



Prüfung von Projekten und der Aufsicht bei Agglomerationsprogrammen

Parallelaudit von Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen mit fünf Kantonalen Finanzkontrollen; Prüfung beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) bzw. Raumentwicklung (ARE)



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15352.812.00304.009
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	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)

Prüfung von Projekten und der Aufsicht bei Agglomerationsprogrammen

Parallelaudit von Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen mit fünf Kantonalen Finanzkontrollen; Prüfung bei den Bundesämtern für Strassen bzw. Raumentwicklung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Zeitraum von April bis November 2015 zusammen mit den fünf Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Solothurn und Schaffhausen eine gemeinsame Prüfung von baulichen Massnahmen aus Agglomerationsprogrammen der ersten Generation durchgeführt. Im Zentrum der Prüftätigkeit standen von den KFK ausgewählte Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen in der Phase der Bauausführung mit Investitionen von rund 170 Millionen Franken, welche durch den Bund gemäss Infrastrukturfondsgesetz (IFG) zwischen 35 und 40 Prozent mitfinanziert wurden.

Der Prüfungsabschluss erfolgte beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) betreffend die Aufsicht und beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) betreffend die Umsetzungs- und Wirkungskontrolle.

Zusammenfassend ergaben sowohl das Parallelaudit als auch die Prüftätigkeiten bei den beiden Bundesämtern über weite Strecken einen positiven Befund.

Aufsichtsbezogene Ergebnisse

Die Umsetzungskontrolle wird bereits heute vom ARE erstellt

Nach Abschluss der Projekte und Agglomerationsprogramme wird der Stand der Umsetzung vom ARE periodisch erfasst und stufengerecht kommuniziert.

Die Wirkungskontrolle hinsichtlich der Investitionen vom ARE steht noch aus

Seit rund acht Jahren fliessen beträchtliche Bundesmittel zur Mitfinanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsmassnahmen in dringende und baureife Projekte sowie in die Agglomerationsprogramme. Von den dafür vorgesehenen sechs Milliarden Franken hat das Parlament in drei Etappen bisher rund 95 % freigegeben. Das ARE kann aktuell noch keine Angaben über die erzielte Wirkung dieser Investitionen machen. Die Umsetzung dieses politischen Auftrags wird erst in den nächsten Jahren erfolgen.

Die Verschlinkung des ASTRA-Geschäftsprozesses ist in Erwägung zu ziehen

Das heutige Vorgehen für die Ausfertigung der Finanzierungsvereinbarung, der tranchenweisen Auszahlung der Bundesbeiträge und dem periodischen Controlling wird sowohl bei Gross- als auch Kleinstprojekten – entsprechend dem gültigen Regelwerk – administrativ identisch durchgeführt. Bei der überwiegenden Anzahl aller Massnahmen handelt es sich um kleine Projekte, welche mangels Differenzierung sowohl bei den Trägerorganisationen als auch beim Aufsichtsamt in der Bearbeitung zu beträchtlichem und unangemessen hohem administrativen Aufwand führen. Eine Verschlinkung des Geschäftsprozesses sollte in Erwägung gezogen werden.



Die Hilfestellung des ASTRA und des Bundesamts für Verkehr (BAV) für das Ermitteln der anrechenbaren Kosten ist periodisch zu aktualisieren

Der Begriff «anrechenbare Kosten» dient für das Ermitteln des auszahlenden Bundesbeitrags an eine bauliche Massnahme als Referenzgrösse. Als Hilfestellung für die Trägerorganisationen wurde zu diesem Thema ein Merkblatt verfasst, welches periodisch aktualisiert werden sollte.

Die von den Kantonen an das ASTRA übermittelten Jahresplanwerte über die voraussichtlichen Bundesbeiträge sind wenig verlässlich

Eine Auswertung über die Jahre 2012 bis 2014 ergab erhebliche Abweichungen zwischen der Summe aller zur Zahlung vorgesehenen Bundesbeiträge und dem tatsächlichen Auszahlungsbetrag. In der genannten Periode hat das ASTRA jährlich nur rund 45 % der vorgesehenen Bundesmittel an die Kantone überwiesen. Inzwischen sind die Kantone aufgefordert worden, ihre Planungen für den Finanzbedarf des Bundesbeitrags realistischer zu ermitteln.

Projektbezogene Ergebnisse

Die detaillierten projektbezogenen Ergebnisse aus dem Parallelaudit sowie allfällige Empfehlungen gehen ausschliesslich aus den fünf kantonalen Prüfberichten der KFK hervor, welche nicht veröffentlicht werden. Diese Berichte enthalten insgesamt rund 30 Empfehlungen mit Verbesserungsmassnahmen. Alle Nachprüfungen über die Umsetzung der Massnahmen liegen im Verantwortungsbereich der jeweiligen KFK.

Übergeordnet bzw. im Sinne einer Querschnittsbetrachtung sind dazu einige Punkte festgehalten.

Die Ausführung der Bauvorhaben erfolgt generell in geordneten bewährten Strukturen, die Führungsarbeit sollte aber teilweise verbessert werden

Die Projektorganisationen waren hinsichtlich der Anforderungen der Bauvorhaben weitgehend zweckmässig und zielführend festgelegt. Zur Anwendung kam ausschliesslich die traditionell geprägte Form der Projektabwicklung, welche auf Vertragsverhältnisse mit Einzelleistungsträgern ausgerichtet ist. Neuere Formen der Projektabwicklung, welche u. a. zu Prozessoptimierungen oder zu Qualitätssteigerungen führen sollten, waren nicht ersichtlich.

Die Festlegungen der spezifischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten waren bei der Bauherrschaft meist angemessen, aber infolge gewisser Neuverteilungen durch Fremdbezug von Teilen der Führungsaufgaben bisweilen auch problematisch.

Die spezifischen Werkzeuge zur Führung und Kontrolle der Projekte waren bedarfsgerecht ausgewählt, überwiegend auf die Aufgaben ausgerichtet und in der Praxis angewendet worden. Allerdings war das notwendige Verständnis für die elementaren Bauprozesse nicht immer vorhanden.

Examen de projets et surveillance en matière de projets d'agglomération

Audit parallèle de mesures de circulation routière et de mobilité douce mené avec cinq contrôles cantonaux des finances; examen auprès de l'Office fédéral des routes et de l'Office fédéral du développement territorial

L'essentiel en bref

D'avril à novembre 2015, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné, conjointement avec les contrôles des finances des cinq cantons Argovie, Berne, Bâle-Ville, Soleure et Schaffhouse, des mesures de construction prises dans le cadre de projets d'agglomération de la première génération. L'examen était centré sur certaines mesures de circulation routière et de mobilité douce en phase d'exécution qui avaient été choisies par les contrôles cantonaux des finances. Avec des investissements de quelque 170 millions de francs, ces mesures ont été cofinancées à hauteur de 35 à 40 % par la Confédération, conformément à la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr).

L'examen s'est achevé auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU) en ce qui concerne la surveillance et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour le contrôle de la mise en œuvre et de l'efficacité.

En résumé, tant l'audit parallèle que les examens auprès des deux offices fédéraux ont en majeure partie donné des résultats positifs.

Résultats relatifs à la surveillance

Le contrôle de la mise en œuvre est déjà effectué par l'ARE

Au terme des projets, l'état de la mise en œuvre est vérifié périodiquement par l'ARE et communiqué de manière appropriée.

Le contrôle des effets des investissements n'a pas encore été effectué par l'ARE

Depuis environ huit ans, des ressources considérables de la Confédération ont servi à cofinancer des mesures de circulation ferroviaire et routière destinées à des projets urgents et prêts à être réalisés ainsi qu'à des projets d'agglomération. Jusqu'ici, le Parlement a libéré en trois étapes quelque 95 % des six milliards prévus à cet effet. Pour le moment, l'ARE ne peut pas encore se prononcer sur les effets de ces investissements. Ce mandat politique ne sera mis en œuvre que durant les années à venir.

Une simplification du processus opérationnel de l'OFROU doit être prise en considération

La procédure actuelle d'élaboration de la convention de financement, de versement par tranches des contributions de la Confédération et de contrôle périodique est mise en œuvre de manière identique sur le plan administratif, tant pour les grands que pour les plus petits projets, conformément aux règles en vigueur. La grande majorité des mesures porte sur des projets de petite taille, dont le traitement génère un travail administratif considérable et disproportionné, faute de différenciation au niveau des organismes responsables et de l'office chargé de la surveillance. Une simplification du processus opérationnel devrait donc être prise en considération.



L'aide de l'OFROU et de l'Office fédéral des transports (OFT) pour la détermination des coûts imputables doit être actualisée périodiquement

Les «coûts imputables» servent de grandeur de référence pour la détermination de la contribution fédérale devant être versée pour une mesure de construction. Une notice sur ce thème a été rédigée en guise d'aide pour les organismes responsables. Elle devrait être actualisée périodiquement.

Les valeurs annuelles planifiées que les cantons transmettent à l'OFROU pour les contributions fédérales sont peu fiables

Une évaluation portant sur les années 2012 à 2014 a révélé des écarts considérables entre la somme de tous les versements prévus de contributions fédérales et le montant effectif des versements. Durant la période en question, l'OFROU n'a versé chaque année aux cantons qu'environ 45 % du montant des contributions fédérales prévues. Les cantons ont par la suite été invités à prévoir de manière plus réaliste les besoins financiers pris en compte pour les contributions fédérales.

Résultats relatifs aux projets

Les résultats détaillés par projet issus de l'audit parallèle et les éventuelles recommandations figurent uniquement dans les cinq rapports d'examen cantonaux établis par les contrôles cantonaux des finances qui ne sont pas publiés. Ces rapports comportent au total une trentaine de recommandations avec des mesures d'amélioration. Tous les audits de suivis de la mise en œuvre des mesures relèvent de la responsabilité des contrôles cantonaux des finances concernés.

Quelques points sont mentionnés ci-dessous à titre général et dans une perspective transversale.

La réalisation des projets de construction s'effectue généralement dans le cadre de structures qui ont fait leurs preuves, mais le travail de direction devrait être amélioré sous certains aspects

Les organisations de projet étaient dans une large mesure efficaces et adaptées aux exigences des projets de construction. Seule la forme traditionnelle de réalisation des projets, axée sur des contrats avec des entreprises fournissant des prestations individuelles, a été utilisée. De nouvelles formes de réalisation des projets, visant entre autres à optimiser les processus ou à améliorer la qualité, n'ont pas été constatées.

La fixation des tâches spécifiques, des compétences et des responsabilités au niveau des maîtres d'ouvrage était généralement adéquate. Elle reste cependant problématique en raison de certaines redistributions découlant de l'attribution d'une partie des tâches de direction à des tiers.

Les outils spécifiques de direction et de contrôle des projets correspondaient aux besoins, axés le plus souvent sur les tâches et utilisés en pratique. La compréhension nécessaire pour les processus élémentaires de construction n'était toutefois pas toujours présente.

Texte original en allemand

Verifica dei progetti e vigilanza relativa ai programmi d'agglomerato

Audit parallelo sulle misure di circolazione stradale e traffico lento eseguito con cinque Servizi cantonali di controllo delle finanze; verifica presso l'Ufficio federale delle strade e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

L'essenziale in breve

Tra i mesi di aprile e novembre 2015 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito insieme ai cinque Servizi cantonali di controllo delle finanze di Argovia, Berna, Basilea Campagna, Soletta e Sciaffusa una verifica sui provvedimenti edilizi previsti dai programmi d'agglomerato di prima generazione. L'attività di verifica era incentrata sulle misure di circolazione stradale e traffico lento in fase di esecuzione scelte dai Servizi cantonali di controllo delle finanze. Queste misure prevedevano investimenti di circa 170 milioni di franchi, che per il 35–40 per cento sono stati cofinanziati dalla Confederazione secondo la legge sul fondo infrastrutturale (LFIT).

La verifica è stata eseguita presso l'Ufficio federale delle strade (USTRA) per quanto concerne la vigilanza, e presso l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) per il controllo dell'attuazione e dell'efficacia.

Riassumendo, sia l'audit parallelo che le attività di controllo presso i due uffici federali hanno dato perlopiù risultati positivi.

Risultati relativi alla vigilanza

Il controllo dell'attuazione è già eseguito dall'ARE

Al termine dei progetti e dei programmi d'agglomerato l'ARE ne rileva periodicamente lo stato di attuazione e lo comunica al livello gerarchico appropriato.

Il controllo dell'efficacia degli investimenti non è ancora stato eseguito dall'ARE

Da circa otto anni, un importo cospicuo di fondi federali destinati al cofinanziamento delle misure relative al settore ferroviario e alle misure di circolazione stradale confluisce in progetti urgenti e pronti per essere realizzati nonché nei programmi d'agglomerato. Il Parlamento ha finora stanziato in tre fasi circa il 95 per cento dei sei miliardi di franchi previsti a tal fine. Attualmente l'ARE non può ancora fornire indicazioni sull'efficacia di questi investimenti. Tale mandato politico sarà attuato solo nei prossimi anni.

Una semplificazione dei processi operativi dell'USTRA deve essere presa in considerazione

La procedura attuale per l'elaborazione dell'accordo sul finanziamento, il versamento dei contributi federali in tranche e il controlling periodico è eseguita in maniera identica a livello amministrativo sia per i grandi progetti che per i progetti di entità più modesta conformemente alla normativa vigente. La grande maggioranza delle misure rappresenta progetti minori il cui trattamento comporta, per mancanza di differenziazione, un onere amministrativo considerevole e sproporzionato a livello di enti responsabili e dell'ufficio incaricato della vigilanza. Una semplificazione dei processi operativi deve pertanto essere presa in considerazione.



Il promemoria dell'USTRA e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) per la determinazione dei costi computabili deve essere aggiornato periodicamente

I «costi computabili» servono come valore di riferimento nella determinazione del contributo federale da versare per un provvedimento edilizio. Per assistere gli enti responsabili è stato redatto un promemoria al riguardo, che dovrebbe essere aggiornato periodicamente.

I valori annuali preventivati che i Cantoni trasmettono all'USTRA riguardo ai contributi federali sono poco affidabili

Da una valutazione concernente gli anni 2012–2014 sono emerse differenze considerevoli tra la somma di tutti i versamenti previsti dei contributi federali e l'importo effettivo dei versamenti. Nel suddetto periodo l'USTRA ha versato annualmente ai Cantoni solo il 45 per cento circa dei fondi federali previsti. Nel frattempo i Cantoni sono stati invitati a prevedere in maniera più realistica il fabbisogno finanziario per il contributo federale.

Risultati relativi ai progetti

I risultati dettagliati relativi ai singoli progetti dell'audit parallelo ed eventuali raccomandazioni figurano esclusivamente nei cinque rapporti di verifica dei Servizi cantonali di controllo delle finanze, che non vengono pubblicati. Questi rapporti contengono complessivamente circa 30 raccomandazioni insieme a misure di miglioramento. Tutte le verifiche successive sull'attuazione delle misure sono di competenza dei rispettivi Servizi cantonali di controllo delle finanze.

Alcuni punti sono menzionati a titolo generale e in una prospettiva trasversale.

L'esecuzione dei progetti di costruzione avviene di regola in strutture regolate e collaudate, però l'attività di direzione dovrebbe essere in parte migliorata

Le organizzazioni del progetto sono state stabilite in maniera ampiamente efficace e opportuna rispetto ai requisiti dei progetti di costruzione. È stata utilizzata soltanto la forma tradizionale di esecuzione del progetto basata su contratti con fornitori di prestazioni singole. Nuove forme di esecuzione del progetto, volte tra l'altro a ottimizzare i processi o a migliorare la qualità, non sono state rilevate.

La definizione dei compiti specifici, delle competenze e delle responsabilità a livello di committente è stata perlopiù adeguata, ma talvolta si è rivelata problematica a seguito dell'attribuzione di alcuni compiti dirigenziali a terzi.

Gli strumenti specifici per la direzione e il controllo dei progetti sono stati scelti in base alle esigenze e si basavano prevalentemente sui compiti. Sono stati inoltre utilizzati concretamente. Tuttavia, la comprensione necessaria dei processi di costruzione elementari non era sempre presente.

Testo originale in tedesco

Audit of projects and supervision of urban programmes

Parallel audit of road traffic and human-powered mobility measures with five cantonal audit offices; audit of the Federal Roads Office and the Federal Office for Spatial Development

Key facts

In the period from April to November 2015, the Swiss Federal Audit Office (SFAO), together with the five cantonal audit offices of Aargau, Bern, Basel Landschaft, Solothurn and Schaffhausen conducted a joint audit of construction measures in urban programmes of the first generation. The focus of the audit work was on road traffic and human-powered mobility measures in the execution phase selected by the cantonal audit offices with investments of around CHF 170 million, which were co-funded by the Confederation by 35% to 40% in accordance with the Infrastructure Fund Act.

Completion of the audit took place in FEDRO concerning supervision and in ARE concerning implementation and impact assessments.

In summary, in addition to the parallel audit, the audit activities in both federal offices produced a largely positive result.

Supervision-related results

Implementation is already being checked by ARE

After concluding the projects and urban programmes, the implementation status is periodically recorded by ARE and is communicated to the appropriate level.

The impact check by ARE relating to investments is still outstanding

For some eight years now, significant amounts of federal resources have been used for co-financing rail and road transport measures in urgent and construction-ready projects as well as urban programmes. Parliament released around 95% of the CHF 6 billion earmarked for this in three stages. At the moment, ARE cannot provide any information about the impact these investments have had. The implementation of this political mandate will only take place in the next few years.

Streamlining of FEDRO business process must be considered

The current procedure for the drawing up of financing agreements, the payment of federal contributions in tranches and periodic controlling is identical in administrative terms for big and small projects in line with the applicable regulations. The majority of measures concern small projects, the processing of which leads to a considerable and disproportionately high administrative burden due to a lack of differentiation not only in the sponsoring organisations but also in the supervisory office. Streamlining of the business process should be considered.



The guide provided by FEDRO and the Federal Office of Transport (FOT) to determine the eligible costs must be updated periodically

The term "eligible costs" is used as a benchmark to determine the federal contribution to be paid for a construction measure. As a guide for the sponsoring organisations, a factsheet was prepared on this topic which should be updated periodically.

The annual planned figures submitted by the cantons to FEDRO on the estimated federal contributions are less reliable

A 2012 to 2014 analysis revealed significant differences between the sum of all the federal contributions earmarked for payment and the actual payment amount. In the period mentioned, FEDRO transferred annually only about 45% of the earmarked federal funds to the cantons. In the meantime, the cantons have been asked to plan their need for financing from the federal contribution more realistically.

Project-related results

The detailed project-related results from the parallel audit and any recommendations emerge exclusively from the five cantonal audit reports of the cantonal audit offices, which will not be published. In all, these reports contain around 30 recommendations with improvement measures. All follow-up audits on implementing the measures are the responsibility of the respective cantonal audit office.

At an overall level and in terms of a cross-sectional analysis, certain points need to be noted.

The implementation of construction projects is generally carried out in orderly, tried and tested structures, but management in some areas should be improved

The project organisations were set up to a large extent appropriately and in a targeted way regarding the requirements of the construction projects. The traditionally structured type of project management was used exclusively, which is geared to contractual relationships with individual service providers. There were no indications of newer forms of project management which should result in process optimisation or quality improvements among other things.

The setting of specific tasks, powers and responsibilities were largely appropriate on the part of the project owners, but they were also problematic as a result of certain reallocations due to external procurement of some management tasks.

The specific tools for the management and monitoring of the projects were selected in line with needs, largely geared to the tasks and were applied in practice. However, the required understanding of basic construction processes was not always in evidence.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) zur Prüfung:

Cet examen confirme que le cofinancement des projets d'agglomération par la Confédération, en particulier les mesures routières et de mobilité douce, est une tâche complexe. Le nombre élevé des mesures d'un coût relativement faible rend le travail administratif souvent fastidieux, non seulement pour les agglomérations et les communes concernées, mais aussi pour l'OFROU. Au vu des ressources en personnel très limitées de l'OFROU affectées au suivi du cofinancement des projets d'agglomération, il est difficile de proposer, de faire valider et de mettre en œuvre les simplifications voulues de toutes parts. Nous espérons que cet examen permettra d'accélérer la mise en œuvre des simplifications en cours de discussion et pour lesquelles nous avons besoin de l'aval du contrôle fédéral des finances, afin de ne pas devoir adapter les procédures une nouvelle fois ultérieurement.

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zur Prüfung:

Die ARE relevanten Inhalte und Teile des Berichtes sind korrekt wiedergegeben. Bezüglich der Beurteilung des künftigen Mehraufwandes der Agglomerationen bei der Umsetzung der Wirkungskontrolle ist der Bund darauf bedacht, diesen auf die agglomerationspezifische Interpretation der Bundesdaten und den Lernprozess im Umgang mit der Formulierung von Zielwerten zu beschränken. Bundesziel ist es, neben der Durchführung der Wirkungskontrolle des finanziellen Mitteleinsatzes im Programm Agglomerationsverkehr, für die Agglomerationen einen Mehrwert hinsichtlich Sensibilisierung zu erreichen. Die Durchführung der Wirkungskontrolle hat mit Beurteilung der Agglomerationsprogramme der jeweiligen Generation keinen direkten Zusammenhang.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5	Grundlagen der finanztechnischen Verfahren beim Infrastrukturfondsgesetz	14
2	Prüfung der Aufsicht durch das ASTRA	15
2.1	Unverhältnismässiger Bearbeitungsaufwand für Beitragszahlungen bei Kleinprojekten; der Geschäftsprozess ist bei kleinen Projekten schlanker zu gestalten	15
2.2	Unvollständige Bundesangaben für die Ermittlung der anrechenbaren Kosten; der Inhalt des entsprechenden Merkblatts ist periodisch zu aktualisieren	17
3	Prüfung der Schnittstelle zum ARE nach der baulichen Umsetzung	19
3.1	Schnittstelle zwischen Projektabschluss und Umsetzungskontrolle ist definiert und wird angewendet; die Wirkungskontrolle kann zurzeit nicht geprüft werden	19
4	Parallelaudit mit den Kantonalen Finanzkontrollen	21
4.1	Organisation für die Bauausführung	21
4.2	Werkzeuge für die Führung und Kontrolle der Projekte	22
4.3	Abstimmung von Finanz- und Baubuchhaltung	24
5	Schlussbesprechung	25
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen / Amtliche Vorgaben	26
	Anhang 2: Bauliche Massnahmen als Grundlage des Parallelaudits	27
	Anhang 3: Priorisierung der Empfehlungen	28

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Zeit vom 27. April bis 19. November 2015 zusammen mit verschiedenen Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) gemeinsame Prüfungen von baulichen Massnahmen aus Agglomerationsprogrammen der 1. Generation durchgeführt. Im Zentrum der Prüftätigkeit standen ausgewählte Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen in der Phase der Bauausführung. Die Mitfinanzierung durch den Bund stützt sich auf das Infrastrukturfondsgesetz (IFG) vom 6. Oktober 2006 sowie auf den «Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr» vom 21. September 2010.

Bei diesem von der EFK geleiteten und koordinierten «Parallelaudit» waren die folgenden fünf KFK – unter Respektierung ihrer Eigenständigkeit – massgeblich involviert; Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Solothurn und Schaffhausen. Das Prüfteam setzte sich pro Massnahme oder Massnahmenpaket aus Prüfungsexperten der jeweiligen KFK und der EFK zusammen.

Der Abschluss der Prüftätigkeiten erfolgte von der EFK beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) betreffend die Aufsicht und beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) betreffend die Umsetzungs- und Wirkungskontrolle. Beiden Ämtern wurden die Befunde aus den Prüfhandlungen – entsprechend ihren verschiedenen festgelegten Rollen bei den Agglomerationsmassnahmen – vorgelegt.

Prüfberichte

Das Berichtswesen dieses Parallelaudits wurde zweiteilig festgelegt:

- Je ein Prüfbericht der fünf geprüften Massnahmen oder Massnahmenpakete; detailliert abgefasst, teilweise ergänzt mit spezifischen projektbezogenen Themen.
Verfasserin ist die zuständige KFK; die Empfehlungen sind an kantonale Stellen adressiert. Diese Berichte werden nach kantonalen Vorgaben behandelt und nicht veröffentlicht.
- Ein Querschnittsbericht über die geprüften Massnahmen oder Massnahmenpakete; aus übergeordneter Sicht komprimiert abgefasst, ergänzt mit spezifischen Aufsichtsthemen.
Verfasserin ist die EFK; die Empfehlungen sind an die Bundesstellen adressiert. Dieser Bericht wird veröffentlicht.
Der Bericht enthält keine Wiederholungen der in den Prüfberichten der KFK enthaltenen Ergebnissen und Fragenbeantwortungen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit dem Parallelaudit bei der Umsetzung der baulichen Massnahmen / Verkehrsprojekten aus Agglomerationsprogrammen wurden aus Sicht der EFK folgende Prüfungsziele verfolgt:

- a) Das einheitliche und ordnungsmässige Führen und Steuern bei den kantonalen und kommunalen Bauherren.

Die Beantwortung der themenbezogenen Prüfungsfragen gehen – sofern es die KFK für relevant erachteten – aus den einzelnen Prüfberichten der KFK hervor.

Einige Antworten aus übergeordneter EFK-Sicht sind in Kapitel 4 festgehalten.

- b) Das vorgabenkonforme und angemessene Beaufsichtigen durch den Bund.

Die Beantwortung geht aus den Kapiteln 2 und 3 hervor.



1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Das Parallelaudit wurde von der EFK unter Leitung von Martin Perrot mit Unterstützung von Jürg Pfenninger vorbereitet und durchgeführt.

Prüfobjekte

Die Selektion der zu prüfenden Massnahmen als Stichprobe lag im Verantwortungsbereich der KFK. Damit eine gewisse Vergleichbarkeit der Prüfergebnisse gewährleistet werden konnte, fokussierte sich die Auswahl auf solche Massnahmen, welche Bestandteil von Agglomerationsprogrammen der 1. Generation sind, in der Phase der Bauausführung stehen und vom ASTRA aufsichtsmässig begleitet werden. Bei der KFK SH konnte die letzte Anforderung nicht eingehalten werden, denn die Selektion umfasste Massnahmen im Aufsichtsbereich des BAV (siehe Anhang 2).

Prüfpaket

Im Rahmen der Auditvorbereitung wurden von der EFK mit einem risikoorientierten Ansatz insgesamt sechs Prüfthemen mit zahlreichen Prüfhandlungen ermittelt, die vor der definitiven Festlegung inhaltlich abgegrenzt und während einer Pilotprüfung bezüglich Zielerreichung verifiziert wurden. Das so geschnürte «Basisprüfpaket» wurde mit massgeblicher Unterstützung der KFK Bern und Aargau erarbeitet und getestet. Es bildet die Grundlage für alle gemeinsam durchgeführten Prüfhandlungen.

Erweiterte Prüfhandlungen

Das Vorgehenskonzept des Audits sah ergänzend zum Basisprüfpakt vor, dass sowohl die EFK als auch die KFK – je nach Bedarf – zusätzliche individuelle Prüfhandlungen zu spezifischen Themen durchführen. EFK-seitig wurden die Prüfhandlungen auf die Aufsichtstätigkeit des ASTRA sowie auf die Schnittstelle beim ARE zwischen Projektabschluss und Umsetzungs- bzw. Wirkungskontrolle ausgedehnt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte bei den Kantonen bzw. bei deren beauftragten Firmen wurden der EFK und den KFK ausführlich und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

Bundesseitig wurden der EFK alle notwendigen Auskünfte erteilt, welche mit entsprechenden Unterlagen dokumentiert sind.

1.5 Grundlagen der finanztechnischen Verfahren beim Infrastrukturfondsgesetz

Der Vollzug des IFG ist in den «Infrastrukturfonds IF Controllingweisungen Agglomerationsprogramme (A-Massnahmen): Fondsadministration und Fachämter» inklusive den vier Angängen vom 10. Oktober 2013 des UVEK festgehalten. Daraus gehen die wesentlichen finanztechnischen Verfahren zur Planung und Auszahlung der Bundesbeiträge an Massnahmen der Agglomerationsprogramme hervor. Sie richten sich an die Fachämter ARE, ASTRA und BAV.

Die Weisungen des UVEK beinhalten Mindestanforderungen

Diese UVEK-Vorgaben sind verbindlich für alle A-Massnahmen / Projekte des Strassen- und Langsamverkehrs sowie der Eisenbahninfrastruktur-Projekte. Von den Fachämtern können sie durch weitergehende Bestimmungen bzw. spezifische Weisungen ergänzt werden. Die beiden Fachämter

ASTRA und BAV sorgen dafür, dass die Regelungen bei den Kantonen, den Trägerschaften und Bahnunternehmen umgesetzt werden.

Alle drei Fachämter haben weitergehende Bestimmungen erlassen. Eine Übersicht der wesentlichen amtlichen Vorgaben ist im Anhang 1 festgehalten.

2 Prüfung der Aufsicht durch das ASTRA

Auf der Grundlage der gemeinsam mit den KFK ermittelten Prüfergebnisse hat die EFK dem ASTRA eine Zusammenstellung mit verschiedenen Punkten unterbreitet, bei denen sich hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit gewisse Unklarheiten oder Schwierigkeiten herauskristallisierten. Im Rahmen von zwei Sitzungen wurden die vorgebrachten Problempunkte behandelt, wobei mehrheitlich eine Bereinigung erzielt werden konnte. Die unbereinigten Punkte werden nachstehend festgehalten.

2.1 Unverhältnismässiger Bearbeitungsaufwand für Beitragszahlungen bei Kleinprojekten; der Geschäftsprozess ist bei kleinen Projekten schlanker zu gestalten

Erstes Problemfeld: Starres Gefüge im Geschäftsprozess des ASTRA

Das heutige Vorgehen für die Ausfertigung der Finanzierungsvereinbarung, der tranchenweisen Auszahlung der Bundesbeiträge und dem periodischen Controlling stützt sich hauptsächlich auf die aktuellen IF-Weisungen des UVEK sowie der ASTRA-Weisungen für die Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen ab. Diese Tätigkeiten werden ASTRA-seitig hauptsächlich von drei Personen erbracht und so umgesetzt, dass der Durchlauf sowohl von Gross- und Mittel- als auch von Klein- und Mikroprojekten administrativ identisch – d.h. ohne Differenzierung – verläuft. Als Folge daraus entsteht nach Auskunft der Trägerorganisationen und des Aufsichtsamts allseits beträchtlicher administrativer Aufwand sowie eine starke Beanspruchung der knappen personellen Ressourcen, massgeblich verursacht durch die überwiegende Anzahl kleiner Massnahmen.

Das ASTRA unterzeichnete sowohl bei der ersten als auch bei der zweiten Generation von Agglomerationsprojekten entsprechende Finanzierungsvereinbarungen, welche eine grosse Spannweite bezüglich den bewilligten Höchstbeiträgen des Bundes aufweisen (von einigen 10 000 Franken bis mittlere zweistellige Millionenbeträge).

Dazu ein Rechenbeispiel: Wird der Grenzwert für Kleinprojekte bei einem bewilligten Höchstbeitrag von etwa 1,5 Mio. Franken festgesetzt, so fallen anzahlmässig mehr als 80% aller Massnahmen unter diese Projektkategorie.

Zweites Problemfeld: Wenig verlässliche Jahres-Planwerte der Kantone über die Bundesbeiträge

Das Controlling des ASTRA beschränkt seine Tätigkeiten dahingehend, dass es die zur Kreditbewirtschaftung und zur Verwaltung des Infrastrukturfonds notwendigen Kennzahlen erfasst sowie deren Datenqualität sicherstellt. In den ASTRA-Weisungen sind für die verschiedenen Bereiche dieses Controllings verbindliche Termine vorgegeben, welche die Kantone im Rahmen des periodischen Berichtswesens an den Bund einhalten müssen.

Gemäss Angaben des ASTRA zeigte eine Auswertung aus dem Finanzcontrolling über die Jahre 2012 bis 2014 erhebliche Abweichungen zwischen dem Jahres-Planwert aller zur Zahlung vorgesehenen Bundesbeiträge und der tatsächlichen Auszahlungssumme. Konkret wurden in der genannten Periode – über alle Kantone gesehen – pro Jahr lediglich rund 45% des vorgesehenen Bundesbeitrags ausbezahlt.



Aktueller Stand bei der Bereinigung der Problemfelder

Gemäss Auskunft des ASTRA kann die Situation wie folgt zusammengefasst werden:

- Die aufwändige ressourcenbindende Bearbeitung von kleinen Projekten bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme ist seit längerem bekannt. Dieses Thema wurde auch schon im Rahmen der «Austauschplattform Bund-BPUK/KPK» (**B**au-, **P**lanungs- und **U**mweltdirektoren-**K**onferenz / Schweizerische **K**antonsplanerkonferenz) behandelt. Inzwischen seien mit der Aktualisierung der heute gültigen ASTRA-Weisungen Version 10.0 vom 21.10.2013 einige administrative Erleichterungen erzielt worden.
- In der Vergangenheit ist es bei der administrativen Begleitung der baulichen Massnahmen aus der 1. Generation vereinzelt zu einem «Stau» in der Bearbeitung der Dossiers gekommen, insbesondere bezüglich dem fristgerechten Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen vor Baubeginn (Art. 26 Subventionengesetz SuG). Die verzögerte Bearbeitung des dafür zuständigen Bundesamtes war auf die Überprüfung der inhaltlichen Konformität mit dem Agglomerationsprogramm sowie der Einhaltung der vom Bund gemachten Prüfaufgaben zurückzuführen. Weil die Nichtbeachtung dieser Frist u.a. zu einer Verwirkung der in Aussicht gestellten Bundesmittel führt, ist die BPUK beim zuständigen Departement vorstellig geworden und hat im Februar 2014 schriftlich auf die für die Kantone inakzeptable Situation hingewiesen. Im gleichen Schreiben hat die BPUK die Kantone jedoch aufgefordert, ihre Planungen für den Finanzbedarf des Bundesbeitrags realistischer zu ermitteln und beim Bund anzumelden sowie grössere Abweichungen unmittelbar zu kommunizieren.

Beurteilung

Für die EFK ist klar erkennbar, dass es sich bei der administrativen Begleitung der baulichen Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen grundsätzlich um ein repetitives Geschäft handelt, welches aus Sicht des Bundes überwiegend durch die grosse Anzahl von Kleinprojekten geprägt wird. Die bestehenden Vorgaben gewährleisten zwar ein einheitliches Verfahren und eine Gleichbehandlung der einzelnen Geschäfte, was bei grossen über mehrere Jahre dauernden baulichen Massnahmen zweckmässig erscheint. Bei kleinen Massnahmen mit einer kurzen Baubewilligungs-, Realisierungs- und Abrechnungsdauer führt dieses Verfahren projektbezogen zu administrativem Aufwand, der im Verhältnis zu den investierten Geldern überproportional und betragsmässig unangemessen anfällt. Handlungsbedarf für die Projektkategorie «Kleinprojekte» ist vor allem im Bereich der Beitragsauszahlungen erkennbar. Prüfwert erscheint der Ansatz, ob mit einer einmaligen Auszahlung des Bundesbeitrags auf der Basis der Schlussabrechnung eine signifikante administrative Vereinfachung erzielt werden könnte ohne damit unzulässige qualitative Abstriche am bisherigen ASTRA-Controlling auszulösen. Kantonsseitig würde dies zu einer vollständigen Vorfinanzierung der baulichen Massnahmen für Kleinprojekte führen; im Gegenzug würde jedoch eine gewisse Entlastung bei den periodisch zu liefernden Zahlen des Controllings resultieren, beispielsweise bei Angaben wie «Baufortschritt» oder «angefallene anrechenbare Kosten pro Rechnungsperiode».

Beim skizzierten Ansatz müssten konsequenterweise auch die Auswirkungen auf die heutigen personellen Ressourcen des ASTRA geklärt werden.

In wie weit die Intervention der BPUK zu sichtbaren positiven Ergebnissen führt, kann gemäss Auskunft des ASTRA erstmals

- bezüglich Finanzbedarf aufgrund der gesamten Auszahlung des Bundesbeitrags 2015 gemessen bzw.
- bezüglich Finanzierungsvereinbarung aufgrund der Anzahl zeitkritischer Dossiers 2015 erhoben werden.

Beides lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Die EFK nimmt Kenntnis von der klar adressierten Botschaft der BPUK, welche einen Beitrag für die kontinuierliche Verbesserung der Abläufe bei den Agglomerationsprogrammen von Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen zu leisten vermag.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen eine Straffung des Geschäftsprozesses bei den Kleinprojekten – insbesondere hinsichtlich Auszahlung der Bundesbeiträge und den von den Bauherren periodisch zu liefernden Zahlen des Controllings – vorzunehmen, damit für die Beteiligten eine signifikante administrative Entlastung resultiert.

Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen:

La recherche de simplifications se fait déjà en commun entre la Confédération et les cantons, au sein de la « Austauschplattform » notamment. Afin de garantir que les simplifications proposées restent conformes aux lois et ordonnances en vigueur, nous souhaitons que ces propositions soient également validées par le contrôle fédéral des finances.

En premier lieu, nous proposons de renoncer à la récolte annuelle et au contrôle des « chiffres clés du contrôle des coûts et du contrôle des délais ». Cette proposition, et celles qui seront faites par la suite seront soumises au Contrôle fédéral des finances, avant leur mise en vigueur.

2.2 Unvollständige Bundesangaben für die Ermittlung der anrechenbaren Kosten; der Inhalt des entsprechenden Merkblatts ist periodisch zu aktualisieren

Bei den bundeseitig mitfinanzierten baulichen Massnahmen der Agglomerationsprogramme gemäss IFG stellt der Begriff «anrechenbare Kosten» eine betragsmässig entscheidende Summe dar, denn sie dient als Referenzgrösse für die Ermittlung des auszahlenden Bundesbeitrags.

Im Rahmen der Prüfung zeigte sich, dass die Separierung nach «anrechenbaren bzw. nicht anrechenbaren» Kostenanteilen auf der Grundlage der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV) Art. 21 (siehe Anhang 1) durch die Bauleitungen, die Bauherrenunterstützer und die Bauherren weitgehend verstanden und entsprechend umgesetzt wird. Zudem werden situationsbedingt folgende Methoden angewendet:

- das Abtrennen von Leistungspaketen, welche insgesamt anrechenbar / nicht anrechenbar sind.
- das Verwenden eines definierten Kostenteilers, womit die Leistungen eines Pakets prozentual auf anrechenbare / nicht anrechenbare Teile verteilt werden.



Im Detail waren bei dieser Separierung jedoch wiederholt Unsicherheiten feststellbar. Diese waren vor allem auf der Ebene der Kontierung und Verbuchung der zu zahlenden Fakturen ersichtlich, verarbeitet oft in komplexen Baubuchhaltungssystemen.

Die beiden Bundesämter ASTRA und BAV haben zum Thema «Anrechenbarkeit» am 12. Februar 2015 ein Merkblatt verfasst, worin auf der Grundlage von Art. 21 MinVV verschiedene Erläuterungen festgehalten werden.

Gemäss Auskunft des ASTRA war es nicht Absicht der Merkblattverfasser, einen abschliessenden Katalog der beitragsberechtigten Leistungsanteile zusammenzustellen.

Beurteilung

Die EFK nimmt Kenntnis von der Zurückhaltung der beiden Bundesämter ASTRA und BAV hinsichtlich dem Erstellen eines abschliessenden Katalogs mit den beitragsberechtigten Leistungen. Dies ist insofern plausibel, denn dieser Katalog soll generell für die vielfältigen Projekte im Agglomerationsverkehr und weniger für alle «Spezialfälle» gelten.

Andererseits sind die Ansprüche der Bauherren bzw. deren Beauftragten berechtigt, dass insbesondere in der Realisierungsphase präzise und umfassende Vorgaben des Bundes zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten verfügbar sind. Die Mitberücksichtigung dieser Vorgaben ermöglicht eine verlässliche zeitnahe Baubuchhaltung während der gesamten Realisierung und führt zur erforderlichen Transparenz hinsichtlich den kommunizierten Angaben gegenüber den Bauherren als auch dem Bund. Letztlich ist diese Transparenz unerlässlich, um die rechtsgleiche Behandlung der Subventionsempfänger sicherzustellen.

Die EFK erachtet dieses Merkblatt von ASTRA und BAV für die Ermittlung der anrechenbaren Kosten als zweckmässige Hilfestellung an die Bauherren. Eine periodische Aktualisierung wird als angemessen erachtet.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, in Zusammenarbeit mit dem BAV das Merkblatt «Bundesbeiträge – Anrechenbare Kosten» periodisch zu aktualisieren und den Bauherren im bisherigen Rahmen zur Verfügung zu stellen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen:

En fonction de l'expérience acquise lors de l'établissement des décomptes finaux, nous prévoyons de réétudier et d'actualiser ce document régulièrement.

3 Prüfung der Schnittstelle zum ARE nach der baulichen Umsetzung

Nach Bauabschluss, Inbetriebnahme und Abrechnung der baulichen Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen werden vom ARE auf zwei verschiedene Arten Informationen zur Umsetzung erhoben, um Hinweise hinsichtlich der Wirkung gemäss politischem Auftrag zu erhalten. Das ARE gibt dazu folgende Auskunft:

Die konkrete Umsetzung der Massnahmen wird im Rahmen der Umsetzungskontrolle erhoben, welche im entsprechenden Prozessmodell in der Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme des ARE vom 16. Februar 2015 abgebildet ist. Von den Agglomerationen müssen seit der 2. Generation Agglomerationsprogramme im Rahmen der Berichtserstattung zur Umsetzung verschiedene Informationen über die Vorgängergeneration(en) aufbereitet werden. Die Auswertung der Umsetzungskontrolle fliesst in die Bundesbeurteilung der jeweils aktuellen Generation der Agglomerationsprogramme ein.

Um Hinweise zur konkreten Zielerreichung der Programme zu erhalten, hat das ARE im Rahmen der Wirkungskontrolle der Agglomerationsprogramme das Vorgehen definiert. Dazu wurde ein erster Schritt in der ARE Weisung der dritten Generation vom 16. Februar 2015 gemacht, indem die Festlegung von Zielwerten vorgegeben ist. Die Methode des Bundes zur Umsetzung der Wirkungskontrolle wurde den Agglomerationen mit dem Schlussbericht «Wirkungskontrolle Agglomerationsprogramme – Umsetzungskonzept» kommuniziert.

Demnach kann gemäss ARE die Umsetzungs- und Wirkungskontrolle als Schnittstelle zwischen Projektabschluss und Nachweis hinsichtlich Programmfortschritt und Zielerreichung bezeichnet werden.

3.1 Schnittstelle zwischen Projektabschluss und Umsetzungskontrolle ist definiert und wird angewendet; die Wirkungskontrolle kann zurzeit nicht geprüft werden

Umsetzungskontrolle

Gemäss Auskunft des ARE wird die Umsetzungskontrolle bereits angewendet. In der 2. Generation mussten die Angaben zum Umsetzungsstand – gestützt auf die UVEK-Weisung vom 14. Dezember 2010 – von den Agglomerationen in einem Umsetzungsbericht aufbereitet werden, welcher sich aus einem Informationsteil zu jeder vertraglich vereinbarten Massnahme und einem Berichtsteil per Stichtag 31. März 2012 zusammensetzte. Für die 3. Generation sollen diese Angaben nach aktueller UVEK-Weisung im «Umsetzungsreporting» (analog der oben genannten Gliederung) von den Agglomerationen per Stichtag 30. September 2016 erarbeitet werden.

Wirkungskontrolle

Bei der Wirkungs- bzw. Zielerreichungskontrolle handelt es sich gemäss ARE um eine der Realisierung nachgelagerte Tätigkeit, welche nicht das ausgeführte Einzelobjekt sondern die Programmumsetzung als Ganzes im Fokus hat. Bei deren Umsetzung ist die Komplexität der Wirkungsmechanismen und Abhängigkeiten eines Programmes und der darin vereinbarten Massnahmen – insbesondere hinsichtlich Kausalität und im Zusammenhang mit der Wirkung von weiteren nationalen, kantonalen oder lokalen Massnahmen – zu berücksichtigen. Aktuell sei die Umsetzung der dringenden und baureifen Projekte sowie der Agglomerationsprogramme aus der 1. Generation noch zu wenig weit fortgeschritten, um auf dieser Basis eine Wirkungskontrolle vornehmen zu können.



Die 3. Generation der Agglomerationsprogramme wird bis Ende 2016 beim Bund eingereicht werden. Derzeit ist vorgesehen, dass die Bundesmittel für die dritte Generation Agglomerationsprogramme im 2019 freigegeben werden. Die nächsten Jahre sind demnach gemäss ARE noch erforderlich, um zuerst mit der Umsetzungskonzeption für die Wirkungskontrolle zu starten. Später soll dann die Konkretisierung im Rahmen der 4. Generation erfolgen.

Mitfinanzierung durch den Bund

Seit rund acht Jahren fliessen beträchtliche Bundesmittel zur Mitfinanzierung von Schienen- und Strassenverkehrsmassnahmen in dringende und baureife Projekte sowie in die Agglomerationsprogramme. Von den dafür vorgesehenen sechs Milliarden Franken hat das Parlament in drei Etappen rund 95% freigegeben.

Beurteilung

Die EFK hat den tabellarisch festgehaltenen und teilweise kommentierten Stand der Umsetzung pro Projekt (Mitfinanzierung der dringenden und baureifen Projekte) und pro Agglomerationsprogramm (Mitfinanzierung der 1. Generation) gesichtet. Diese Angaben sind stufengerecht festgehalten und gehen aus der für diese Prüfung relevanten «Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr (2. Generation)» hervor. Die Schnittstelle zwischen Projektabschluss und Kontrolle ist definiert. Die Umsetzungskontrolle betreffend Projekt- und Programmfortschritt wird vom ARE im vorgesehenen Umfang wahrgenommen.

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass bezüglich der Wirkungskontrolle momentan keine Prüfhandlungen durchgeführt werden können, da erst mit der 3. Generation der Agglomerationsprogramme das Umsetzen der entsprechenden Konzeption startet.

In wie weit die Erhebung der Angaben für die Wirkungskontrolle und der Arbeiten mit Zielwerten im Nachgang von abgeschlossenen Massnahmenumsetzungen zu Schwierigkeiten seitens der Agglomerationen führt, kann nicht abgeschätzt werden. Für die Agglomerationen zeichnet sich jedenfalls ein gewisser zusätzlicher Aufwand ab.

Das Thema «Zielerreichung bzw. Wirkung gemäss politischem Auftrag» bleibt im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen pendent.

4 Parallelaudit mit den Kantonalen Finanzkontrollen

Die im folgenden Kapitel festgehaltenen Erläuterungen basieren auf den gemeinsam mit den Kantonalen Finanzkontrollen durchgeführten Projektprüfungen. Detaillierte projektbezogene Ergebnisse sowie allfällige Empfehlungen gehen aus den fünf Berichten der KFK hervor. Diese Berichte sind alle abgeschlossen; sie werden nicht veröffentlicht. Nachstehend zwei Informationen.

- Die Berichte der KFK enthalten insgesamt rund 30 Empfehlungen. Diese verteilen sich auf die sechs Prüfungsschwerpunkte des Basisprüfpakets (Organisation / Führungs- und Kontrollwerkzeuge / Baurechnungswesen / Kostenkontrolle / Leistungskontrolle / Abstimmung von Finanz- und Baubuchhaltung) sowie teilweise auf individuelle Prüfhandlungen zu spezifischen Themen.
- Die Umsetzung der Massnahmen aufgrund der Empfehlungen ist im Gange. Alle Nachprüfungen über die Umsetzung der Massnahmen liegen im Verantwortungsbereich der jeweiligen KFK.

Die nachstehenden Angaben beleuchten – im Sinne einer Querschnittsbetrachtung – einige für die EFK relevante Aspekte auf der übergeordneten Ebene; sie geben keine Erkenntnisse pro Prüfobjekt wieder.

4.1 Organisation für die Bauausführung

Für die Bauausführung existieren generell bewährte zielführende Organisations- und Zusammenarbeitsformen; neue Ansätze fehlen

Im Rahmen der Umsetzung von Agglomerationsmassnahmen des Strassen- und Langsamverkehrs wird grundsätzlich die Funktion des Bauherrn – je nach hoheitlicher Zuständigkeit – sowohl von den Kantonen als auch von den Gemeinden wahrgenommen. Der Bauherr übernimmt nach Obligationenrecht die Funktionen des Auftraggebers und des Bestellers. In der Regel besitzt er ein permanentes Baufachorgan.

Projektorganisation

Die Prüfungen ergaben, dass ausschliesslich traditionell geprägte Projektorganisationen mit zahlreichen Einzelleistungsträgern zur Anwendung kamen. Dabei werden die einzelnen baulichen Massnahmen generell innerhalb den vorhandenen organisatorischen Strukturen und Regelwerken der öffentlichen Hand abgewickelt. Zudem kann das bauherrenseitige Beiziehen von Fachplanern, von verschiedenen Dienstleistern und von Firmen für die Werkerstellung als Normalfall bezeichnet werden. Mit anderen Worten:

Die Tätigkeiten des Bauherrn bzw. der bauherrenseitigen Projektleitung fokussieren auf grundsätzlich nicht delegierbare Führungs-, Kontroll- und Koordinationsaufgaben, inklusive der Beschaffung. Es handelt sich dabei um die Kernaufgaben des Bauherrn.

Bei den geprüften Massnahmen zeigte sich, dass die Bauherren – abhängig von den situationsbezogenen baulichen Anforderungen wie der Komplexität, der fachlichen / führungsmässigen Anforderungen oder des Ressourcenbedarfs – gezielt und zeitlich begrenzt personelle Verstärkung insbesondere durch eine Bauherrenunterstützung (BHU) beschafften.

Das Übertragen der vollständigen Bauherrenfunktion – von der öffentlichen Hand in eine weitgehend eigenständige Projekt-Managementgesellschaft – ist jedoch nicht festgestellt worden.



Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV)

Das Ausgliedern gewisser Bauherrenaufgaben – verbunden mit dem Einbinden in das gesamte Vorhaben – erwiesen sich in organisatorischer sowie führungsmässiger Hinsicht als anspruchsvoll, oft zweckmässig umgesetzt aber bisweilen auch als problematisch. Schwierigkeiten zeigten sich vor allem in folgenden Bereichen:

- Die Festlegung von Umfang und Spezifikation der vom Dienstleister zu erbringenden Bauherrenaufgaben wurde weitgehend dem Anbieter überlassen. (Pflichtenheft).
- Die Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aufgrund neuer Aufgabenverteilungen wurden teilweise unvollständig abgeschlossen (Unterschriftenregelung).
- Das projektspezifisch zusammengestellte Regelwerk wurde nicht vertragswirksam in die Verträge eingebunden (Projekthandbuch).
- Die Vorgaben / Bestimmungen des Bauherrn wurden von den Beauftragten teils mangelhaft oder gar nicht umgesetzt (Vollzugskontrolle des Bauherrn bzw. dessen Vertreter).

Beurteilung

Die EFK hat im Rahmen dieser Prüfungen ausschliesslich traditionell geprägte Projektorganisationen angetroffen, welche vor allem auf Vertragsverhältnisse mit Einzelleistungsträgern ausgerichtet waren. Die Anwendung dieser Organisationsform erfolgte zielführend, aber ohne Einfluss hinsichtlich der stark fragmentierten Bauprozesse. Neuere Formen der Projektabwicklung, welche u.a. zu Prozessoptimierungen oder zu Qualitätssteigerungen führen sollten, waren nicht ersichtlich (beispielsweise der Ansatz nach «Building Information Modelling BIM»).

Offensichtlich bereitete die geeignete Verteilung und Festlegung der AKV immer wieder Schwierigkeiten, was sich insbesondere beim Bauherrn auf die Führungsqualität auswirkte. Mit der nötigen Aufmerksamkeit lassen sich jedoch ohne nennenswerten Zusatzaufwand optimierte Lösungen erarbeiten.

4.2 Werkzeuge für die Führung und Kontrolle der Projekte

Für die Bauausführung werden zweckmässige bedarfsgerechte Werkzeuge eingesetzt; die Qualität bzw. die Führungsarbeit sollten teilweise verbessert werden

Die stichprobenweisen Prüfhandlungen konzentrierten sich bei der Projektführung auf das Sitzungswesen bzw. bei den Projektkontrollen auf die Terminüberwachung und auf die Qualitätssicherung.

Führungswerkzeug: Sitzungswesen

Die Prüfungen ergaben, dass alle Projekte im Rahmen verschiedener auf das Vorhaben abgestimmter Sitzungen geführt werden. Dabei setzten die Bauherren für kleine und relativ unkomplizierte Vorhaben ein der Projektorganisation entsprechendes vereinfachtes und angemessenes Sitzungswesen ein. Dieses erweiterten sie bei grossen und komplexen Vorhaben entsprechend den Anforderungen, was insbesondere in vereinbarten Jahres-Sitzungskalendern zum Ausdruck kam.

Alle eingesetzten Sitzungstypen waren definiert, inhaltlich und teilnehmermässig aufeinander abgestimmt und mit standardisierten Traktanden hinterlegt. Die Sitzungen – insbesondere deren Ergebnisse und Beschlüsse – waren in Form von Kurzprotokollen dokumentiert. Das Führen und Aktualisieren von Pendenzenlisten war jedoch nicht überall die Regel.

Trotz der Pflege des als Führungswerkzeug bezeichneten Sitzungswesens war aufgefallen, dass die eigentlichen Führungs- und Steuerungsaufgaben vereinzelt zu wenig konsequent wahrgenommen werden. Im Speziellen hatten entsprechende Bauherren einige Schwierigkeiten beim Führen der Beauftragten oder beim Vertragsmanagement. Dies zeigte sich beispielsweise im Zusammenhang mit den Tätigkeiten bei Bestellungsänderungen.

Kontrollwerkzeuge: Termine und Meilensteine, Qualitätssicherung

Unabhängig von Grösse und Komplexität eines Vorhabens ergaben die Prüfungen, dass die Termin- und Meilensteinkontrollen sowie die Qualitätssicherung zu zentralen wiederkehrenden Tätigkeiten gehörten.

Die Termin- und Meilensteinkontrolle stützte sich auf periodisch aktualisierte Gesamt- und/oder Detailterminpläne. Bei einfachen Projektanforderungen dominierten die Tabellen oder die Balkendiagramme; grosse und komplexe Vorhaben wurden jedoch mit spezialisierter EDV-Anwendungssoftware bearbeitet. Die Kontrollwerkzeuge für die Termin- und Meilensteinüberwachung wurden zielführend angewendet. Die Ergebnisse daraus flossen in das Sitzungswesen ein.

Die Qualitätssicherung der Vorhaben bezog sich auf zwei standardmässig angewendete vertraglich vereinbarte Elemente:

- Der Q-Lenkungsplan; als Vorgabedokument der Bauherrschaft
- Der QM-Plan, als Massnahmendokument des Auftragnehmers

Die stichprobenweise Verifizierung verschiedener Material- und Einbauprüfhandlungen durch die Auftragnehmer zeigte, dass vor allem bei grösseren Vorhaben systematische Qualitätsnachweise aus unterschiedlichen Fachgebieten gefordert, erbracht und dokumentiert werden. Die Ergebnisse daraus – ob ungenügend oder innerhalb der festgelegten Toleranzen – wurden im Rahmen des Sitzungswesens thematisiert. Ein Bauherr führte in einem speziellen Fachgebiet bedarfsorientiert eigene «Qualitätsaudits» durch.

Gelegentlich war ein Problem bezüglich der Archivierung von Akten der Qualitätssicherung erkennbar, begründet durch fehlende Vorgaben.

Beurteilung

Die EFK nimmt Kenntnis von den Aktivitäten der öffentlichen Bauherren, indem sie bei der Führung und Kontrolle der Projekte in der Realisierungsphase grundsätzlich zweckmässige und bedarfsgerechte Werkzeuge anwenden.

Wenn sich trotz geeigneter Werkzeuge gewisse Mängel in der Wahrnehmung von Führungs- und Steuerungsaufgaben ergaben, so war grundsätzlich davon auszugehen, dass teilweise das nötige Verständnis bezüglich der elementaren Bauprozesse sowie der zugehörigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten fehlte. Solche Situationen waren gelegentlich anzutreffen und führten auch zu einigen heiklen Situationen. Abhilfe kann nur über eine gezielte rasch wirksame Stärkung der Führungstätigkeit beim Bauherrn erreicht werden.

Die Qualitätssicherung wird nach Auffassung der EFK bei grösseren und grossen Bauvorhaben grundsätzlich gemäss dem geschilderten Standard systematisch geplant, vollzogen sowie die Ergebnisse der Prüfhandlungen im Rahmen des Sitzungswesens behandelt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass bei kleinen Projekten die Qualitätssicherung «vergessen» oder zu wenig konsequent angewendet wird.



Erfreulicherweise gibt es gelegentlich noch öffentliche Bauherren, die ihr Know-how nutzen, um in speziellen Fachgebieten bedarfsorientiert eigene «Qualitätsaudits» durchzuführen.

4.3 Abstimmung von Finanz- und Baubuchhaltung

Für die Baubuchhaltung werden zweckmässige Werkzeuge eingesetzt; Anwendung und Abstimmung mit der Finanzbuchhaltung sollten verbessert werden

Als Vorbedingung gilt: Die eingesetzten Werkzeuge zur Projektkontrolle während der Bauausführung sollen eine angemessene Baubuchhaltung ermöglichen, die periodisch mit der Finanzbuchhaltung abgestimmt wird.

Weitgehend unproblematisch sind entweder integrierte oder ganz einfache Lösungen

- Wendet der Bauherr – beispielsweise bei komplexen längerdauernden Bauvorhaben – ein ausgebautes Projektcontrolling mit Baubuchhaltung und automatischer Einbindung in die Finanzbuchhaltung an, so wird die Abstimmung beider Werkzeuge auf Systemebene sichergestellt.
- Verzichtet der Bauherr – beispielsweise bei einfachen und kleinen Bauvorhaben – auf eine separate Baubuchhaltung, so wird alles über die Finanzbuchhaltung abgewickelt und die Abstimmungsthematik entfällt.

Teilweise fehleranfällig sind Einzellösungen mit manuellem Abgleich

- Lässt der Bauherr zu, dass die Baubuchhaltung auf Basis einer Tabellenkalkulation oder eines ausgebauten Spezialprogramms vorgenommen wird, welche manuell mit der Finanzbuchhaltung abgestimmt werden müssen, so ist im Vorfeld Klärungsbedarf zu qualitativen Aspekten erforderlich. Dies war nicht in jedem Fall sichergestellt. Bei dieser häufig anzutreffenden Lösung zeigten sich drei signifikante Problemfelder:
 - Die Abstimmung zwischen Baubuchhaltung und Finanzbuchhaltung wurde nicht gemacht. Beide Werkzeuge wiesen per Stichtag einen unterschiedlichen Kostenstand aus.
 - Die Abstimmung ergab Differenzen, welche nicht bereinigt wurden.
 - Die Abstimmung wurde einmal jährlich im Rahmen des Jahresabschlusses gemacht. Das halbjährliche Reporting stützte sich nicht immer auf abgestimmte Zahlen.

Beurteilung

Die EFK erkennt eine verstärkte Sensibilisierung bei den Bauherren, dass eine Abstimmung zwischen der normalerweise von Beauftragten geführten Baubuchhaltung (vor allem bei grossen langdauernden Vorhaben) und der eigenen Finanzbuchhaltung konsequent und zeitnah sowie auf den Rhythmus des Reportings vorgenommen werden muss. Bauherren sollten sich gegenüber ihren Auftragnehmern jedoch ausführlich und verbindlich zu qualitativen Aspekten der einzusetzenden Werkzeuge für die Projektkontrolle während der Bauausführung äussern, damit u.a. die genannten Problemfelder vermieden werden können.

5 Schlussbesprechung

Am 29. April 2016 fand eine gemeinsame Schlussbesprechung mit den Bundesämtern ASTRA und ARE statt. Teilgenommen haben die folgenden Personen:

ASTRA

Jean-Luc Poffet, Michel Alt, Patricia Wasem, Gerhard Schumacher

ARE

Isabel-Eva Scherrer, Christian Egeler

EFK

Urs Matti, Martin Perrot

Der Berichtsentwurf der EFK wurde eingehend besprochen. Relevant für die beiden Bundesämter waren vor allem die Kapitel 2 und 3. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Die vom ASTRA und vom ARE vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen wurden, soweit die EFK diesen zustimmte, anschliessend in den Bericht aufgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen / Amtliche Vorgaben

Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Infrastrukturfondsgesetz (IFG, SR 725.13)

Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1)

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG 725.116.2)

Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr (MinVV, SR 725.116.21)

Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006

Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 11. November 2009

Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 21. September 2010

Amtliche Vorgaben

Infrastrukturfonds Controllingweisungen Agglomerationsprogramme (A-Massnahmen) des UVEK Version 10.0 vom 10. Oktober 2013

ASTRA-Weisungen für die Teilaufgaben Strassen- und Langsamverkehr, Version 1.2 vom 31. Mai 2010

ASTRA-Weisungen für die Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen der Agglomerationsprogramme (A-Massnahmen), Version 10.0 vom 21. Oktober 2013

BAV Controlling-Richtlinie Agglomerationsprogramme vom 15. September 2014

ASTRA-Regelung «Vereinfachte Teuerungsermittlung für Agglomerationsprojekte» vom 10. Oktober 2012

ASTRA-Info: Anleitung zum Ausfüllen der Input Dateien Kennzahlen vom 10. Januar 2014

ASTRA und BAV: Merkblatt zu Infrastrukturfonds / Agglomerationsverkehr; «Bundesbeiträge - Anrechenbare Kosten» vom 12. Februar 2015

Verschiedene Vorlagen von ASTRA und BAV: Beispielsweise für den Mittelabruf oder die zu übermittelnden Controllingdaten.

ARE-Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation vom 16. Februar 2015

Anhang 2: Bauliche Massnahmen als Grundlage des Parallelaudits

Folgende Prüfobjekte – alle aus Agglomerationsprogrammen der 1. Generation – wurden von den Kantonalen Finanzkontrollen ausgewählt:

Kanton	Agglomerationsprogramm	Massnahme	Finanzierungsvereinbarung / Aufsicht bei Bund *(ohne Teuerung / MWST)	Gesamtinvestitionen (Verpflichtungskredit)
AG	Agglomerationsprogramm Aargau-Ost Teil Verkehr und Siedlung	ARE Nr. 4021.001 Baden / Fislisbach	Nr. 11330068 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *1,38 Mio. Franken	39,680 Mio. Franken inkl. MWST
		ARE Nr. 4021.015 Verkehrsmanagement Grossraum Baden / Fislisbach-Wettingen	Nr. 11330069 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *4,14 Mio. Franken	
BE	Agglomerationsprogramm Bern Teil Verkehr und Siedlung	ARE Nr. 351.008 Verkehrssanierung Worb	Nr. 11330015 / ASTRA Bundesbeitrag 35% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *20,19 Mio. Franken	62,258 Mio. Franken inkl. MWST
BL	Agglomerationsprogramm der Agglomeration Basel	ARE Nr. 2701.009 Bushof Laufen	Nr. 11330402 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *2,71 Mio. Franken	8,43 Mio. Franken inkl. MWST
SO	Agglomerationsprogramm AareLand Teil Verkehr und Siedlung	ARE Nr. 2581.118 LV_A-Liste - Massnahmen LV-Netze Solothurn umfasst alle Massnahmen	Nr. 11330095 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *6,97 Mio. Franken	17,42 Mio. Franken exkl. MWST Sammelrubrik beim Kanton für «Kleinprojekte»
		ARE Nr. 2581.118 LV_A-Liste - Massnahmen LV-Netze Solothurn Teil 2 (Gretzenbach, TP2 Dössihubelstrasse-Waid)	Nr. 11330403 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *0,00334 Mio. Franken	
		Teil 3-9	Je eine Finanzierungsvereinbarung über Kleinstbeiträge	
		ARE Nr. 2581.118 LV_A-Liste - Massnahmen LV-Netze Solothurn Teil 10 (Dorfeingang Süd- Mahrenstrasse)	Nr. 11330484 / ASTRA Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *0,014 Mio. Franken	
SH	Agglomerationsprogramm Schaffhausen, Teil Verkehr und Siedlung (Schaffhausen plus)	ARE Nr. 2939.201 Verschiedene Projekte Teil Haltepunkt Herblingen	Nr. 11330115 / BAV Bundesbeitrag 40% auf anrechenbarem Teil Max. Bundesbeitrag *2,048 Mio. Franken	39,47 Mio. Franken exkl. MWST Summe aller Projektteile



Anhang 3: 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 Recht- 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).