



Bauherrensupport beim Projekt Gotthardpassstrasse

Bundesamt für Strassen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15072.806.00293.007
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Bauherrensupport beim Projekt Gotthardpassstrasse Bundesamt für Strassen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Prüfung zum Thema Projektmanagement mit dem Fokus auf die Bauherrenunterstützung durchgeführt. Dazu wurden die verschiedenen Vorhaben im Rahmen des Erhaltungsprojektes Gotthardpassstrasse untersucht. Ziel der Prüfung war die Beurteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den Projektorganisationen, die Überprüfung der Beschaffungen von externen Ingenieuren als Bauherrenunterstützungen (BHU) sowie deren Führung.

Das ASTRA ist verantwortlich für den Unterhalt und den Ausbau des Nationalstrassennetzes. Die Investitionen dafür betragen 2014 schweizweit rund 1,3 Milliarden Franken. In jeder der fünf Filialen besteht für die Umsetzung der Projekte eine Bauherrenorganisation. Die Bauherrenprojektleiter des ASTRA werden dabei durch BHU entlastet. Finanziert werden diese mit den Investitionskrediten für die Planung und Projektierung der Nationalstrassen. Gemäss ASTRA werden zwischen 40 und 65 Millionen Franken pro Jahr für BHU-Honorare ausgegeben.

Für die Beschaffung dieser Supportfunktion hat das ASTRA zwar Beschaffungsgrundsätze definiert, eine eigentliche Beschaffungsstrategie mit Zielvorgaben zur Optimierung des Einsatzes von BHU fehlt hingegen. Damit bleiben Synergien ungenutzt, mit denen die Kosten für den Bund reduziert werden könnten.

Innerhalb des ASTRA besteht zur Rolle und zu den Aufgaben der BHU kein einheitliches Verständnis. Die EFK vermisst ein durchgängiges System mit der Beschreibung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für BHU sowie das Verhalten der Filialen bei Interessenkonflikten. Für die EFK ist es folglich notwendig, dass zur Beauftragung der BHU die vorhandenen Vorgaben erweitert und präzisiert werden.

Das ASTRA hat den Bedarf für die BHU in keinem der geprüften Projekte nachvollziehbar nachweisen können. Es bestehen in den Filialen keine übergeordneten Planungen aufgrund derer der Bedarf systematisch ermittelt werden kann. Die überprüften Beschaffungen erfolgen projektbezogen und sind mehrheitlich ordnungsgemäss abgewickelt worden.

Die EFK empfiehlt dem ASTRA zudem, die Controllinginstrumente zur Überwachung der BHU weiter zu entwickeln und alle Verträge durch den generellen Verzicht auf «finanztechnische Anpassungen der Vertragssumme» mit einem Kostendach finanziell gegen oben zu begrenzen.

Die Instandhaltung der Gotthardpassstrasse verursacht Kosten von über 300 Millionen Franken. Aktuell sind für die Honorare der BHU rund 7,3 Millionen vorgesehen. Dabei sind noch Lücken bei der Gesamtkoordination der einzelnen Projekte zu schliessen. Die EFK hat zudem einige Mängel bei der Führung und der Kontrolle der BHU sowie bei der Bedarfsplanung festgestellt.

Die EFK hat dazu auf den Stufen Zentrale, Filiale und bei den Projekten entsprechende Empfehlungen formuliert.



Appui au maître d'ouvrage pour le projet de route du col du Saint-Gothard Office fédéral des routes

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit sur le thème de la gestion de projets à l'Office fédéral des routes (OFROU) en se concentrant sur l'appui au maître d'ouvrage. À cet effet, il a examiné plusieurs projets dans le cadre du programme de maintenance de la route du col du Saint-Gothard. Cet audit visait à évaluer les tâches, les compétences et les responsabilités des différentes organisations de projet ainsi qu'à examiner le recrutement et la gestion des ingénieurs externes en qualité d'appuis au maître d'ouvrage.

L'OFROU est responsable de l'entretien et de l'aménagement du réseau des routes nationales. En 2014, les investissements correspondants s'élevaient à quelque 1,3 milliard de francs à l'échelle nationale. Chacune des cinq filiales de l'OFROU dispose d'une organisation de maître d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets. Les appuis au maître d'ouvrage allègent la charge de travail des chefs de projet de l'OFROU. Ils sont financés grâce aux crédits d'investissement destinés à la planification et à la conception des routes nationales. Selon l'OFROU, les honoraires des appuis au maître d'ouvrage représentent entre 40 et 65 millions de francs par an.

L'OFROU a certes défini des principes d'acquisition pour cette fonction d'appui, mais il manque une véritable stratégie comprenant des objectifs pour optimiser le recours aux appuis au maître d'ouvrage. Ainsi, les synergies qui permettraient à la Confédération de réduire ses coûts sont inexploitées.

Il n'existe au sein de l'OFROU aucune compréhension commune du rôle et des tâches des appuis au maître d'ouvrage. Le CDF déplore l'absence d'un régime cohérent qui présenterait les tâches, les compétences et les responsabilités des appuis au maître d'ouvrage ainsi que le comportement des filiales en cas de conflits d'intérêts. Il estime donc nécessaire de compléter et de préciser les directives existantes pour mandater des appuis au maître d'ouvrage.

L'OFROU n'a pas pu prouver de manière plausible le besoin d'appuis au maître d'ouvrage dans les projets audités. Les filiales n'ont aucune planification générale qui permettrait d'identifier systématiquement ce besoin. Conformément pour la plupart, les acquisitions examinées sont réalisées projet par projet.

En outre, le CDF recommande à l'OFROU de développer les outils de controlling pour surveiller les appuis au maître d'ouvrage et de plafonner tous les contrats à l'aide d'une enveloppe budgétaire en renonçant de manière générale aux « adaptations financières du montant du contrat ».

L'entretien de la route du col du Saint-Gothard coûte plus de 300 millions de francs. Actuellement, des honoraires d'environ 7,3 millions sont prévus pour les appuis au maître d'ouvrage. Or des lacunes doivent encore être comblées dans la coordination générale des différents projets. De plus, le CDF a constaté certains manquements dans la gestion et le contrôle des appuis au maître d'ouvrage et dans la planification des besoins.

Le CDF a formulé des recommandations appropriées au niveau de l'office, des filiales et des projets.

Texte original en allemand

Supporto al committente per il progetto relativo alla strada del passo del San Gottardo

Ufficio federale delle strade

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica presso l'Ufficio federale delle strade (USTRA) relativa alla gestione di progetti, incentrata sul supporto al committente. Sono stati esaminati diversi lavori previsti nel quadro del progetto di conservazione concernente la strada del passo del San Gottardo. La verifica mirava a valutare i compiti, le competenze e le responsabilità nelle organizzazioni di progetto nonché a esaminare gli acquisti e la gestione degli ingegneri esterni assunti come supporto al committente.

L'USTRA è responsabile della manutenzione e della sistemazione della rete delle strade nazionali. Nel 2014, a livello nazionale, gli investimenti per la manutenzione e la sistemazione sono ammontati a circa 1,3 miliardi di franchi. In ciascuna delle cinque filiali USTRA è presente un'organizzazione con compiti di committenza competente per la realizzazione dei progetti. Il supporto al committente permette quindi di sgravare i capiprogetto dell'USTRA. Questo supporto è finanziato con crediti d'investimento per la pianificazione e la progettazione delle strade nazionali. Secondo l'USTRA gli onorari versati per il supporto al committente si aggirano intorno ai 40 e 65 milioni di franchi all'anno.

Benché l'USTRA abbia definito dei principi per l'acquisto di questa funzione di supporto, manca comunque una vera e propria strategia di acquisto con obiettivi volti a ottimizzare l'impiego di tale supporto. Questo significa che non vengono sfruttate le sinergie che permetterebbero di ridurre i costi per la Confederazione.

In seno all'USTRA il ruolo e i compiti del supporto al committente non sono chiaramente definiti. Secondo il CDF manca un sistema di fondo che descriva, da un lato, i compiti, le competenze e le responsabilità del supporto al committente e, dall'altro, il comportamento che le filiali dovrebbero adottare in caso di conflitti d'interesse. Conseguentemente, ritiene che le esistenti direttive che disciplinano il ricorso al supporto al committente debbano essere ampliate e precisate.

L'USTRA non è stato in grado di comprovare chiaramente la necessità di ricorrere al supporto al committente in nessuno dei progetti sottoposti a verifica. Nelle filiali non esistono pianificazioni sovraordinate che consentono di determinare sistematicamente la necessità di avvalersi di tale supporto. Gli acquisti esaminati vengono effettuati in funzione dei progetti ed eseguiti, nella maggior parte dei casi, in modo corretto.

Il CDF raccomanda inoltre all'USTRA di sviluppare ulteriormente gli strumenti di controllo per sorvegliare il supporto al committente e di definire in tutti i contratti un importo massimo dei costi rinunciando in generale ad "adeguamenti tecnico-finanziari della somma contrattuale".

La manutenzione della strada del passo del San Gottardo genera costi di oltre 300 milioni di franchi. Attualmente, circa 7,3 milioni di franchi sono previsti per gli onorari al supporto al committente. Nel contempo devono essere ancora colmate le lacune nel coordinamento generale dei singoli progetti. Il CDF ha inoltre constatato alcune deficienze nella gestione e nel controllo del supporto al committente come pure nella pianificazione del fabbisogno.

Il CDF ha formulato le corrispondenti raccomandazioni a livello di centrale, filiale e progetti.

Testo originale in tedesco



Project owner support on the Gotthard pass road project Federal Roads Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit on the topic of project management at the Federal Roads Office (FEDRO), which focused on project owner support. To this end, the various projects that are part of the Gotthard pass road maintenance project were examined. The aim of the audit was to assess the tasks, powers and responsibilities in project organisations and to audit the procurement and management of external engineers as project owner support.

FEDRO is responsible for maintaining and expanding the motorway network. Investments in motorway maintenance and expansion amounted to CHF 1.3 billion for all of Switzerland in 2014. There is a project owner organisation in each of the five branches to implement the projects. At the same time, the workload of the project managers of FEDRO project owners is lightened with support. This support is financed by investment loans for the planning and development of motorways. According to FEDRO, between CHF 40 and 65 million is spent each year on project owner support fees.

Although FEDRO defined procurement principles for the procurement of this support function, there is no actual procurement strategy with targets for optimising the utilisation of project owner support. This means that synergies which could lower the costs for the Confederation are not being exploited.

Within FEDRO, there is no common understanding of the role and tasks of project owner support. The SFAO believes that a consistent system with a description of the tasks, powers and responsibilities of project owner support and a code of conduct for the branch when faced with conflicts of interest are lacking. Thus, it considers it essential that the existing regulations on commissioning project owner support be fleshed out and made more precise.

FEDRO was unable to coherently prove the need for project owner support in any of the projects audited. There are no overarching planning activities in the branches that can be used as a basis to systematically determine the need. The procurements examined were made based on individual projects and most of them were executed correctly.

The SFAO also recommends that FEDRO further develop the controlling instruments for the supervision of project owner support and define an upper financing limit for all contracts by generally refraining from "financial adjustments to contract amounts" and by setting a cost ceiling.

The maintenance of the Gotthard pass road entails costs of over CHF 300 million. Currently, approximately CHF 7.3 million is earmarked for project owner support fees. At the same time, gaps in the overall coordination of individual projects have yet to be closed. Moreover, the SFAO has identified some shortcomings in the management and monitoring of project owner support and in requirements planning.

The SFAO has also made corresponding recommendations at the central, branch and project levels.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des ASTRA zur Prüfung:

Die EFK hat festgestellt, dass die geprüften Projekte aus rechtlicher Sicht korrekt abgewickelt wurden. Bei den Verbesserungsvorschlägen bezüglich der (Ressourcen-) Planung, im Controlling und der finanziellen Optimierung bestehen keine Differenzen. Hingegen geht aus dem Bericht nicht hervor, dass das heutige Modell mit Beizug der BHU dem vom Parlament beschlossenen Auftrag entspricht. Insbesondere in der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), 05.070, wird festgehalten, dass der Bund die neu auf das ASTRA übertragenen Aufgaben nicht selber vollständig wahrnehmen kann. Teile davon sollen an Dritte übertragen werden. Alle delegierbaren Aufgaben sollten nicht vom Bund wahrgenommen werden, sondern an Dritte übertragen werden. Dabei handelt es sich vor allem um die Ausführung des betrieblichen Unterhalts, die Ausarbeitung der Bau- und Ausbau- sowie Unterhaltsprojekte, die Übernahme der Bauleitung und die Ausführung der Projekte (Bauleistungen), vgl. S. 6144 f.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	10
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	10
2	Vorgaben der ASTRA-Zentrale zur Bauherrenunterstützung	10
2.1	Beschaffungsgrundsätze für die Bauherrenunterstützung sind definiert, eine Strategie fehlt	10
2.2	Rolle und Aufgaben der Bauherrenunterstützer müssen präzisiert werden	11
2.3	Verträge sind mit einem Kostendach finanziell gegen oben zu begrenzen	13
3	Aufgaben der Filialen	14
3.1	Der Bedarf an Bauherrenunterstützung ist objektiv zu ermitteln	14
3.2	Die Kontrolle und Steuerung der Bauherrenunterstützung ist zu verbessern	15
4	Gesamtkoordination und Projekte der Gotthardpassstrasse	16
4.1	Die Gesamtkoordination muss ihre Aufgabe verbindlich definieren	16
4.2	Die BHU-Mandate könnten optimaler eingesetzt werden; die Leistungen sind zu konkretisieren	17
4.3	Erhaltungsprojekte Schöllenen und Nord: Die BHU-Vertrags- und Rechnungskontrolle hat durch den Bauherrenprojektleiter zu erfolgen	17
4.4	Erhaltungsprojekt Süd: Die Aufgaben von BHU und Projektverfasser sind zu trennen	18
4.5	Erhaltungsprojekt Betriebs- und Sicherheitsanlagen I: Das Nachtragsmanagement gilt auch für Minderleistungen	19
4.6	Erhaltungsprojekt Betriebs- und Sicherheitsanlagen II: Der Bedarf ist zwingend von der Bedarfsstelle zu definieren	19
5	Schlussbesprechung	21
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	22
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	23

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Inkraftsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 und der damit verbundenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, verschoben sich die Verantwortungen und Kompetenzen des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Der Bau, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen wurde von der Verbundaufgabe zur Bundesaufgabe. Der Bund wurde damit neu Bauherr und nimmt seither alle damit verbundenen strategischen und operativen Aufgaben wahr. Er trägt damit auch sämtliche Kosten. Die Investitionen für den Unterhalt und Ausbau betragen 2014 rund 1,3 Milliarden Franken. Die Kantone bleiben bis auf weiteres mit einem separaten Investitionskredit von rund 500 Millionen Franken für die Netzvollendung involviert.

Aufgrund des NFA musste das ASTRA organisatorische Anpassungen vornehmen. Die Übertragung der Nationalstrassen von den Kantonen ins Eigentum des Bundes erforderte eine örtliche Dezentralisierung wesentlicher Funktionen. Aus diesem Grund wurden im Jahr 2008 gesamtschweizerisch fünf ASTRA-Filialen (Winterthur, Zofingen, Thun, Bellinzona und Estavayer-le-lac) in Betrieb genommen. In jeder Filiale besteht eine Bauherrenorganisation. Die Mitarbeitenden in der Filiale Zofingen bearbeiten aktuell mit insgesamt 17 Bauherrenprojektleitern rund 300 laufende Projekte. In der Filiale Bellinzona werden durch 12 Bauherrenprojektleiter momentan rund 230 Projekte geführt.

Die Bau- und Unterhaltsprojekte werden von ASTRA-eigenen Bauherrenprojektleitern umgesetzt. Zu ihren Aufgaben gehören die Projektführung, die Projektplanung und -realisierung, die Beschaffungsplanung und -durchführung, sowie die Abnahme der Bauwerke inklusive die Überwachung der Garantieleistungen. Zusätzlich überwachen die Filialen den Zustand der Nationalstrassen. Dabei kontrollieren sie die Leistungserfüllung der mit dem betrieblichen Unterhalt und dem projektfreien baulichen Unterhalt beauftragten kantonalen Trägerschaften.

Aufgrund der Ressourcensituation werden die Bauherrenprojektleiter von externen Ingenieuren unterstützt. Sie bilden in den Projekten als sogenannte Bauherrenunterstützungen (BHU) die rechte Hand der Bauherrenprojektleiter. Die Honorare für die BHU werden über die Investitionskredite der Nationalstrassen finanziert. Gemäss der ASTRA-Filiale Zofingen werden im Durchschnitt zwischen 3 und 5 Prozent der Gesamtprojektkosten für BHU-Honorare ausgegeben. Dies entspricht – hochgerechnet auf das gesamte ASTRA – einer Summe von 39 bis 65 Millionen Franken pro Jahr.

Die von der EFK in die Prüfung einbezogenen Projekte Erhaltungsprojekt (EP) Schöllenen, Gotthardpassstrasse (GPS) Nord, GPS Süd, GPS Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen (BSA) und GPS Verkehr befinden sich alle entlang der Gotthardpassstrasse. Sie bildet als Nationalstrasse 3. Klasse eine 33 Kilometer lange Hauptverkehrsachse, die aufgrund ihrer besonderen Lage als wichtige Ausweichroute des Gotthard-Strassentunnels zum Nationalstrassennetz gehört. Die kontinuierliche Erneuerung der Gotthardpassstrasse über eine Periode von rund 60 Jahren führte dazu, dass der Zustand der Strecke sehr heterogen geworden ist. Neben der Werterhaltung steht bei der Sanierung auch die Erhöhung der Verkehrssicherheit im Zentrum. Das Gesamtprojekt überschreitet die Sprachgrenzen (Deutsch, Italienisch) und damit zusätzlich anspruchsvoll zu führen.



1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Ziele der Prüfung sind die Beurteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) in der Projektorganisation, die Überprüfung der Beschaffungen der BHU sowie die Ausgestaltung der Instrumente zur Führung derselben. Aufgrund der Risikoanalyse zum Prüfauftrag der EFK und durch Überlegungen zur Wesentlichkeit ergaben sich die folgenden Prüffragen:

- Sind die BHU ordnungsgemäss beschafft worden?
- Sind die Projekte in Bezug auf die BHU zweckmässig organisiert?
- Werden die richtigen Instrumente zur Führung der BHU angewendet?

Zur Beantwortung der Prüffragen hat die EFK konkrete Vorhaben ausgewählt. Es sind dies die oben erwähnten Erhaltungsprojekte der Gotthardpassstrasse auf der Nationalstrasse N2.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Frank Ihle durchgeführt, mit punktueller Unterstützung der Finanzkontrolle des Kantons Tessin. Die Prüfergebnisse basieren auf den Interviews mit Mitarbeitenden in den Filialen Zofingen und Bellinzona, sowie auf ausgewählten Dokumenten.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend und umfassend erteilt. Die von der EFK verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die Prüfung wurde in der Zeit vom 26. Oktober bis 5. November 2015 durchgeführt.

2 Vorgaben der ASTRA-Zentrale zur Bauherrenunterstützung

2.1 Beschaffungsgrundsätze für die Bauherrenunterstützung sind definiert, eine Strategie fehlt

Die Bauherrenprojektleiter in den ASTRA-Filialen sind genügend qualifiziert, damit sie die Projekte selber umsetzen könnten. Aus Ressourcengründen müssen sie aber von externen Ingenieuren unterstützt werden. Ziel dieser Auslagerung ist es, trotz möglichst stabilem Personalbestand im ASTRA, die operationelle Verantwortung für die Projekte zu behalten. Das ASTRA gibt an, dass rund 200 Ingenieure anzustellen wären, um auf Bauherrenunterstützer verzichten und die Aufgaben wieder selbst erledigen zu können. Das ASTRA verfügt in Bezug auf die BHU über Beschaffungsgrundsätze im Sinn von «make or buy». Sowohl im Projekthandbuch wie auch im Beschaffungshandbuch ist der Umgang mit BHU-Grundsätzen verbindlich geregelt. Gemäss ASTRA hat sich das System mit Bauherrenunterstützungen seit der Inkraftsetzung von NFA grundsätzlich bewährt. Eine Beschaffungsstrategie mit Zielvorgaben zur Optimierung des Einsatzes von BHU über die nächsten Jahre fehlt aber.

Die Dienstleistungen von BHU unterstehen dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Selbst bei der Beschaffung der BHU wird das ASTRA aus Ressourcengründen fallweise durch externe Ingenieure unterstützt. Das heisst, es kann ein externer Dienstleister notwendig werden, um den

BHU für das Projekt zu beschaffen. Der externe Dienstleister wird in der Regel freihändig beschafft und darf aus Gründen der Unabhängigkeit keine BHU-Mandate übernehmen. Tendenziell nimmt gemäss ASTRA die Anzahl der Projekte in den Filialen zu. Das wachsende Projektportfolio hängt damit zusammen, dass seit der Umsetzung von NFA einerseits viele Projekte in die Ausführungsphase wechseln und andererseits – über einen längeren Zeitraum betrachtet – mehr neue Projekte gestartet als beendet werden.

Beurteilung

Der Einsatz von BHU hat sich seit der Umsetzung des NFA im ASTRA etabliert. Sie dienen nicht, um kurzfristige Spitzenbelastungen der Bauherrenprojektleiter zu brechen oder fehlendes Know-how einzukaufen, sondern um den Bestand an Projektleitern der Bauherrenorganisation in den Filialen konstant zu halten. Seit dem Übergang der Nationalstrassen an den Bund, werden so die fehlenden Bauherrenprojektleiter durch BHU-Mandate kompensiert. Dies hat dazu geführt, dass das ASTRA einen Teil der Bauherrenaufgaben (Bsp. administrative Projektaufgaben, QM/QS, Führung Sitzungswesen) ausgelagert hat und damit bei der Umsetzung von Bauprojekten stark von Dritten abhängig geworden ist.

Das ASTRA hat zwar Beschaffungsgrundsätze definiert, eine eigentliche Beschaffungsstrategie mit Zielvorgaben zur Optimierung des Einsatzes von BHU, fehlt hingegen. Dadurch kann auch vorhandenes Synergiepotential, um die Kosten für den Bund möglichst tief zu halten, nicht erkannt und folglich nicht ausgeschöpft werden. Die EFK ist der Ansicht, dass nach dem NFA-Systemwechsel im Jahr 2008, die Weiterentwicklung der Beschaffungsgrundsätze zu einer Beschaffungsstrategie mit Zielwerten für einen optimalen Einsatz der BHU, insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht, ein wichtiger Konsolidierungsschritt wäre.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA die Weiterentwicklung der Beschaffungsgrundsätze zu einer Beschaffungsstrategie, mit dem Ziel, den Einsatz von BHU zu optimieren. Die Strategie ist zu kommunizieren und die Umsetzung sicherzustellen.

Stellungnahme des ASTRA:

Die Empfehlung wird umgesetzt. Vorgaben werden zudem ergänzt und/oder konkretisiert (z.B. im BHB, in den Vertragsvorlagen, in der UKR), bestehende Instrumente (Leistungsbeschriebe, Rapportdeckblatt) entsprechend angepasst und wo nötig neue Instrumente eingeführt.

2.2 Rolle und Aufgaben der Bauherrenunterstützer müssen präzisiert werden

Für die Beurteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten hat die EFK aus dem Gesamtkontext drei Dokumente der Zentrale näher betrachtet: der „Leistungsbeschrieb für die Bauherrenunterstützung (BHU)“, den „Leistungsbeschrieb für die Oberbauleitung (OBL)“ und den „Leistungsbeschrieb für die Gesamtprojektleitung (GPL)“. Diese Unterlagen sind von der ASTRA-Zentrale im Oktober 2013 erlassen worden. Die Dokumente gelten als Pflichtenheft-Vorlagen für BHU, die OBL und für den Gesamtprojektleiter ASTRA (GPL). Darin sind unter



anderem die zu erreichenden Ziele in den einzelnen Projektphasen, die Leistungen des Auftraggebers und des Auftragnehmers angeben. Die Zentrale des ASTRA schreibt aber nicht vor, wie die Leistungsbeschreibungen in die Verträge mit den BHU übernommen werden sollen.

Die Leistungsbeschreibungen werden zwar spezifisch für BHU oder OBL erstellt, es finden sich aber keine Vorgaben, ob getrennte Verträge abgeschlossen werden sollen, falls die Aufgaben von BHU und OBL durch ein und dasselbe Ingenieurbüro vorgenommen werden. Das ASTRA wendet die allgemeinen Direktiven, wie Unbefangenheitserklärung oder Ausstandsregelung an, es fehlen aber spezifische Vorschriften der Zentrale für den Fall, dass Ingenieurbüros in Projekten durch „Kreuzbeziehungen“ in einen Interessenkonflikt geraten können. Das heisst, wenn im einen Projekt die Firma A als BHU und die Firma B als Projektverfasserin engagiert sind und in einem anderen Projekt gerade die umgekehrte Konstellation besteht. In den Standardorganigrammen der ASTRA-Zentrale ist ersichtlich, dass für die Projektkategorien Schlüsselprojekt und prioritäres Projekt ein BHU als Stabstelle vorgesehen ist. Für ein „übriges Projekt“ ist grundsätzlich kein BHU vorgesehen. Die Filialen verfügen aber hier gemäss ASTRA-Zentrale über einen Ermessensspielraum.

Beurteilung

Innerhalb der ASTRA-Filialen Zofingen und Bellinzona besteht zur Rolle der BHU und OBL kein einheitliches Verständnis. Die EFK vermisst von der Zentrale ein durchgängiges System für die ASTRA-Projekte, in welchem die Hierarchiestufen der Projektorganisation (Steuerung, Führung, Umsetzung), die Rollenbeschreibungen und -besetzungen, die Erläuterung der Integration der BHU in die Standardorganigramme, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen, die Lieferobjekte etc. in einer einheitlichen Nomenklatur beschrieben sind. Darin muss bspw. auch ersichtlich sein, welche Bauherrenaufgaben nicht an den BHU delegiert werden dürfen. Die Filialen brauchen von der Zentrale weitere Vorgaben zur Reduktion der Gefahr von Interessenkonflikten, zur Vertragsausgestaltung, zum Umgang mit den kommerziellen Firmengeheimnissen der beauftragten Ingenieurbüros, zur Rolle des BHU in der Oberbauleitung usw., um weitere Beispiele zu nennen. Nach Ansicht der EFK ist der Grat zwischen selbständig zu erbringender Dienstleistung und unselbständiger Arbeitsleistung schmal. Mit einer klaren Umschreibung der Verantwortlichkeiten und der Vereinbarung von Lieferobjekten, kann vermieden werden, dass BHU-Leistungen als Personalleihe qualifiziert werden könnten. Dies hätte neben beschaffungsrechtlichen wohl auch haushaltrechtliche Konsequenzen zur Folge.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Rolle „Bauherrenunterstützung“ zu präzisieren und den Rahmen für die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und bei Interessenkonflikten einheitlich festzulegen, zu kommunizieren und die Einhaltung periodisch zu überprüfen.

Stellungnahme des ASTRA:

Die Empfehlung wird umgesetzt. Insbesondere wird diese mit dem Projektmanagement thematisiert, mit dem Ziel eines einheitlichen Rollenverständnisses der BHU mit entsprechend klarem Rollenbild (Leistungsbeschreibung) und Abgrenzung von den OBL Aufgaben.

2.3 Verträge sind mit einem Kostendach finanziell gegen oben zu begrenzen

Bei Verträgen führen reine Mengenausweitungen ohne gleichzeitige Beststellungsänderung gemäss ASTRA-Weisungen rechtlich betrachtet nicht zu einer Beschaffung und benötigen deshalb keinen Vertragsnachtrag. Das ASTRA nennt dieses Instrument «finanztechnische Anpassung der Vertragssumme», welches auch im Beschaffungshandbuch erläutert wird. Das ASTRA verwendet es u.a. auch bei Dienstleistungsverträgen mit dem Vergütungssystem Zeittarif (z.B. für BHU), falls im Vertrag kein Kostendach vereinbart und der ursprüngliche Leistungsbeschreibung nicht verändert wurde. Dabei darf der Wert der Leistungserhöhung maximal 50 Prozent des Grundvertrages betragen. Beantragt wird die Anpassung ASTRA-intern mit einem Formular. Nach der Genehmigung des Antrags wird die Vertragssumme im Buchhaltungs- und Controllingsystem (TDcost) entsprechend angepasst.

Beurteilung

Im Rahmen der «finanztechnischen Anpassung der Vertragssumme» kann der Bauherrenprojektleiter bei laufenden BHU-Verträgen die Stundenzahl ohne formellen Vertragsnachtrag erhöhen lassen, falls die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Aus der Sicht der EFK verleitet die Möglichkeit der «finanztechnischen Anpassung der Vertragssumme» den Bauherrenprojektleiter dazu, bei BHU-Verträgen auf die Festlegung einer expliziten Honorarobergrenze zu verzichten. Dies widerspricht einem wichtigen Grundsatz der Beschaffungskommission des Bundes (BKB), dass die Dienstleister ihre Leistungen zu Festpreisen oder nach Aufwand mit oberer Begrenzung der Vergütung durch ein Kostendach zu erbringen haben und von ihr in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes sowie im Mustervertrag für Dienstleistungsaufträge verankert wurde. Dieses Instrument widerspricht dieser Vorgabe der BKB. Es führt ausserdem zu BHU-Verträgen, welche zu wenig auf den effektiven Bedarf abgestimmt werden müssen.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, das Instrument der «finanztechnischen Anpassung der Vertragssumme» aus allen Weisungen zu eliminieren und ab sofort Verträge durch ein Kostendach finanziell gegen oben zu begrenzen.

Stellungnahme des ASTRA:

Empfehlung wird bezüglich der BHU-Mandate umgesetzt: die Vorgaben im Beschaffungshandbuch werden dahingehend angepasst. Bezüglich der Bauleistungen sind jedoch gemäss SIA-Norm 118 Mengenänderungen ohne Nachtrag zulässig. Die Möglichkeit der finanztechnischen Anpassung der Vertragssumme ist bei diesen Verträgen unabdingbar. Die Anpassung der Vertragssumme infolge Teuerung wird für alle Vertragsarten weiterhin mit diesem Instrument vorgenommen.



3 Aufgaben der Filialen

3.1 Der Bedarf an Bauherrenunterstützung ist objektiv zu ermitteln

In den ASTRA-Filialen Zofingen und Bellinzona besteht keine zentrale Beschaffungsorganisation. Die projektbezogenen Beschaffungen werden unter der Federführung der Bauherrenprojektleiter durchgeführt. Das Beschaffungshandbuch des ASTRA definiert die Spielregeln für die Beschaffungen sehr detailliert. Es erwähnt die Wichtigkeit der Bedarfsermittlung, macht aber keine Aussagen, wie diese konkret zu erfolgen hat. Im Gegensatz dazu beschreibt es die Eignungs- und Zuschlagkriterien und deren Gewichtung sehr genau und schreibt den Zeittarif als Vergütungsmodell für BHU-Verträge vor. Die Filialen haben für den Bezug von BHU-Leistungen keine Rahmenverträge abgeschlossen. Mit Rahmenverträgen wird bspw. bei Geologen gearbeitet, zum raschen „Abruf“ von Expertisen.

In den Filialen Zofingen und Bellinzona werden im Rahmen der Personalplanung die Projekte auf die Kapazitäten der Bauherrenprojektleiter abgestimmt. Es bestehen aber keine Vorgaben, wie der Bedarf für das Mandat des BHU ermittelt werden muss. Der spezifische Bedarf für BHU-Leistungen in einem Projekt wird jeweils durch den Bauherrenprojektleiter ermittelt. Aufgrund seiner Arbeitsauslastung schätzt er beim jeweiligen Projekt den notwendigen Unterstützungsbedarf ab. Gemäss ASTRA hängt dieser von verschiedenen Faktoren ab: der persönlichen Arbeitsauslastung, der Komplexität des Projektes, der ASTRA-internen Klassierung des Projektes etc. Überlegungen zu „make or buy“ werden lediglich bei der Kategorie der „übrigen Projekte“ angestellt, im Sinn von Aufwand-Nutzen-Überlegungen.

Beurteilung

Das ASTRA hat den Bedarf für die BHU in keinem der geprüften Projekte nachvollziehbar nachweisen können. Für die BHU besteht in der Filiale Zofingen keine übergeordnete Planung, aufgrund derer der BHU-Bedarf systematisch ermittelt werden kann. Die Bedarfsplanung für die BHU-Leistungen erfolgt auf dem einzelnen Projekt und wird nicht systematisch und basierend auf Fakten (z. B. Personal-Ressourcenmanagement, Zeitbedarf für bestimmte Lieferobjekte oder Aufgaben) ermittelt. Eine Gegenüberstellung der vorhandenen und der benötigten Personalressourcen erfolgt nicht. Allgemein limitierender Faktor ist vielmehr das Beschaffungsrecht. Auch die finanziellen Mittel wurden vom ASTRA im Zusammenhang mit der Beauftragung von BHU nie als Kriterium erwähnt.

Die EFK ist der Meinung, dass die BHU-Aufträge grosszügig ausgestaltet werden. Die zu erbringenden Dienstleistungen sind mit einem grossen Spielraum formuliert, weil kaum Lieferobjekte vereinbart werden. Nach Ansicht des ASTRA zwingt das aufwändige Prozedere bei der Umsetzung des Beschaffungsrechts den Bauherrenprojektleiter dazu, grosse Reserven bei den BHU-Stunden einzubauen. Auch mit dem Abruf eingebauter Optionen bereits bei Vertragsbeginn, aktiviert der Bauherrenprojektleiter mögliche Reservestunden. In der Folge entstehen Verträge mit hoher Stundenzahl und langer Vertragsdauer (in den geprüften Projekten über die Projektdauer von 8 bzw. 9 Jahren).

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, den Bedarf für BHU aufgrund einer belastbaren Bedarfsplanung systematisch und nachvollziehbar vorzunehmen und auszuweisen.

Stellungnahme des ASTRA:

Das ASTRA wird bezüglich des Bezugs eines BHU bei den "übrigen Projekten" Kriterien und Instrumente für eine adäquate Bedarfsermittlung entwickeln und einführen, damit der Bedarf nachvollziehbar belegt werden kann.

3.2 Die Kontrolle und Steuerung der Bauherrenunterstützung ist zu verbessern

Die zu erbringenden BHU-Leistungen sind in den Verträgen allgemein und offen formuliert. Sie sind kaum in Form von Lieferobjekten beschrieben oder zeitlich nach Projektphasen gegliedert. Die zu erbringenden BHU-Leistungen sind mit unterschiedlichen Strukturen vereinbart. Während bei den Projekten EP Schöllenen und GPS Nord die BHU-Stunden phasenweise ausgesetzt sind, werden beim GPS Süd die zu erbringenden Leistungen linear über die Vertragsdauer verteilt.

Die vom ASTRA erwarteten Zielwerte sind schwer nachvollziehbar. In den vorliegenden BHU-Verträgen wurden Kostendächer vereinbart. Die Rechnungen der BHU werden mit Tagesrapporten eingereicht. Die prozentuale Ausschöpfung des Honorars im Vergleich zur Vertragssumme ist auf dem ASTRA-Rechnungsdeckblatt ausgewiesen. Weitergehende Kontrollmöglichkeiten des BHU-Kosten werden je nach Projekt sehr unterschiedlich geführt.

Die effektiven Kosten werden auf der Rechnung den zu belastenden Projekten (Schöllenen und Nord und neu auch für GPS Verkehr) zugeschrieben. Die Kosten werden i. d. R. jedoch auch auf dem Konto «übergeordnete Kosten» parkiert und sollen erst mit der Projektabrechnung entsprechend umgebucht werden.

Eine grundlegende Vorgabe bezüglich der BHU-Anteile an den Gesamtprojektkosten erachten die Filialen nicht als zielführend. Es müsse möglich sein, die projektspezifischen Unterschiede im Sinne des erforderlichen BHU-Leistungsumfangs individuell festlegen zu können. Die bisherigen Nachträge zu den BHU-Verträgen waren nachvollziehbar. Ein strukturiertes und standardisiertes Nachtragsmanagement für Dienstleistungsverträge – über die Filiale hinweg – steht nicht im Einsatz.

Gemäss Auskunft der Filialchefs Zofingen und Bellinzona bestehen nur wenige Vorgaben aus der ASTRA-Zentrale zur Thematik der BHU. Wichtigste Vorgabe im Rahmen der Compliance-Einhaltung bei BHU-Mandaten seien die Vorgaben des Beschaffungshandbuchs. In keinem der geprüften Projekte haben die BHU die Unbefangenheitserklärung unterzeichnet.

Beurteilung

Ein standardisiertes BHU-Controlling ist nicht vorhanden. Soll- und Ist-Werte werden je nach Projekt unterschiedlich festgelegt. Die Planung und Überwachung der Kosten für die BHU wird nicht einheitlich systemunterstützend erfasst. Auf der Ebene der Projekte wird die Leistungs- und Terminkontrolle je nach Bauherrenprojektleiter unterschiedlich umgesetzt. Die Kontrollen werden



zwar mehrheitlich im Sinn des internen Kontrollsystems durchgeführt, dienen aber nicht zur Führung der BHU. Die Filiale Zofingen erstellt Auswertungen zu den BHU (Bsp. Anteile BHU-Honorar an Projektgesamtkosten, Anzahl BHU-Mandate). Sie haben lediglich informellen Charakter und beinhalten kaum Steuerungszweck. Die Einführung einer pragmatischen aber systematischen Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle erscheint der EFK unabdingbar. Hierfür sollten die Filialen den Bauherrenprojektleitern die geeigneten Werkzeuge zur Verfügung gestellt werden.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, geeignete Controllinginstrumente für die Überwachung der BHU-Leistungen weiter zu entwickeln und auf den Ergebnissen Steuerungsmassnahmen zu formulieren.

Stellungnahme des ASTRA:

Empfehlung wird umgesetzt: Die vorhandenen Instrumente Rapportdeckblatt, IC-Cockpit etc. werden vereinheitlicht und zum Standard erklärt. Hingegen wird für alle Projekte (übrige Projekte, prioritäre Projekte und Schlüsselprojekte) die Rolle und die Aufgaben des BHU – auch für die Projektierungsphase – festgelegt. Die Rolle des BHU wird somit durch einen Leistungsbeschrieb von der Projektierungsphase bis zur Realisierung definiert. Dies entspricht auch der Empfehlung 2.

4 Gesamtkoordination und Projekte der Gotthardpassstrasse

4.1 Die Gesamtkoordination muss ihre Aufgabe verbindlich definieren

Auf Basis der einzelnen Projektorganisationen wurde das übergeordnete Gremium GPS Koordination unter der Federführung der Filiale Zofingen gebildet. Es hat die Aufgabe, die Projekte EP Schöllenen, EP Nord, EP Süd, BSA und Verkehr untereinander abzustimmen. Das Gremium trifft sich halbjährlich und verfügt über den Support eines BHU. Der bereits mandatierte BHU für die Projekte Schöllenen und Nord wurde mittels einem freihändigen Nachtrag beauftragt, das Gremium GPS Koordination zu unterstützen. Mit dem Vertrag wurde vereinbart, ein Projekthandbuch zu verfassen, auf dessen Erstellung aber im Zuge der Arbeiten verzichtet wurde. Vertragliche Anpassungen zog dieser Verzicht nicht nach sich.

Zwischen dem Gesamtorganigramm GPS und den Organigrammen der einzelnen Projekte bestehen diverse Unterschiede. Beispielsweise sind auf dem Gesamtorganigramm und den Einzelorganigrammen die Rollen der BHU nicht entsprechend den Standard-Organigrammen des ASTRA dargestellt. Das Gesamtorganigramm wurde im September 2015 überarbeitet (aktueller Stand 1. Oktober 2015).

Beurteilung

Mit der GPS Koordination hat die Filiale Zofingen ein übergeordnetes Steuerungs- und Koordinationsgremium für das Projekt Gotthardpassstrasse installiert. Die stichprobenweise geprüften Grundlagen des Gremiums sind aus der Sicht der EFK, trotz Unterstützung einer BHU, inhaltlich ungenügend. Durch das Fehlen des Projekthandbuches sind die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten sowie allfällige Weisungsbefugnisse der Koordinationsstelle

und die Schnittstellen zu den Projekten nicht geregelt. Die Rolle des BHU im Gremium GPS Koordination ist dadurch nicht mit einer Beschreibung spezifiziert. Das Gesamtorganigramm bildet die Projektorganisation nicht korrekt ab und weist Widersprüche zu den einzelnen Projektorganigrammen auf. Im zu erarbeitenden Projekthandbuch für die GPS Koordination sind die Aufgaben, Zuständigkeiten und Schnittstellen zu definieren und das mit den einzelnen Projekten harmonisierte Gesamtorganigramm ordnungsgemäss genehmigen zu lassen. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

4.2 Die BHU-Mandate könnten optimaler eingesetzt werden; die Leistungen sind zu konkretisieren

Die Instandhaltung der Gotthardpassstrasse ist mit Kosten von über 300 Millionen Franken ein grosses Infrastrukturprojekt des ASTRA. Die Projektorganisation ist seit dem Projektstart stufenweise erweitert worden. In den vier Projekten der Gotthardpassstrasse sowie den beiden Gremien GPS Koordination und GPS Verkehr hat das ASTRA insgesamt drei Verträge mit sechs BHU-Mandaten von zusammengerechnet mehr als 7 Millionen Franken vergeben. Infolge knapper Personalressourcen in der Filiale Zofingen sowie aufgrund der sprachlichen Herausforderungen hat die Zentrale entschieden, das Projekt GPS Süd durch die Filiale Bellinzona abwickeln zu lassen. Es gibt keine konsequente Kostenzuordnung zwischen BHU-Mandaten und den Projekten.

Beurteilung

Mit der Entwicklung des Projekts ist auch die Organisation angepasst worden. Neben den eigentlichen Bauprojekten (Schöllenen, Nord und Süd) sind auch Querschnittsfunktionen als zusätzliche Projekte (BSA und Verkehr) und die übergeordnete Koordination in das Projekt integriert worden. Das Organigramm der Projektorganisation macht aber einen unübersichtlichen Eindruck, namentlich in Bezug auf die Darstellung der BHU-Funktionen, welche gemäss Standardorganigramm nur eine Stabsstelle einnehmen sollte. Es sind viele (auch filialübergreifende) Schnittstellen entstanden, die es zu pflegen gilt und welche unnötig Ressourcen der Projektleiter und weiterer Gremien binden. Trotz der vorhandenen Komplexität des Projektes ist es aber für die EFK nicht nachvollziehbar, dass daraus sechs unterschiedliche BHU-Mandate erzeugt worden sind. Zudem lassen die vier BHU-Mandate der Firma A vermuten, dass dieses Ingenieurbüro zu einem grossen Know-how-Träger heranwachsen und eine ungewollte Schlüsselrolle im Gesamtprojekt einnehmen wird. Die Projektorganisation muss in Bezug auf die BHU-Mandate auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und angepasst werden. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

4.3 Erhaltungsprojekte Schöllenen und Nord: Die BHU-Vertrags- und Rechnungskontrolle hat durch den Bauherrenprojektleiter zu erfolgen

Die Vertragskontrolle des BHU erfolgt über die Tabelle «Honorarkontrolle Gotthardpassstrasse». Sie wird durch den BHU selber nachgeführt. Die Kontrolle vergleicht die bestellten Stunden und die effektiv erbrachten Leistungen inkl. der Zusatzstunden je Phase und je Projekt. Die materielle Rechnungskontrolle der BHU-Leistungen wird im Auftrag des Bauherrenprojektleiters durch den BHU selber vorgenommen, er selber leistet die Dritunterschrift auf dem Rechnungsdeckblatt.



Beurteilung

Die Führung des BHU-Vertrages obliegt dem Bauherrenprojektleiter. Dadurch, dass der BHU seine eigenen Rechnungen und damit seinen Vertrag über die oben erwähnte Tabelle nachführt, fehlt dem ASTRA die «unabhängige» Sicht auf den effektiven Vertragsstand. Es besteht das Risiko, dass allfällige Abweichungen nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden. Dieser Mangel in der Umsetzung des internen Kontrollsystems dieses finanzrelevanten Prozesses muss umgehend behoben werden. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

4.4 Erhaltungprojekt Süd: Die Aufgaben von BHU und Projektverfasser sind zu trennen

Bei den Simap-Ausschreibungen (2012) im offenen Verfahren für den BHU und zwei Mandaten für Ingenieurleistungen, wurden gewisse Zuschlagskombinationen ausgeschlossen. Die Idee des ASTRA war es, die Aufsichtsfunktion im Auftrag des Bauherrn (BHU) und die ausführenden Leistungen (Ingenieurleistungen) nicht demselben Auftragnehmer zu vergeben. Man wollte so vermeiden, dass eine Firma ausführt und sich gleichzeitig überwacht. Die Vergabestelle ASTRA hat die in der Ausschreibung formulierten Bedingungen bei der Zuschlagserteilung nicht vollständig berücksichtigt.

Mit einem Vertrags-Nachtrag beauftragte das ASTRA den BHU des GPS Süd, zusätzliche Leistungen zu erbringen, damit gewisse Tätigkeiten (z.B. Untersuchungen und Sofortmassnahmen) bis Passschliessung durchgeführt werden konnten. Dabei erbrachte der BHU die folgenden Leistungen: Vorbereitung der Ausschreibung von Bauwerksuntersuchungen, Unterstützung des Bauherrn bei der Auswahl der Bestvariante aufgrund einer Variantenstudie zum Tunnel-Fluchtweg durch den Projektverfasser erarbeitet, Zusammenstellung von Grunddaten zu Berechnungen von Setzungen des Viaduktes Fieud durch den Projektverfasser, die Ausschreibung baulicher Sofortmassnahmen auf der Basis von durch den Projektverfasser erarbeiteten Pläne und Leistungsverzeichnissen. Vertragliche Anpassungen im Sinn von Minderleistungen in den Verträgen des Projektverfassers wurden nicht vorgenommen. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Verhinderung von bestimmten Zuschlagskombinationen legitim. In Bezug auf die Vermeidung von Doppelfunktionen als BHU- und Projektverfasser, sind solche zusätzlichen Ausschlusskriterien sogar notwendig. Die in den Ausschreibungen formulierten Bedingungen müssen eingehalten werden, damit im Rahmen der Zuschlagserteilung keine Widersprüche entstehen, welche das Projekt durch allfällige Beschwerden unnötig verzögern.

Mit dem Vertrags-Nachtrag beim BHU ergeben sich aus Sicht der EFK verschiedene Herausforderungen. Einerseits müsste der Vertrag des Projektverfassers aufgrund der vom BHU übernommen Leistungen angepasst werden. Zum anderen ergeben sich aufgrund der höheren Honoraransätze des BHU (im Vergleich zum Projektverfasser) Mehrkosten für das Projekt. Ein weiterer Punkt ist die Abgrenzung der Verantwortung. Liefert der BHU Grundlagen für die

Projektierung zuhanden des Projektverfassers und ergeben sich daraus allfällige Schwierigkeiten bei der Realisierung oder im Betrieb (Bsp. Bauwerksschäden, Mehrkosten, Unfälle etc.), steigt das Risiko von Schuldzuweisungen und Regressfällen. Die Rollen und Aufgaben von der BHU und dem Projektverfasser sind, wie vom ASTRA selber als Grundsatz deklariert, konsequent zu trennen. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

4.5 Erhaltungsprojekt Betriebs- und Sicherheitsanlagen I: Das Nachtragsmanagement gilt auch für Minderleistungen

Mit dem BHU-Vertrag wurde die Erstellung eines Projekthandbuches vereinbart. Der Bauherrenprojektleiter hat jedoch bewusst auf die Erarbeitung des Projekthandbuches verzichtet. Gemäss ASTRA hat diese Leistungsreduktion keinerlei Auswirkungen auf das Vertragsvolumen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist das Nachtragsmanagement ein unbestrittenes und wichtiges Instrument für die Vertragsführung. Es sollte jedoch nicht nur bei Mehr- sondern auch bei Minderleistungen angewendet werden. Dies bedeutet, dass wenn vertraglich vereinbarte Leistungen nicht erbracht werden müssen, die Vertragssumme entsprechen gemindert werden muss. Ohne solche Anpassungen werden im Vertrag Reserven gebildet und die finanzielle Vertragsführung wird erschwert. Gerade bei lang dauernden Projekten wie der GPS ist die Formalisierung des Nachtragsmanagement zwingend. Der Bauherrenprojektleiter hat zusammen mit dem BHU sicherzustellen, dass Vertragsänderungen vorgenommen sowie umfassend und revisionsfähig dokumentiert werden. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)

4.6 Erhaltungsprojekt Betriebs- und Sicherheitsanlagen II: Der Bedarf ist zwingend von der Bedarfsstelle zu definieren

Wie bereits im Kapitel 3.1. festgehalten, ist der Beschaffungsbedarf von der Bedarfsstelle objektiv und nachvollziehbar auszuweisen. Beim Projekt BSA ist das ASTRA von diesem eigenen Grundsatz abgewichen. Die freihändige Beschaffung des BHU wurde zwar ordnungsgemäss begründet, jedoch wurde dabei der BHU vom ASTRA aufgefordert, im Rahmen seines Angebots auch den anzubietenden Stundenaufwand selber zu schätzen. Diese Aufwandschätzung des BHU wurde vom Bauherrenprojektleiter unverändert in den Vertrag übernommen.

Beurteilung

Das oben beschriebene Vorgehen verstösst gegen das Prinzip der Unabhängigkeit der Vergabestelle. Für den erwähnten Dienstleistungsvertrag soll das ASTRA nachträglich eine Kalkulation des Bedarfs erstellen und diese mit den vertraglich vereinbarten Stunden vergleichen. Bei einer Differenz von mehr als plus/minus 10 Prozent, ist der Vertrag mit dem BHU entsprechend anzupassen. (Empfehlung siehe Ende Kapitel 4)



Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, im Rahmen des Gesamtprojektes Gotthardpassstrasse

- *im zu erarbeitenden Projekthandbuch für die GPS Koordination die Aufgaben, Zuständigkeiten und Schnittstellen zu definieren und das mit den einzelnen Projekten harmonisierte Gesamtorganigramm ordnungsgemäss genehmigen zu lassen;*
- *die BHU-Mandate auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen allenfalls anzupassen;*
- *die Anwendung des internen Kontrollsystems in Bezug auf die Vertragsführung und Rechnungskontrolle sicherzustellen;*
- *die Rollenteilung zwischen BHU und Projektverfasser konsequent einzuhalten;*
- *die Minderleistungen beim BHU-Vertrag GPS BSA im Rahmen des Nachtragsmanagements zu dokumentieren und das Honorar entsprechend anzupassen;*
- *den Bedarf im BHU-Vertrag GPS BSA zu überprüfen und allenfalls anzupassen.*

Stellungnahme des ASTRA:

Präzisierung zu Ziff. 4.4: Es ist üblich, dass die BHU Grundlagen als Unterstützung des Bauherrn vorbereitet, welche den PV zur Verfügung gestellt werden. Aus dieser Tätigkeit entstehen keine zusätzlichen Risiken für den Bauherrn. Auch die Vorbereitung von Beschaffungsunterlagen gehört zu den möglichen Aufgaben einer BHU.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

- Das verlangte Projekthandbuch für die GPS Koordination wird erstellt und die Aufgaben, Zuständigkeiten und Schnittstellen darin definiert. Das Gesamtorganigramm wird mit den Organigrammen der Teilprojekte harmonisiert und entsprechend der Vorgaben des ASTRA genehmigt.
- Die verlangte Überprüfung hat stattgefunden mit folgender gewählten Lösung: 1 Mandat für die Bau-Teilprojekte Nord (EP Schöllenen, GPS Nord), Teilprojekt Verkehr und Koordinationsmandat; 1 Mandat für das fachlich anders gelagerte Teilprojekt BSA; 1 Mandat für das von der Filiale Bellinzona auf Italienisch geführte Teilprojekt Süd ist ein Minimum an Projektunterstützern (insgesamt 3 Mandate) gewählt worden. Eine weitere Verminderung der Anzahl Mandate kann nur mit Qualitätseinbussen erreicht werden. Aufgrund der Resultate der Überprüfung wird keine Anpassung der BHU-Mandate vorgenommen.
- Die entsprechenden Massnahmen wurden bereits umgesetzt.
- Die Empfehlung wird heute gelebt und auch in Zukunft entsprechend umgesetzt.
- Die Mehr- und Minderleistungen im BHU-Vertrag GPS BSA werden aufgearbeitet, dokumentiert und der Vertrag entsprechend angepasst.
- Der Bedarf für das BHU-Mandat wird neu ermittelt und der Vertrag bei Bedarf angepasst.

5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22.03.2016 statt. Teilgenommen haben folgende Personen:

ASTRA

- Guido Biaggio, Leiter Strasseninfrastruktur Ost
- Christian Kellerhals, Abteilungsleiter Steuerung und Finanzen
- Richard Kocherhans, Filialchef Zofingen
- Marco Fioroni, Filialchef Bellinzona
- Claude Page, Leiter Finanzinspektorat

EFK

- Urs Matti, Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen
- Daniel Scheidegger, Revisionsleiter
- Frank Ihle, Prüfungsexperte

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB 172.056.11)

Handbuch Beschaffungswesen ASTRA (7. Auflage)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BHU	Bauherrenunterstützung
BSA	Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen
EP	Erhaltungsprojekt
GPS	Gotthardpassstrasse
IKS	Internes Kontrollsystem
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen
OBL	Oberprojektleitung
PV	Projektverfasser
UKR	Unterschriften- und Kompetenzenregelung des ASTRA

Glossar

Bauherrenprojektleiter	Als Mitarbeiter der ASTRA-Filiale ist er für die Erarbeitung und Realisierung des Projektes verantwortlich. Er vertritt das Projekt nach innen und aussen. Ihm obliegt die Gesamtüberwachung des Projektes.
Bauherrenunterstützer	Auftragnehmer des ASTRA. Er berät und unterstützt den Bauherrenprojektleiter bei seinen Arbeiten im Rahmen seines Mandats bei der Überwachung von Terminen, Kosten, Leistungen und Qualität.
make or buy Entscheidung	Der Entscheid, selber eine Leistung (bundes-)intern zu erbringen oder diese extern zu beschaffen.
Projekthandbuch	Das Projekthandbuch beschreibt alle erforderlichen Standards für ein spezifisches Projekt.
Stabsstelle	Stelle innerhalb der Projektorganisation, die nicht mit der Erfüllung eigener Leitungsaufgaben betraut, sondern der Leitungsaufgabe des Bauherrenprojektleiters zur Entlastung zugeordnet ist
Zeittarif	Honorierung nach Aufwand (im Stundenlohn)

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).