötigen QS-Massnahmen frühzeitig und fest in ihre Abläufe einzuplanen und an einem intensiven Kommunikationsprozess aktiv mitzuwirken.

Das ASTRA weist darauf hin, dass Ausführungsänderungen, Lücken in den Vorgaben und entsprechende Forderungen des Unternehmers indes nie ganz ausgeschlossen werden können. Auch detaillierte und umfassende Vorgaben können nicht jede Eventualität klar beschreiben.

Aus Sicht der EFK begünstigen optimal geplante Abläufe und eine entsprechend frühzeitige Arbeitsvorbereitung in erster Linie eine möglichst kurzen Bauzeit. Ermöglicht wird dies durch eine Planung, die durchwegs auf genügend klar definierten Zielen und Vorgaben basiert. Diese hat auch Anliegen eines raschen Entscheidungswegs sowie der aktiven Termin- und Qualitätsüberwachung gebührend zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Tatsache, dass Abweichungen mit Kostenfolge bei der Bauausführung auch bei guter Planung immer möglich sind, ist es aus Sicht der EFK trotzdem wichtig, dass das ASTRA seine Vorgaben so genau wie möglich definiert. Von grosser Bedeutung ist, dass nach erfolgter Ausschreibung bei Fahrbahnmiets keine Projektänderungen mehr erfolgen.

So besteht aufgrund des aktuellen unvollendeten Stands der Vorgaben für Normen und Standards die Gefahr der „Einzelfallnormierung“. Die Planungs- und Rechtssicherheit bleibt somit vermindert. Dies kann nicht im Interesse von Werkverträgen sein, welche zwar auf einer gesamtheitlichen, verbindlichen Planung (UPlaNS) basieren, aber zu wenig eindeutig und umfassend definierte Leistungspakete beinhalten. Deshalb helfen nur klar definierte Leistungspakete zeitraubende Diskussionen (um zweifelhafte) Mehrforderungen aktiv zu reduzieren oder erfolgreich zu beenden (vgl. Empfehlung 3.3).

7.2 Der Nacht- und Sonntagsarbeit sind Grenzen gesetzt

Beim ASTRA sind im Rahmen der UPlaNS Bestrebungen feststellbar, die Dauer von Baustellen unter Verkehr möglichst kurz zu halten. Nebst den Wirtschaftlichkeits-Überlegungen gibt es jedoch viele andere Gründe, die auch aus der Sicht der EFK nicht unbeschränkt für einen durchgehenden Baustellenbetrieb mit Nacht- und Sonntagsarbeit sprechen.

Bei beschleunigenden Massnahmen besteht für das Personal (v.a. Bauleitung und Unternehmung) grundsätzlich das Risiko von erhöhtem Arbeitsdruck (Verfügbarkeit, Belastbarkeit). Ist dieser zu hoch, muss damit gerechnet werden, dass die Qualitäts- und Umwelthanforderungen nicht mehr

³ Gemäss Ziffer 12 Norm 641 505a soll der Mietpreis oder Bonus-Malus zwischen 10 000 und 20 000 CHF je Tag betragen. Der Druck von höheren Mietpreisen könnte zu Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, der Qualität und der Geschäftsabwicklung zwischen Unternehmer und Bauherr führen.

genügend beachtet und Sicherheitsbestimmungen verletzt werden⁴. Werden die Grenze der Erträglichkeit bzw. des Verantwortbaren überschritten, kann zudem die Arbeitszufriedenheit gefährdet sein. Die Gefahr einer Eskalation besteht gemäss den bisherigen Erfahrungen des ASTRA besonders dann, wenn dieser Druck bedenkenlos an die Subunternehmer weitergegeben wird.

Um das gemeinsame Ziel „kürzere Bauzeiten“ erreichen zu können, sind daher erfahrene, gute, belastbare und motivierte Mitarbeiter auf allen Stufen gefragt. Solche zu finden, ist aber eine schwierige Aufgabe, die selbst in einem breit abgestützten Wettbewerbsverfahren zu einem umsichtig definierten Leistungspaket nicht immer gelingt.

In diesem Umfeld sind Lohnzuschläge für Überzeit, oder ausnahmsweise Nacht- oder sogar Sonntagsarbeit grundsätzlich vertretbar. Sie werden jedoch nur angeordnet, wenn wirtschaftliche Argumente klar dafür sprechen. Gemäss ASTRA ist dies indes, die übergeordnete Ziele und Rahmenbedingungen gebührend berücksichtigend, selten der Fall. Zu beachten ist vor allem, dass Zu- und Abtransporte nicht beliebig gesteigert werden können, auch die Lieferbereitschaft der Werke (Beton, Belag) an Grenzen stösst und die Anwohner in der Regel empfindlich auf Störungen in ihrer Freizeit reagieren. Da in den Unterhaltsabschnitten oft auch Ausbauarbeiten enthalten sind, die einer öffentlichen Planaufgabe unterliegen, besteht zudem die Gefahr, dass Arbeit zu Unzeiten angefochten und damit der vorgesehene Baubeginn in Frage gestellt wird.

7.3 Die Fahrbahn-Miete beeinflusst den Ablauf von UPlANS positiv

Die EFK stellt fest, dass die Projektleiter der Filiale Winterthur wesentliche Chancen und Gefahren im Zusammenhang mit bauzeitverkürzenden Massnahmen aufzeigen können. Ihre Erfahrungen sind im ASTRA durch Rückmeldungen an das Management und die Projektleitung der anderen Filialen allgemein bekannt.

Obwohl noch keine gesicherten Daten zur Fahrbahnmieta vorliegen, beurteilt die EFK die bisher gewonnenen Erkenntnisse als sehr wertvoll. Die Abwicklungen künftiger Projekte kann bereits heute nachhaltig verbessert werden; das wirtschaftliche Handeln des Projektmanagements wird dadurch aktiv gefördert. Als wesentlichen Erfolg der Diskussionen rund um die Einführung von finanziellen Anreizen wertet die EFK vorab die (von allen Rollenträgern bekundete) Einsicht, dass Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortungen, Fristen und Abläufe von Anfang an klar zu regeln sind. Somit verpflichtet die Fb-Mieta durchgehend zur ausnahmslosen Termin- und Ressourcenplanung und zur permanenten Überwachung und Optimierung der Prozesse, als Voraussetzung für das Einhalten der Bauprogramme. Dem ASTRA eröffnet sich dadurch die Chance, sich künftig vermehrt auf seine Kernaufgaben, d.h. ein wirtschaftlich handelndes Projektmanagement konzentrieren zu können. Der EFK erscheint die Bauverkürzung wichtig und die Fahrbahn-Mieta als Anreiz dafür geeignet.

⁴ Ziffer 7.1 Norm 641 505a

Empfehlung 7.3 (Priorität 2)

Das ASTRA prüft bei allen Unterhalts- und Ausbauvorhaben im Rahmen der Unterhaltsplanung ob die Vorgabe einer Fahrbahn-Miete zweckmässig ist.

8 Die Massnahmen zu den Empfehlungen aus früheren EFK-Prüfberichten gelten über alles betrachtet als umgesetzt

In den Stellungnahmen zu Prüfungen der Jahre 2005 bis 2008 sicherte das ASTRA zu, diverse Verbesserungsmassnahmen zu ergreifen. Zu den Empfehlungen und deren Erreichungsgrad das Folgende:

Prüfauftrag 7355 „Investitionscontrolling hinsichtlich NFA“

Alle Empfehlungen sind umgesetzt. Eine erste Nachjustierung des Personalbestandes in den Bereichen Personalmanagement und Erhaltungsplanung erfolgte Ende Januar 2008. Bei der „Nachjustierung des Personalbestandes“ handelt sich um eine Daueraufgabe.

Hinsichtlich Fähigkeiten und Wissen der Projektleiter wurde insbesondere im Beschaffungswesen ein Risiko geortet. Entsprechende Schulungen wurden inzwischen erfolgreich durchgeführt, das Beschaffungshandbuch wurde überarbeitet. Die 4. Auflage wurde am 01.04.2010 verabschiedet. Ende 2007 wurden auch die Handbücher zum Investitionscontrolling Nationalstrassen (IC NS) eingeführt. Mit diesen verfolgt das ASTRA unter anderem das Ziel eines einheitlich geführten Qualitäts- und Risikomanagements für die Investitionsvorhaben (Leistung, Kosten, Qualität, Termine). Bestandteil der Projektstandberichte sind daher auch Risikobeurteilungen sowie die Vergabeplanung für die Hauptarbeiten (Schlüsselprojekte).

Prüfauftrag 8306 „Prüfung der Auftragsvergaben bei den Filialen ASTRA“

Alle 5 Empfehlungen sind umgesetzt.

Die Verlaufsblätter für alle Beschaffungen wurden grundsätzlich erstellt. Weiter wurden die Verantwortung (Visa), der Umgang mit Optionen und der Abschluss von Rahmenverträgen im Beschaffungshandbuch vom 01.04.2010 klar geregelt.

Prüfauftrag 8344 „Akonto-/ Vorauszahlungen der Kantone ZH, BE, JU und AG“

Alle 4 Empfehlungen sind soweit als möglich umgesetzt.

Die Abklärungen des ASTRA ergaben, dass keine Rückforderungen für den finanziellen Schaden aufgrund von mangelhafter Geschäftsführung der Kantone möglich sind.

Im Weiteren wird die Geschäftsleitung 2011 eine Weisung, mit klaren Vorgaben zu den Führungsinstrumenten (Kontrollsystem, zentrale Datensammlung usw.) in Kraft setzen, die im Rahmen der Netzvollendung der Nationalstrassen auch von den Kantonen zu beachten ist. Die Kantone werden entsprechend geschult.

Über alles betrachtet gelten die Empfehlungen als umgesetzt.

9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. November 2010 mit 

statt.

Sie ergab betreffend der von der EFK im Bericht gemachten Feststellungen und Empfehlungen Übereinstimmung. Geringe, vom ASTRA gewünschte Anpassungen werden hier nicht speziell erwähnt. Sie wurden von der EFK bereits in den vorangehenden Berichtstext übernommen.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sei für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



