



Prüfung des Projekt- managements bei der DML der Appenzeller Bahnen und der Aufsicht

Appenzeller Bahnen AG,
Bundesamt für Verkehr



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16648.802.00359.009
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)

Prüfung des Projektmanagements bei den Appenzeller Bahnen AG und der Aufsicht beim Bundesamt für Verkehr

Das Wesentliche in Kürze

Das Bauvorhaben «Durchmesserlinie» (DML) ist ein Element des «Agglomerationsprogramms St. Gallen / Arbon-Rorschach». In der Funktion als Bauherr sind die Appenzeller Bahnen AG (AB) für die Planung und Realisierung verantwortlich. Gemäss Kostenvoranschlag aus dem Jahr 2014 sind für die Realisierung der Bahninfrastruktur finanzielle Mittel im Umfang von 118 Millionen Franken erforderlich. Die Umsetzung erfolgt über eine Mischfinanzierung zwischen Bund und Kantonen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Finanzkontrolle des Kantons Appenzell Ausser rhoden (KFK AR) haben im Juli 2016 bei den AB eine gemeinsame Prüfung zum Thema «Projektmanagement der Durchmesserlinie der Appenzeller Bahnen» durchgeführt. Ziel war die qualitative Beurteilung des Projektmanagements und der Aufsicht in der Phase der Bauausführung.

Erforderliche Optimierungen beim Projektmanagement

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR haben die AB für dieses Bauvorhaben die grundlegenden Massnahmen des Projektmanagements zweckmässig festgelegt und vereinbart. Konsequenterweise angewendet stellen sie die erforderliche tragfähige Basis dar, um das Projekt erfolgreich zu realisieren.

Bei verschiedenen Elementen des Projektmanagements ist Handlungsbedarf im Sinne von Verbesserungen bzw. Optimierungen ersichtlich. Dazu gehören das Präzisieren im Reporting, das Vervollständigen der Leistungsdokumentation oder das Erstellen eines einheitlichen Prozesses für Projekt- und Beststellungsänderungen.

Hinsichtlich des Projektmanagements hat die KFK AR mit separatem Schreiben verschiedene Empfehlungen an die AB gerichtet.

Die Finanzierungsvereinbarung und der Support zugunsten der AB sind noch ausbaufähig

Nach Auffassung der EFK erfolgt die bisherige Aufsicht zu diesem Agglomerationsprogramm – soweit Bestandteil dieser Prüfung – im Rahmen der entsprechenden Gesetze und Vorgaben.

Verbesserungsbedarf zeigte sich einerseits bei der Erstellung der Finanzierungsvereinbarung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV). Das unterschriebene Dokument enthielt in einzelnen Paragraphen teilweise unpräzise Angaben sowie fehlerhafte Berechnungen der Finanzmittel für die Bundes- und Kantonsanteile. Andererseits zeigte sich beim Support des BAV hinsichtlich der Umsetzung der anspruchsvollen Finanzierungsvereinbarung zugunsten des Beitragsempfängers einiges Potenzial. Das Projekt kann noch nicht von den administrativen Vereinfachungen gemäss dem neuen Bahninfrastrukturfonds profitieren.



Audit de la gestion de projet auprès des Chemins de fer appenzellois (Appenzeller Bahnen AG) et de la surveillance à l'Office fédéral des transports

L'essentiel en bref

Le projet de construction de ligne diamétrale s'inscrit dans le cadre du projet d'agglomération de Saint-Gall / Arbon-Rorschach. En qualité de maître d'ouvrage, les Appenzeller Bahnen AG (AB) sont responsables de sa planification et de sa réalisation. Selon le devis de 2014, la réalisation de l'infrastructure ferroviaire nécessite des ressources financières de 118 millions de francs. La mise en œuvre du projet se fait par un financement mixte de la Confédération et des cantons.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Contrôle des finances du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures (KFK AR) ont mené en juillet 2016 un audit commun portant sur la gestion du projet de ligne diamétrale des AB. Il s'agissait de juger de la qualité de la gestion du projet et de sa surveillance durant la phase d'exécution des travaux.

Mesures d'optimisation requises dans la gestion du projet

De l'avis du CDF et du KFK AR, les AB ont défini et convenu les mesures fondamentales de gestion à prendre pour ce projet de construction de manière appropriée. Appliquées de façon conséquente, ces mesures forment une solide assise pour assurer la réussite du projet.

Divers éléments de la gestion du projet doivent encore être améliorés ou, plus exactement, optimisés. Il s'agit en l'occurrence d'apporter des précisions au reporting, de compléter la documentation des prestations ou d'établir un processus homogène pour les modifications du projet et des commandes.

Concernant la gestion du projet, le KFK AR a adressé différentes recommandations aux AB par un courrier séparé.

La convention de financement et le soutien des AB sont encore susceptibles d'amélioration

Selon le CDF, la surveillance en cours de ce projet d'agglomération – pour autant qu'elle fasse partie intégrante du présent audit – est exercée dans le cadre des lois et prescriptions concernées.

Un besoin d'amélioration est apparu d'une part au niveau de l'établissement par l'Office fédéral des transports (OFT) de la convention de financement. Certains paragraphes du document signé contenaient en partie des imprécisions ainsi que des erreurs dans le calcul des parts de financement respectives de la Confédération et des cantons. D'autre part, le soutien apporté par l'OFT à la mise en œuvre de l'ambitieuse convention de financement a révélé un certain potentiel en faveur du bénéficiaire des subsides. Le projet ne peut pas encore profiter des simplifications administratives conformément au nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire.

Texte original en allemand

Verifica della gestione di progetto della compagnia ferroviaria Appenzeller Bahnen AG e della vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti

L'essenziale in breve

Il progetto di costruzione del passante ferroviario fa parte del programma d'agglomerato di San Gallo / Arbon-Rorschach. In qualità di committente, la compagnia ferroviaria Appenzeller Bahnen AG (AB) soprintende alla pianificazione e all'attuazione del progetto. Secondo il preventivo dei costi stilato nel 2014, per realizzare l'infrastruttura ferroviaria sono necessari mezzi finanziari per 118 milioni di franchi. L'attuazione del progetto avviene mediante cofinanziamento di Confederazione e Cantoni.

Nel luglio 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) e il controllo delle finanze del Cantone di Appenzello Esterno (KFK AR) hanno svolto una verifica congiunta sulla gestione del progetto di costruzione del passante ferroviario di AB. Scopo della verifica era valutare la gestione del progetto a livello qualitativo e la sua vigilanza nella fase di esecuzione dei lavori.

Necessità di miglioramento nella gestione del progetto

Il CDF e il KFK AR ritengono che AB abbia definito e convenuto in modo appropriato le misure fondamentali per la gestione di questo progetto. La compagnia ferroviaria applica coerentemente le solide basi richieste per garantirne la riuscita.

Tuttavia in diversi componenti si ravvisa una necessità di miglioramento o di ottimizzazione. Nello specifico occorre redigere i rapporti con maggior precisione, completare la documentazione delle prestazioni e predisporre una procedura uniforme per le modifiche del progetto e dell'ordinazione.

Il KFK AR ha formulato alcune raccomandazioni in merito e le ha poi comunicate ad AB in uno scritto separato.

Convenzione sul finanziamento e supporto a favore di AB suscettibili di miglioramenti

Secondo il CDF la vigilanza su questo programma di agglomerato – sempre che sia oggetto della verifica – si è svolta finora nel quadro delle pertinenti leggi e direttive.

Da una parte, la convenzione sul finanziamento redatta dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) è suscettibile di miglioramenti. Alcuni paragrafi del documento sottoscritto sono talvolta imprecisi e sono stati individuati errori di calcolo nelle quote di finanziamento di Confederazione e Cantoni. Dall'altra è necessario ottimizzare il supporto prestato dall'UFT a favore del beneficiario dei sussidi nella realizzazione della complessa convenzione sul finanziamento. Infatti le semplificazioni a livello amministrativo previste nel nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria non sono ancora state integrate nel progetto.

Testo originale in tedesco



Audit of Appenzeller Bahnen AG project management and supervision from the Federal Office of Transport

Key facts

The cross-city route construction project is one element of the St. Gallen / Arbon-Rorschach urban programme. Appenzeller Bahnen AG (AB), in its role as project owner, is responsible for planning and realisation. According to the 2014 cost proposal, CHF 118 million in financial resources is required for the realisation of the railway infrastructure. Implementation will be through mixed financing between the Confederation and the cantons.

In July 2016, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) and the audit office of the canton of Appenzell Ausserrhoden (KFK AR) jointly carried out an audit on the topic of project management of the cross-city route of the AB. The objective was the qualitative evaluation of the project management and supervision in the construction phase.

Optimisation required in project management

In the view of the SFAO and that of the KFK AR, AB appropriately established and agreed the fundamental project management measures for this construction project. Applied consistently, they ensure the support that is essential for successfully realising the project.

In the case of various project management elements, a need for action is evident in terms of improvements and optimisations. This includes clarification in reporting, completion of service documentation and establishment of a uniform process for project and order amendments.

Concerning project management, the KFK AR forwarded various recommendations under separate cover to AB.

The financing agreement and support for AB still have room for improvement

In the SFAO's view, the existing supervision of this urban programme, insofar as it is part of this audit, has been conducted within the scope of the corresponding laws and guidelines.

Room for improvement was revealed in the preparation of the financing agreement by the Federal Office of Transport (FOT). The signed document contained some inaccurate information in individual paragraphs and incorrect calculations of the financial resources for the cantons' share and that of the Confederation. Apart from that, some potential was apparent in the FOT's support concerning implementation of the ambitious financing agreement in favour of the contribution beneficiary. The project has not yet been able to benefit from the administrative simplifications with the new railway infrastructure fund.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Appenzeller Bahnen AG zur Prüfung:

Die AB haben den Bericht und die Ergebnisse des Audits zur Kenntnis genommen. Wir sehen uns in weiten Teilen in der Umsetzung des Projektmanagements bestätigt. Die durch das Audit gemachten Feststellungen bestätigen, in weiten Teilen auch die Wirksamkeit der von den AB umgesetzten Massnahmen.

Die durch das Audit hervorgebrachten Verbesserungsvorschläge und Optimierungen sind in der Zwischenzeit bereits weitgehend umgesetzt und werden angewendet. Es betrifft dies im Wesentlichen: die Organisation für die Bauausführung (Verbindlichkeit Projekthandbuch), die Abstimmung des Reporting auf die Finanzierungsvereinbarung, der Handlungsbedarf bei den „Massurkunden“ und die Kostenkontrolle.

Die Prüfung brachte den AB zudem aufschlussreiche Erkenntnisse aus den Gesprächen mit dem Auditoren Team. Die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) beurteilen wir als stets unterstützend und konstruktiv.

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Verkehr zur Prüfung:

Das BAV begrüsst die Prüfung des Projektmanagements der Appenzeller Bahnen für die neue Durchmesserlinie durch die Stadt St. Gallen. Der Bericht und die Empfehlungen sind verständlich. Mit dem Inhalt sind wir weitestgehend einverstanden.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	11
1.5	Angaben zum Prüfgebiet	11
2	Die organisatorischen Vorgaben der Bauausführung sind definiert und werden angewendet	11
3	Die Führungs- und Kontrollwerkzeuge sind definiert und werden angewendet; Handlungsbedarf besteht beim Reporting	13
4	Die prozessbezogenen Vorgaben im Baurechnungswesen ist definiert und werden angewendet; punktuell besteht Optimierungsbedarf	16
5	Die Kostenkontrolle wird konsequent angewendet; Klärungsbedarf besteht bei der Bestimmung der beitragsberechtigten Kosten	17
6	Die Leistungskontrolle wird konsequent angewendet	19
7	Die Abstimmung zwischen Bau- und Finanzbuchhaltung ist sichergestellt; Regelungen ermöglichen die korrekte Abgrenzung der Investitionsbudgets	19
8	Prüfung der Aufsicht durch das BAV	21
8.1	Die Ausarbeitung der Finanzierungsvereinbarung ist qualitativ zu verbessern	21
8.2	Der Bauherr benötigt für den Vollzug der Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund entsprechende Unterstützung	22
8.3	Die Finanzierung und Aufsicht durch den Bahninfrastrukturfonds werden vereinfacht; nicht verbunden ist damit eine Überprüfung der Strukturen der heterogenen Bahnlandschaft	23
9	Schlussbesprechung	24
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen / Amtliche Vorgaben	25
	Anhang 2: Priorisierung der Empfehlungen	25

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Zeit vom 4. Juli bis 12. Juli 2016 zusammen mit der Finanzkontrolle des Kantons Appenzel Ausserrhoden (KFK AR) bei den Appenzeller Bahnen AG (AB) eine gemeinsame Prüfung zum Thema «Projektmanagement der Durchmesserlinie (DML)» durchgeführt. Bauherr dieses Vorhabens sind die AB.

Die DML ist ein Element des «Agglomerationsprogramms St. Gallen / Arbon-Rorschach». Ein Teil davon erhielt mit der 1. Generation von Agglomerationsprogrammen für die anrechenbaren baulichen Massnahmen bundesseitig eine Zusicherung zur Mitfinanzierung von 40%. Diese Mittel werden dem Infrastrukturfonds entnommen. Die nicht anrechenbaren Baumassnahmen sowie allfällige Mehrkosten werden von drei Kantonen getragen. Der übrige Teil der DML-Infrastrukturinvestitionen wird auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung durch den Bund finanziert.

Die voraussichtlichen Infrastruktur-Investitionen für das Gesamtprojekt Durchmesserlinie (ohne Rollmaterial) belaufen sich gemäss Kostenvoranschlag (KV) 2014 auf rund 118 Mio. Franken (Preisbasis September 2011, exkl. MWST), deren Finanzierung bereitgestellt ist.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Inhaltlich fokussierte die Prüfung des in der Bauausführung stehenden Projekts DML vor allem auf strukturelle, organisatorische, finanzielle und führungsbezogene Aspekte. Zudem war die Abgrenzung zwischen dem Projekt DML und dem Projekt-Portfolio der AB bzw. der Frauenfeld-Wil-Bahn (FWB) gemäss den jeweiligen Investitionsbudgets zu klären. Für Letztere erbringt die AB gemäss eines Zusammenarbeitsvertrags u.a. die Verwaltungs- und Managementaufgaben, u.a. diejenigen im Bereich der Bahninfrastruktur.

Mit der Prüfung soll bei den AB die Qualität des Projektmanagements in der Phase der Bauausführung beurteilt werden. Dazu wurden die folgenden sechs Prüfgebiete mit den zugehörigen Prüfungsfragen festgelegt, welche von der EFK und der KFK AR gemeinsam bearbeitet wurden:

1. Organisation für die Bauausführung (Antwort gemäss Kapitel 2)
 - *Sind die wichtigsten auf das Projekt abgestimmte organisatorische Massnahmen definiert und werden diese angewendet?*
 - *Sind Vorkehrungen getroffen worden, um Abweichungen von Vorgaben und Zielen frühzeitig zu erkennen und darauf angemessen zu reagieren?*
2. Führungs- und Kontrollwerkzeuge (Antwort gemäss Kapitel 3)
 - *Sind die wichtigsten auf das Projekt abgestimmte Führungs- und Kontrollwerkzeuge definiert und werden sie angewendet?*
 - *Wird die Bewirtschaftung von Krediten und finanziellen Reserven vorgenommen?*
3. Baurechnungswesen (Antwort gemäss Kapitel 4)
 - *Wird der Ausmass-, Rechnungsstellungs- und Kontrollprozess ordnungsgemäss durchgeführt?*
 - *Werden Nachträge, Projekt- und Bestellungenänderungen prozessmässig und entsprechend den vereinbarten Kompetenzen behandelt?*



4. Kostenkontrolle (Antwort gemäss Kapitel 5)
 - *Erfolgt die Zuweisung der Kosten gemäss den mit zugeteilten Kreditbeträgen hinterlegten Projektstrukturen?*
 - *Ist das Ausscheiden des nicht beitragsberechtigten Anteils gemäss Agglomerationsprogramm (wird von den Kantonen getragen) sowie das Abgrenzen der zahlreichen Einzelprojekte der AB / FWB gemäss Investitionsbudgets gewährleistet?*
5. Leistungskontrolle (Antwort gemäss Kapitel 6)
 - *Erfolgt die Zuweisung der Mengen gemäss den Projektstrukturen?*
 - *Sind die Zahlungen und die erbrachten Leistungen kongruent und vertragskonform?*
6. Abstimmung zwischen Baubuchhaltung und Finanzbuchhaltung (Antwort gemäss Kapitel 7)
 - *Ist die periodische Abstimmung zwischen Baubuchhaltung und Finanzbuchhaltung sichergestellt?*

Der Abschluss der Prüftätigkeiten erfolgte von der EFK beim Bundesamt für Verkehr (BAV). Mit der Prüfung beim BAV sollen verschiedene Aspekte der Aufsichtstätigkeit über den Teil «Mitfinanzierung aus dem Infrastrukturfonds» beurteilt werden. Dazu gehört auch die Abgrenzung gegenüber denjenigen Leistungen, deren Finanzierung über die Leistungsvereinbarung erfolgt.

(Antwort gemäss Kapitel 8)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde unter der Leitung von Martin Perrot (EFK) mit Unterstützung von Jürg Pfenninger (EFK) und Rudolf Ramsauer (KFK AR) durchgeführt.

Prüfobjekt

Den Vorschlag des zu prüfenden Vorhabens hat die KFK AR eingebracht.

Prüfungsumfang

Inhaltlich umfasst die Prüfung die genannten Prüfgebiete. Aufgrund der verfügbaren Ressourcen sind nur vereinzelt und auf das Teilprojekt «Neubaustrecke Ruckhalde» bezogene materielle Prüfhandlungen durchgeführt worden. Die Berichtsergebnisse stützen sich hauptsächlich auf Informationen aus Interviews sowie auf die Prüfungsakten.

Prüfbericht

Verfasserin des Prüfberichts ist die EFK. Die KFK AR verzichtete auf das Ausfertigen eines eigenständigen Berichts. Sie stützt jedoch – soweit dies im Rahmen ihres Auftrags möglich ist – die vorliegenden Ergebnisse.

Nach Abschluss der Prüftätigkeiten bei den AB haben die EFK und die KFK AR anlässlich eines mündlichen Feedbacks speziell auf die festgestellten Schwachstellen hingewiesen sowie den Handlungsbedarf bezüglich Optimierung / Verbesserung im Projektmanagement aufgezeigt.

Empfehlungen

- An das BAV adressiert:
Empfehlungen der EFK gemäss des vorliegenden Berichts, welche die Aufsicht betreffen.
- An die AB adressiert:
Empfehlungen der KFK AR gemäss einem Anhang zu diesem Bericht, welche das Projektmanagement betreffen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte bei den AB bzw. bei deren beauftragten Firmen wurden der EFK und der KFK AR 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 Angaben zum Prüfgebiet

Beim Gesamtprojekt Durchmesserlinie der Appenzeller Bahnen handelt es sich um das Erstellen einer durchgehenden Verbindung der beiden heute getrennten Strecken «Appenzell – St. Gallen» bzw. «St. Gallen – Trogen» im Bahnhof St. Gallen. Zentral sind das grundlegende Modernisieren insbesondere von Bahninfrastruktur und Sicherungsanlagen sowie das Beschaffen von neuen Fahrzeugen. Dies erfolgt mit dem Gesamtziel der Effizienzsteigerung und des Kundennutzens.

Das Vorhaben wurde in mehreren Teilprojekten geplant und steht zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise in der Phase der Bauausführung. Die Beschaffung des Rollmaterials ist zu einem ersten Teil erfolgt; sie war jedoch nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Als wichtige Voraussetzung dieses Gesamtprojekts fusionierten die Trogenerbahn, die Rorschach-Heiden-Bergbahn, die Bergbahn Rheineck-Walzenhausen und die ehemaligen Appenzeller Bahnen im Jahre 2006 zu den heutigen Appenzeller Bahnen.

2 Die organisatorischen Vorgaben der Bauausführung sind definiert und werden angewendet

Die Prüfung einer Auswahl von festgelegten organisatorischen Vorgaben und Regelungen des Projekts DML ergaben folgende Feststellungen:

Projekthandbuch (PHB) und Projektorganisation

Für die Phase der «Bauausführung» wurde ein PHB erarbeitet, woraus die wichtigsten projektbezogenen organisatorischen Vorgaben und Regelungen sowie verschiedene Angaben betreffend die Zusammenarbeit, die Schnittstellen und der Hilfsmittel hervorgehen. Darin enthalten ist auch die Projektorganisation, welche auf der Stammorganisation der AB aufbaut, alle Projektbeteiligten inklusive ihren Rollen einbindet und diese mit der Gliederung des Gesamtprojekts in Teilprojekte / Fachdisziplinen verbindet. In diesem Dokument werden die festgelegten Angaben für das Vorhaben DML als verbindliche Arbeitsgrundlagen bezeichnet.

Projektstrukturplan (PSP)

Das Projekt DML ist in zahlreiche Teilprojekte (TP) unterteilt. Daran angehängt sind jeweils die Objektgliederung und der Auftrag. Alle Bezeichnungen im PSP legte der Bauherr für die verbindliche Anwendung als Vorgabedokument fest.



Gesamtprojektleitung (GPL)

Die zentrale Steuerung des Projekts DML erfolgt durch die GPL, deren Leistungen gemäss eines «Leistungs- und Aufgabenbeschreibs» von einer externen Firma im Auftrag der AB erbracht werden. Die gleiche Firma erarbeitete das PHB und aktualisiert es bei Bedarf, führt Leistungen als Bauherrenunterstützung / als Oberbauleitung aus und erbringt die Projektleitung für das Teilprojekt «Neubaustrecke Ruckhalde». In die Umsetzung dieses Leistungspakets sind verschiedene Personen involviert.

Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten (AKV)

Bei den Projektbeteiligten gehen die wesentlichen AKV sowie die gegenseitigen Abgrenzungen einerseits aus den jeweiligen Verträgen mit dem Bauherrn oder aus dem politischen Auftrag hervor. Andererseits sind auf Projektebene im PHB einige themenbezogene Ergänzungen bezüglich den Terminen, den Kosten und der Qualität festgehalten. Darin wird auch auf die grundsätzlichen Verantwortlichkeiten aller Führungspositionen beim Genehmigen von Projektunterlagen hingewiesen.

Für die Bauleitung ist die Finanzkompetenz bei Regiearbeiten im PHB festgehalten. Aus diesem Dokument geht jedoch nicht hervor, dass sich die gültige Regelung für Unterzeichnungen auf eine interne Weisung der AB stützt.

Sitzungswesen

Für die Führung des gesamten Vorhabens ist ein engmaschiges Sitzungswesen festgelegt worden. Jedes dieser Sitzungsgefässe ist im PHB beschrieben. Daraus gehen vor allem die Zielsetzung, die Hauptaufgaben, die personelle Zusammensetzung sowie der Sitzungsrhythmus hervor. Den Sitzungen zugrunde liegen standardisierte Traktanden und aktuell gehaltene Pendenzenlisten. Bei jeder dieser Sitzungen werden die Besprechungspunkte und die Pendenzen in angemessener Weise protokollmässig festgehalten.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR legten die AB mit fachlicher Unterstützung der GPL die wichtigsten auf die Projektanforderungen ausgerichteten organisatorischen Vorgaben und Regelungen – soweit geprüft – zweckmässig / zielführend im PHB fest und setzen sie ein. Konsequenterweise stellen sie die erforderliche tragfähige Basis dar, um das Projekt erfolgreich zu realisieren. Unklar bleibt, ob dieses PHB als verbindliche Grundlage rechtlich bindend in alle Verträge mit den beauftragten Firmen eingeflossen ist. Zudem ist nicht ohne weiteres erkennbar, welche AB-Weisungen / Direktiven zusätzlich zum PHB zur Anwendung kommen.

Mit dem engmaschigen und inhaltlich umfassend festgelegten Sitzungswesen sind die Voraussetzungen geschaffen worden, um das Führen / Steuern des gesamten Vorhabens zielgerichtet vorzunehmen und Abweichungen bezüglich des Projekts frühzeitig zu erkennen.

Auffallend ist die Aufgabenkumulation durch diejenige Firma, welche u.a. die Leistungen der GPL erbringt. Dies kann zwar als Chance betrachtet werden. Jedoch könnte diese Konzentration beispielsweise dann problematisch und zu einem Risiko werden, wenn das Projekt DML in gewichtigen Teilen unerwartet «in Schieflage» gerät, verschiedene vereinbarte Zielsetzungen unzulänglich oder verspätet erreicht werden und letztlich die Verantwortlichkeitsfrage im Raume steht. Der Bauherr ist daher gut beraten, der Führung dieses anforderungsreichen Vertrags bis zur Fertigstellung / Abrechnung des Projekts DML die nötige hohe Beachtung zu schenken.

3 Die Führungs- und Kontrollwerkzeuge sind definiert und werden angewendet; Handlungsbedarf besteht beim Reporting

Die Prüfung einer Auswahl von festgelegten Führungs- und Kontrollwerkzeugen des Projekts DML ergaben folgende Feststellungen:

Kostenkontrolle

Im Rahmen seines Mandats zur Bauherrenunterstützung erbringt die GPL für das Projekt DML die permanente Kostenkontrolle sowie das periodische einheitliche Controlling und Reporting. Die auf Excel basierte Kostenkontrolle bildet den PSP mit der verbindlichen Gliederung detailliert ab. Sie weist auf der Basis sämtlicher projektbezogenen Zahlungen den aktuellen Kostenstand nach.

Analog der Kostenkontrolle ist der «eingefrorene» Kostenvoranschlag (KV) von 2014 (mit Preisbasis Oktober 2011) aufgebaut, welcher als Referenz beispielsweise zur Begründung von Kostenabweichungen dient.

Kreditkontrolle

Die Finanzierung des Projekts DML von rund 118 Mio. Franken (Preisbasis September 2011, exkl. MWST) erfolgt über folgende Gefässe:

Finanzierung über das Agglomerationsprogramm	
Infrastrukturfondsgesetz (Bund / Kantone)	Bundes- und Kantonsmittel: ca. 57%
Strassengesetz (Kanton)	
Finanzierung über die Leistungsvereinbarung Bund / Bahnen	
Eisenbahngesetz (Bund)	Bundesmittel: ca. 43%

Die nachfolgenden Angaben bezüglich der Finanzierung hat die EFK aufgrund verschiedener Dokumente zusammengestellt. Sie beziehen sich ausschliesslich auf den Investitionsanteil gemäss dem Agglomerationsprogramm. Folgende Finanzmittel stehen zur Verfügung (gerundete Zahlenwerte, Preisbasis September 2011, exkl. MWST):

Leistungspakete / Finanzierung	Betrag KV 2014
Zwei Teilprojekte: eines vollständig, eines anteilmässig (inkl. der anteiligen Projektleitung, ohne Vorleistungen)	* 67 Mio. Franken
- Drei Kantone zusammen	36 Mio. Franken
- Beitrag Strassenprogramm eines Kantons	5 Mio. Franken
- Max. Bundesbeitrag nach Infrastrukturfondsgesetz (indexiert von 10/2005 auf 09/2011)	23 Mio. Franken
- Allfällige Mehrkosten, noch nicht finanziert	3 Mio. Franken

* Die Beurteilung und Finanzierungszusicherung des Investitionsanteils gemäss dem Agglomerationsprogramm erfolgte auf der Grundlage eines früheren Kostenvoranschlags im Betrag von 60,6 Mio. Franken (Preisbasis September 2011, exkl. MWST).

Gemäss Auskunft der AB müssten die Kantone allfällige Mehrkosten beim Teil Agglomerationsprogramm der DML tragen, sofern diese nicht durch Minderkosten bei den zwei Teilprojekten kompensiert oder durch nicht beanspruchte Bundesmitteln aus der Agglo-Massnahme «S-Bahn Ausbau St. Gallen» gemäss der Finanzierungsvereinbarung aufgefangen werden können. Noch sei es zu früh, um bezüglich diesem Mehrkosten-Risiko korrigierend einzugreifen. Im KV gäbe es – zusätzlich zu den Reserven – verschiedene Positionen, welche inhaltlich noch nicht oder noch zu wenig erhärtet seien.



Im Weiteren teilen die AB mit, dass es nicht Aufgabe des GPL-Mandats sei, auch die Finanzierungs- bzw. Kreditsicht dieses Projekts abzudecken. Beispielsweise bei einer umfassenden Rapportierung sei eine Arbeitsteilung nötig: Die GPL liefere nachgeführte Kosten inklusive der zugehörigen Endkostenprognose und die AB stelle ergänzende Angaben zur Kreditseite bereit.

Zweifellos verfüge die GPL über detaillierte Kenntnisse bezüglich der Finanzierung / Kreditseite und wisse deshalb, welche Teile des Projekts aus welchem Gefäss alimentiert werden.

Zwischen den verschiedenen Investitionsteilen gemäss Gliederung nach PSP und den einzelnen Finanzierungsgefässen existiert nicht immer ein direkter Bezug. Dazu gehört beispielsweise der Teil «Gesamtprojekt», welcher auch die Projektreserven umfasst (siehe Kapitel 5).

Zum Zeitpunkt der Prüfung sind von den AB noch keine Bundesmittel aus dem Infrastrukturfonds abgerufen worden.

Risikomanagement

Für das Projekt DML wird ein Risikomanagement geführt. Dazu gehen verschiedene Bedingungen aus dem PHB hervor. Tabellarisch werden die Einzelrisiken erfasst, bewertet und mit risikomindernden Massnahmen hinterlegt. Periodisch werden die einzelnen Risiken einer Neubewertung und Aktualisierung unterzogen.

Qualitätssicherung

Im PHB sind verschiedene Bedingungen im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement festgehalten. Die nachstehenden Angaben fokussieren auf das Steuern und das Nachweisen der Ausführungsqualität beim Teilprojekt «Neubaustrecke Ruckhalde».

Der Ausschreibung zugrunde lag der sog. «Kontrollplan» des Projektverfassers. In diesem umfangreichen Papier ist jede einzelne Prüfhandlung nach Art, Anforderung, Zeitpunkt, Intervall, Massnahmen bei Abweichungen sowie Dokumentation spezifiziert. Das beauftragte Konsortium hat den «Kontrollplan» übernommen, ohne dass auf dieser Grundlage unternehmerseitig der «Prüfplan» erstellt worden wäre. Gearbeitet wird demnach direkt mit dem «Kontrollplan». Der örtlichen Bauleitung obliegt es, u.a. mittels dieser Vorgaben die vertraglich festgelegte Qualität im Rahmen der Bauausführung zu überwachen, einzufordern und mittels den dokumentierten Prüfhandlungen nachzuweisen.

Die punktuelle Sichtung der Qualitätsnachweise bei der örtlichen Bauleitung ergab keine Auffälligkeiten. Gemäss Auskunft werde kein Soll-Ist-Vergleich zwischen den geplanten und effektiv durchgeführten Prüfungen gemacht. Dies wäre aufwändig, denn die Ablage der Nachweisdokumente werde objektbezogen vorgenommen ohne direkten Bezug zum fachspezifisch aufgebauten «Kontrollplan».

Terminkontrolle

Vom gesamten Projekt DML existiert ein periodisch aktualisiertes Gesamtterminprogramm, in welchem pro Teilprojekt die Haupttätigkeiten mit deren Abhängigkeiten auf der Zeitachse festgelegt sind. Über jedes Teilprojekt wird je ein detailliertes Terminprogramm geführt, welches regelmässig nachgeführt wird und mit dem Gesamtterminprogramm übereinstimmen muss.

Die Prüfung ergab, dass die Planung und Kontrolle der Termine ein fester Bestandteil des Sitzungswesens darstellt.

Reporting

Viermal jährlich werden auf der Basis der Controllingdaten des Gesamtprojekts DML die sog. Projektübersicht pro Teilprojekt erstellt. Diese in kompakter Form festgehaltenen Angaben sind hauptsächlich an die direkt am Projekt Beteiligten adressiert. Auf der gleichen Datenbasis und ergänzt mit weiteren Angaben erstellt die GPL für das Gesamtprojekt halbjährlich den sog. Standbericht. Dieses Dokument gibt umfassend Auskunft über den aktuellen Stand und wird auch dem BAV gemäss den Bestimmungen in der Finanzierungsvereinbarung unterbreitet.

Ein Vergleich der Zahlen zwischen den Finanzierungsgebern gemäss Standbericht 2/2015 und der FV ergab, dass die Standberichtsangaben mit einem falschen maximalen Bundesbeitrag rechnen. Auf Preisbasis Oktober 2005 bezogen wurde der Bundesbeitrag um rund 3,4 Mio. Franke zu hoch eingesetzt. Im Weiteren enthält die FV für das Reporting gegenüber dem Bund verschiedene inhaltliche Vorgaben, welche zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise noch nicht in den SB eingeflossen sind.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR legten die AB die wichtigsten auf die Projektanforderungen ausgerichteten Führungs- und Kontrollwerkzeuge – soweit geprüft – zweckmässig / zielführend fest und setzen sie ein. Konsequenterweise stellen sie die erforderliche tragfähige Basis dar, um das Projekt erfolgreich zu realisieren.

Erhöhte Beachtung bedarf es hinsichtlich der gegenwärtigen Kostenentwicklung, damit bei vorhersehbaren Mehrkosten noch korrigierende Eingriffe möglich sind, um das Risiko einer Nachfinanzierung durch die involvierten Kantone abzuwenden. Eine Risikovermeidung durch Aufgabenverschiebung auf die Leistungsvereinbarung ist nicht möglich.

Handlungsbedarf ist beim Reporting – insbesondere gegenüber dem Bund – erkennbar. Einerseits haben die AB alle in der FV festgelegten Themen zu behandeln, was heute teilweise noch nicht der Fall ist. Andererseits muss der aktuelle Kostenstand und die Endkostenprognose mit den verfügbaren Finanzierungsgefässen und deren gegenwärtigen Belastung in direkte Verbindung gebracht und ausgewiesen werden, was teilweise noch fehlt. Erst diese Angaben werden es ermöglichen, auf einen definierten Zeitpunkt hin über die Belastung der Finanzierungsgefässe, über ausreichende Mittel des gesamten Vorhabens bzw. über den Stand der Projektreserven fundierte Prognosen zu erstellen. In diesem Zusammenhang wird die Bewirtschaftung der Kredite und der finanziellen Reserven zentral sein.

Verbesserungen sind auch bei der Umsetzung von Ziffer 6.4 der FV ersichtlich, indem der Mittelabruf aus dem Infrastrukturfonds durch die AB vereinbarungsgemäss vorgenommen werden muss, damit die Kostenträger künftig gleichmässig belastet werden.



4 Die prozessbezogenen Vorgaben im Baurechnungswesen sind definiert und werden angewendet; punktuell besteht Optimierungsbedarf

Die Prüfung einer Auswahl von festgelegten Tätigkeiten im Baurechnungswesen des TP «Neubau-
strecke Ruckhalde» der DML ergaben folgende Feststellungen:

Ausmass-, Rechnungsstellungs- und Kontrollprozess

Das Vorgehen richtet sich nach der in den Werkvertrag eingebundenen SIA-Norm 118, den vertragli-
chen Regelungen mit der örtlichen Bauleitung und den entsprechenden Bestimmungen im PHB.

Eine Stichprobe der monatlichen Rechnungsstellung an den Bauherrn ergab, dass die Fakturierung
für erbrachte Leistungen nach Einheitspreisen mittels Zahlungsbegehren um Akontozahlung vom
Unternehmer ausgelöst wird. Aus solchen Zahlungsbegehren geht der aktuelle kumulierte Kosten-
stand der Leistungserbringung pro Kapitel des Leistungsverzeichnisses hervor. Gemäss Auskunft
der Bauleitung gibt es keine provisorisch erfassten und verrechneten Leistungen.

Der fakturierte Betrag der Abrechnungsperiode ergibt sich grundsätzlich aus der Summe aller per
Stichtag durch Ausmasse dokumentierten erbrachten Leistungen – bzw. aus dem kumulierten Kos-
tenstand – abzüglich aller bisher geleisteten Zahlungsbeträge und vorgenommenen Rückbehalte.
Der auf diese Weise ermittelte Rechnungsbetrag entspricht den ausgeführten Arbeiten der Rech-
nungsperiode. Ein zugehörendes Ausmassprotokoll enthält die detaillierten Angaben und dient als
Leistungsnachweis zur Rechnung.

Dieses vom Unternehmer erstellte Dokument wird von der Bauleitung positionsweise kontrolliert und
von dieser bezüglich Echtheit und inhaltlicher Richtigkeit der Angaben mittels Unterschrift bestätigt.
Eine Unterschrift des Unternehmers, welche das Gleiche bestätigen würde, fehlt.

Dokumentation der erbrachten Leistungen

Die punktuelle Prüfung einzelner verrechneter Positionen gemäss den Ausmassprotokollen und de-
ren Vorläuferpapieren (Ausmassdokumentation) konnte – teils mit erhöhtem Aufwand – in allen Fäl-
len nachvollzogen werden. Unzulänglichkeiten zeigten sich gelegentlich bei der Qualität der Skizzen,
Listen oder Berechnungen (Stichworte: Unklare Lagebezeichnung, teilweise zu wenig systematisch
angelegte Aktensammlungen, Aufzeichnungen teils ohne Nummerierung / Datierung / Visierung).

Projekt- und Bestellungenänderungen

Das Vorgehen bei Projekt- und Bestellungenänderungen ist in knapper Form im PHB beschrieben.
Entsprechende Begehren müssen auf einem projektspezifischen Formular erfasst und eingereicht
werden. Die Behandlung dieser Begehren erfolgt standardmässig im Rahmen der verschiedenen
Sitzungsgefässe. Genehmigte Änderungen werden auf der Ebene des Leistungsverzeichnisses in
den Vertrag aufgenommen. Eine Prozessbeschreibung zu diesen Änderungen mit allfälligen Eskal-
ationsstufen existiert nicht.

Zusätzliche Bedingungen für die Bestellungenänderungen sind im vertragswirksamen Dokument «Be-
sondere Bestimmungen» zum TP «Neubau-
strecke Ruckhalde» festgehalten. Zentral ist, dass bean-
tragte Änderungen zwingend vor der Ausführung der Arbeiten geregelt sein müssen.

Die Prüfung von ausgewählten genehmigten Nachträgen und Zusatzleistungen zeigte eine grund-
sätzlich korrekte Umsetzung der Vorgaben zu den Projekt- und Bestellungenänderungen. Jedoch ist

aufgefallen, dass in der Startphase die bauherrenseitig erforderliche Doppelunterschrift für die Bewilligung eines Änderungsantrags nicht immer vorlag.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR haben die AB die notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit das Baurechnungswesen systematisch und in der erforderlichen Qualität erbracht wird. Die Anwendung erfolgte weitgehend in Übereinstimmung mit den Anforderungen.

Handlungsbedarf ist bei der Erstellung von sog. «Massurkunden» ersichtlich. Nach SIA-Norm 118 bzw. dem Werkvertrag wird gefordert, dass die erbrachten und erfassten Leistungen zur Verrechnung in einer «Massurkunde» als Beweisdokument festzuhalten sind. Dieses Dokument stellt den detaillierten Beleg zur Rechnung dar. Erst nachdem die Echtheit und die inhaltliche Richtigkeit der Angaben im Ausmassprotokoll von der Bauleitung und vom Unternehmer mittels Unterschrift bestätigt werden, ist das Ergebnis vertragskonform.

Verbesserungen sind auch bei der konsequenteren und besser nachvollziehbaren Ausmassdokumentationen erkennbar, welche als Grundlagen der Fakturierung dienen. Die genannten Unzulänglichkeiten sind ein «Dauerbrenner» in der Bauwirtschaft; sie müssen im Sinne der Vertragserfüllung von den Beauftragten des Bauherrn eliminiert werden.

Optimierungen zeigten sich zudem bei den AB-Vorgaben im Bereich der Projekt- und Beststellungsänderungen. Hilfreich wäre die verbindliche Festlegung eines entsprechenden Prozesses auf Stufe Bauherr, welcher sowohl ausführliche Bestimmungen als auch die verschiedenen Eskalationsstufen umfasst. Dies würde das Risiko eliminieren, dass der Prozess auf Vertragsebene uneinheitlich vereinbart und letztlich verschieden umgesetzt wird.

5 Die Kostenkontrolle wird konsequent angewendet; Klärungsbedarf besteht bei der Bestimmung der beitragsberechtigten Kosten

Über das vom GPL geführte Excel-Tool wird die Kostenkontrolle des Projekts DML vorgenommen (siehe Kapitel 3). Die Prüfung verschiedener Aspekte ergab folgende Feststellungen:

Anwendung der Kostenkontrolle

Die Verbuchung der Rechnungen im Excel-Tool erfolgt konsequent in die Projektstrukturen. Darin ist die Rückverfolgbarkeit der Verbuchungen bis auf die Ebene der einzelnen Rechnungen sichergestellt (siehe auch Kapitel 7).

Die gleichen Projektstrukturen sind in der Finanzbuchhaltung der AB abgebildet. Auf dieser Ebene sind die finanziellen Mittel zugeteilt.

Vergleich zwischen Kostenkontrolle und Projektstrukturplan

Ein Vergleich zwischen «Kostenvoranschlag 2014 – Endkostenprognose» vom 28. Oktober 2015 und den zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren «Standbericht» bzw. «Kostenkontrolle» zeigte, dass die Zahlenwerte beim Projekt DML fast durchwegs in den vorgegebenen Strukturen nach PSP abgebildet werden. Davon ausgeklammert sind die «Vorleistungen» sowie die Teilprojekte «Schülerhaus» und «Teufen», welche im Rahmen der Überarbeitung des Kostenvoranschlags beitragsmässig auf «Null» gestellt wurden und in der Endkostenprognose nicht mehr erscheinen. Beim



letztenannten Teilprojekt werden Leistungen erbracht, welche nicht mehr Bestandteil des Projekts DML sind.

Unvorhergesehenes, Reserven

Der Kostenvoranschlag 2014 enthält eine Position «Unvorhergesehenes», welche aufgrund eines prozentualen Zuschlags auf die Teilprojekte betragsmässig die Kreditreserve darstellt. Dieser Betrag wird auf Ebene «Gesamtprojekt» bewirtschaftet und nicht bei den Teilprojekten.

Die pro Teilprojekt ausgewiesene Position «Diverses» umfasst verschiedene Kleinleistungen, welche im Kostenvoranschlag nicht offen ausgewiesen sind. Die entsprechenden Beträge werden auf Ebene der «Teilprojekte» bewirtschaftet.

Vorleistungen

Gemäss Standbericht 2/2015 sind insgesamt Vorleistungen – sog. Projektierungsaufwendungen – im Umfang von rund 6 Mio. Franken ausgewiesen.

Dreiviertel dieses Betrags umfassen Projektierungsarbeiten, welche vor der Eingabe an den Bund im 2011 angefallen sind. Dieser Anteil ist bereits über die Leistungsvereinbarung abgegolten worden. Der Restbetrag soll gemäss Auskunft der AB dem Projekt DML belastet bzw. in die Kostenkontrolle aufgenommen werden, was zu einer Reduzierung der Reserven im entsprechenden Umfang führt. Dabei ist noch die anteilmässige Belastung der Teilprojekte festzulegen.

Projektbezogene Eigenleistungen der AB / Ausgelagerte Bauherrenfunktionen

Quartalsweise werden die von den AB erfassten projektbezogenen Eigenleistungen in die Kostenkontrolle des Projekts DML aufgenommen. Die Aufwendungen der AB und der GPL werden auf Ebene «Gesamtprojekt» erfasst. Gemäss Auskunft der AB ist unklar, welche Anteile davon den beitragsberechtigten Kosten bei der Ermittlung des Bundesbeitrags zugewiesen werden können und welche nicht.

Erlöse

Im Rahmen des Projekts DML werden auch Landverkäufe vorgenommen. Diese sind aktuell noch nicht umgesetzt und somit betragsmässig noch nicht in der Kostenkontrolle enthalten. Gemäss den Finanzierungsunterlagen werden die daraus erzielten Erlöse dem Gesamtprojekt zugewiesen und nicht einzelnen Teilprojekten.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR haben die AB ein System der Kostenkontrolle eingeführt, welches – soweit geprüft – von der GPL konsequent angewendet wird und die erforderlichen Informationen insbesondere über den aktuellen Kostenstand bzw. über die voraussichtlichen Endkosten liefert. Zudem sind die finanziellen Reserven des Gesamtprojekts ausgewiesen, was die Transparenz bei der Verwendung dieser Mittel erhöht.

Verbesserungen sind bei der Ermittlung der beitragsberechtigten Kosten für die Abrechnung mit dem Bund erkennbar, denn diese gehen nicht automatisch aus den Zahlenwerten der festgelegten Kostengliederung bzw. aus den Bestimmungen in der Finanzierungsvereinbarung hervor. An dieser Stelle wird auf Kapitel 8.2 verwiesen.

6 Die Leistungskontrolle wird konsequent angewendet

Die Prüfung einer Auswahl von festgelegten Tätigkeiten bei der Leistungskontrolle des TP «Neubau-
strecke Ruckhalde» der DML ergaben folgende Feststellungen:

Leistungsstand im Zahlungsbegehren der Akontozahlung

Die konsequente Anwendung des definierten Leistungserfassungssystems (Ausmassprotokoll als Grundlage der Fakturierung gemäss Kapitel 4) ermöglicht es dem Bauherrn, per Stichtag vom GPL eine präzise Bestandsaufnahme der erbrachten bzw. der noch ausstehenden Leistungen gemäss Werkvertrag einzufordern. Dieser Werkvertrag ist in den Projektstrukturplan eingebunden.

Leistungsstand im Zusammenhang mit dem Bauprogramm

Das definierte Sitzungswesen (siehe Kapitel 2) ermöglicht es dem Bauherrn, per Stichtag den Leistungsstand mit dem Terminplan / Gesamtterminprogramm abzugleichen und bei relevanten Abweichungen von den Beauftragten Korrekturmassnahmen einzufordern.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK und der KFK AR haben die AB ein System der Leistungskontrolle eingeführt, welches – soweit geprüft – von der GPL konsequent angewendet wird und die erforderlichen Informationen insbesondere über den aktuellen Leistungsstand liefert.

Weil keine provisorisch erfassten Leistungen verrechnet werden, gehen die Mengennachweise direkt aus den Ausmassprotokollen hervor. Zahlungen des Bauherrn und Fakturierungen von erbrachten in Ausmassprotokollen festgehaltenen Leistungen sind demnach übereinstimmend.

7 Die Abstimmung zwischen Bau- und Finanzbuchhaltung ist sichergestellt; Regelungen ermöglichen die korrekte Abgrenzung der Investitionsbudgets

In diesem Kapitel werden zwei Bereiche behandelt:

- Die Abstimmung zwischen der Baubuchhaltung und der Finanzbuchhaltung beim Projekt DML.
- Die Abgrenzung zwischen dem Projekt DML und dem Projekt-Portfolio der AB bzw. der FWB gemäss den jeweiligen Investitionsbudgets.

Bauherr

Gemäss Auskunft der AB wird quartalsweise die Abstimmung zwischen der Finanzbuchhaltung (ein Instrument in der Verantwortung der AB) und der Baubuchhaltung (ein Instrument in der Verantwortung der GPL) vorgenommen. Dabei werden per Stichtag von diesem Bauvorhaben alle Buchungen der AB und der GPL manuell abgestimmt. Die punktuell durchgeführte Zahlungsbelegprüfung zeigte übereinstimmende Einträge in beiden Systemen.

Im Weiteren bekräftigten die AB, dass sie die Abgrenzung zwischen dem Grossprojekt DML und den übrigen Projekten gemäss den beiden Investitionsbudgets beider Bahnen strikt beachten würden. Dazu seien folgende Vorkehrungen getroffen worden: Projektbezeichnungen mit definierten Projektnummern, auf Projektnummern bezogene Erfassungen in der Buchhaltung, personelle und organisatorische Trennung durch definierte Projektleiter.

Auf eine materielle Verifizierung dieser Thematik wurde im Rahmen dieser Prüfung verzichtet.



Die im halbjährlichen umfassenden Standbericht ausgewiesenen Kostenangaben beziehen sich gemäss Angaben der AB auf abgestimmte Zahlenwerte.

Aufsicht

Gemäss Auskunft des BAV informiere sich das Amt über die Tätigkeiten der Bahnen grundsätzlich über das halbjährliche Reporting der grossen Projekte (beispielsweise die DML), über die jährlichen Tätigkeitsberichte (Investitionsbudget der Leistungsvereinbarung) und punktuell über eigens durchgeführte Audits. Anzumerken sei, dass die Umsetzung der Leistungsvereinbarung kein projektbezogenes Reporting verlange. Im Weiteren würden auch Benchmarks erstellt, was verschiedene Vergleiche zwischen den Bahnen ermögliche.

Die beiden genannten Bahnen würden buchhalterisch als zwei verschiedene Mandanten geführt. Auffälliges sei bislang nicht festgestellt worden.

Beurteilung

Aufgrund der plausiblen Angaben der AB nehmen EFK und KFK AR zur Kenntnis, dass

- die Abstimmung zwischen der Finanz- und der Baubuchhaltung von den Verantwortlichen periodisch und mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt wird;
- die AB die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben, um die Abgrenzung bei der Zuweisung der Kosten des Grossprojekts DML und den übrigen Projekten korrekt vorzunehmen. Diese Vorkehrungen sollten es auch ermöglichen, dass die beitragsberechtigten Projektteile der DML für die Subventionsabrechnung mit dem Bund vereinbarungskonform ausgeschieden werden können;
- die Verwendung der abgestimmten Zahlen in den Standberichten zu einer Erhöhung der Verlässlichkeit der Informationen – insbesondere über den Kostenstand – führt.

Weder die EFK noch das BAV haben bezüglich den genannten Abgrenzungen (zwischen dem Grossprojekt DML und den übrigen Projekten gemäss den Investitionsbudgets der AB und der FWB) materielle Prüfhandlungen durchgeführt. Im Rahmen der Prüfung ergaben sich zu diesem Thema keine Auffälligkeiten. Dass die AB als operativ Verantwortliche dazu konsequentes Handeln und die nötige Transparenz gewährleisten, wird vorausgesetzt.

8 Prüfung der Aufsicht durch das BAV

Auf der Grundlage der gemeinsam mit der KFK AR erarbeiteten Prüfergebnisse hat die EFK dem BAV sowohl generelle Resultate der Prüfung mitgeteilt als auch verschiedene Punkte unterbreitet, bei denen sich hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit gewisse Unklarheiten oder Schwierigkeiten herauskristallisierten. Anlässlich einer Besprechung vom 18. August 2016 wurden die vorgebrachten Problempunkte behandelt.

Im Zentrum steht die Finanzierungsvereinbarung der Durchmesserlinie (Teilmassnahme B) des Agglomerationsprogramms St. Gallen / Arbon-Rorschach vom 25. April 2016.

8.1 Die Ausarbeitung der Finanzierungsvereinbarung ist qualitativ zu verbessern

Teilweise unpräzise Angaben in einzelnen Paragraphen

Während der Prüfung ist aufgefallen, dass der Text von einzelnen Paragraphen teilweise schwer verständlich, vereinzelt inkorrekt oder nicht auf die Teilmassnahme B zugeschnitten ist. Drei Beispiele:

- Auf dem Titelblatt der Vereinbarung wird der Begriff «Beitrag» verwendet. Der eingesetzte Frankenbetrag bezieht sich jedoch nicht auf einen Beitrag des Bundes sondern stellt das Total der anrechenbaren Kosten auf der Preisbasis Oktober 2005 dar.
- Im Paragraph 1.6 sind für die Teilmassnahmen (A + B) die jeweiligen maximalen Bundesbeiträge festgehalten. Es fehlen Angaben zu den anrechenbaren Kosten, insbesondere über die hier relevante Teilmassnahme B.
- Der Paragraph 6.1 enthält Planwerte über die jährlichen Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds. Diese Angaben umfassen die Teilmassnahmen (A + B) zusammen, was für diese FV jedoch nicht relevant ist.

Das BAV bestätigt insgesamt die geschilderten Sachverhalte. Gewisse Schwachstellen seien auf das Vorlagendokument zurückzuführen, andere auf die Komplexität dieses Geschäfts.

Fehlerhafte Beträge in der Tabelle gemäss Paragraph 3.1

Im Rahmen der Prüfung erfolgte eine Verifizierung der Angaben dieser Tabelle. Dabei zeigten sich Rechenfehler sowohl bei der Ermittlung der gesamten Bundes- und Kantonsanteile als auch bei der Zuordnung auf die einzelnen Teilprojekte.

Ein Schriftenwechsel des BAV mit den Unterzeichnern der Finanzierungsvereinbarung führte am 9. September 2016 dazu, dass die Berichtigungen abgeschlossen werden konnten.

Die EFK hat einen Check der berichtigten Angaben aus dem Schriftenwechsel vorgenommen mit dem Ergebnis, dass die ursprünglichen Rechenfehler in der Tabelle eliminiert worden sind.

Beurteilung

Die EFK ist der Auffassung, dass vom BAV den Unterzeichnern einer Finanzierungsvereinbarung einen inhaltlich vollständigen, klar und widerspruchsfrei formulierten Text unterbreitet werden muss. Dazu gehört auch eine fehlerfreie Berechnung der finanziellen Beiträge.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAV sicherzustellen, dass künftige Finanzierungsvereinbarungen von Agglomerationsprogrammen bei der Freigabe zur Unterschrift inhaltlich vollständig, klar und widerspruchsfrei formuliert sind. Zentral ist die Anwendung von qualitätssichernden Massnahmen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr:

Die Finanzierungsvereinbarung nach Infrastrukturfondsgesetz (IFG) basiert auf einer Vorlage für die Eisenbahnprojekte der Agglomerationsprogramme. Die lange Dauer der Vorbereitungsphase und die zahlreichen Vertragsparteien waren in diesem Fall ungünstig. Wir erachten das Problem der IFG-Finanzierungsvereinbarung im Bereich der Eisenbahnen als kaum mehr relevant, da solche Mischfinanzierungen künftig vermieden werden. Mit der Annahme der Vorlage FABI fallen Eisenbahnprojekte nicht mehr unter die Finanzierung der Agglomerationsprogramme.

8.2 Der Bauherr benötigt für den Vollzug der Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund entsprechende Unterstützung

Schwierige Umsetzung der Finanzierungsvereinbarung

Die Prüfung zeigte, dass die Umsetzung des Projekts DML – insbesondere auch infolge einer Gesamtfinanzierung aus mehreren Finanzierungsgefässen mit entsprechenden Bedingungen – anspruchsvoll und aufwändig ist. In der Phase der Bauausführung bedeutet dies:

Auf den Bund bezogen betrifft es vor allem den periodischen Mittelabruf für die Mitfinanzierung aus dem Infrastrukturfonds mit den erforderlichen Kontrollen.

Auf die AB bezogen betrifft es vor allem die vorzulegenden Nachweise für den Mittelabruf wie Kostenstand oder Ausscheidung des anrechenbaren Anteils. Dabei ergeben sich Unklarheiten u.a. bei der Berücksichtigung von Vorleistungen oder projektbezogenen Eigenleistungen (siehe Kapitel 5). Das korrekte Vorgehen erschliesst sich für die AB nicht ohne weiteres.

Das BAV bestätigt den Sachverhalt und weist auf mögliche «Fallstricke» beim Vorgehen hin. Im Weiteren werde das Projekt DML noch entsprechend der bisher festgelegten Vorgehensweise und den beschlossenen Finanzierungsgefässen umgesetzt, unabhängig davon, dass seit 1. Januar 2016 der Bahninfrastrukturfonds (BIF) existiert. Allerdings würden diejenigen Projektteile der DML, welche gemäss der Leistungsvereinbarung zu erstellen sind, neuerdings aus dem BIF finanziert.

Beurteilung

Die EFK erachtet es als zielführend, wenn die Aufsichtsbehörde zu Gunsten der AB insbesondere in der Anfangsphase eine gewisse Unterstützung für die korrekte Umsetzung der Finanzierungsvereinbarung anbietet.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BAV sicherzustellen, dass für die korrekte Umsetzung der Finanzierungsvereinbarung zugunsten der AB eine gewisse Unterstützung – vor allem beim Ausscheiden des anrechenbaren Anteils und beim Mittelabruf – gewährt wird.

Stellungnahme des Bundesamtes für Verkehr:

Die Abgrenzung in der Projektbuchhaltung für die betroffenen Teilprojekte der Durchmesserlinie ist bereits für den Mittelabruf vom 16. März 2017 verbessert worden. Wo nötig und sinnvoll bieten wir diesbezüglich fachliche Unterstützung an, ohne ins operative Geschäft einzugreifen. Für die Datenqualität ist die AB verantwortlich.

8.3 Die Finanzierung und Aufsicht durch den Bahninfrastrukturfonds werden vereinfacht; nicht verbunden ist damit eine Überprüfung der Strukturen der heterogenen Bahnlandschaft

Eine entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung des Gesamtprojekts DML war die vorgängige Fusionierung verschiedener kleiner/ kleinster Bahngesellschaften zu den heutigen AB (siehe Kapitel 1.5).

Vor diesem Hintergrund hat die EFK das BAV gebeten, erste Informationen über die konkreten Auswirkungen zur neuen Finanzierung der Bahninfrastruktur (FABI) bekanntzugeben.

Vereinfachungen mit BIF

Gemäss Auskunft des BAV sei die Finanzierung der Bahninfrastruktur mit der Einführung des BIF einfacher geworden, denn

- die Mittel für den Substanzerhalt, den Betrieb, den Ausbau und die Forschungsaufträge werden neu aus einem einzigen Fonds bereitgestellt;
- die Mittel des BIF stehen sowohl der SBB als auch den Privatbahnen zur Verfügung. Ausgeklammert sind Traminfrastrukturen im Ortsverkehr;
- die frühere kreditabhängige Aufsicht entfällt und
- die Kantone zahlen ihren Beiträge direkt in den Fonds ohne konkreten Projektbezug.

Neue Bahninfrastrukturfinanzierung ohne Auflagen hinsichtlich Strukturveränderungen

Gemäss Auskunft des BAV könne das Aufsichtsamt in der Rolle als Besteller / als Eignervertreter des Bundes bei diesem Thema zwar grundsätzlich gewissen Druck aufbauen. Letztlich entscheiden jedoch die Eigentümer der Bahngesellschaften. Auf nationaler politischer Ebene werde der Zusammenschluss von Bahnen nicht propagiert.

Beurteilung

Die EFK nimmt Kenntnis von den genannten Vereinfachungen aufgrund der neuen Bahninfrastrukturfinanzierung nach BIF. In wie weit die einheitliche Finanzierung über den BIF künftig zu erhöhter Transparenz und verbesserter Vergleichbarkeit zwischen den Bahngesellschaften führt sowie die heutigen Strukturen der heterogenen Bahnlandschaft beeinflusst, wird sich weisen.



9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand zweiteilig statt:

Bei den Appenzeller Bahnen AG am 21. Februar 2017 über den Berichtsteil Projektmanagement. Teilgenommen haben der Direktor und der Finanzchef der AB sowie der Leiter der KFK AR; seitens der EFK der Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter.

Beim Bundesamt für Verkehr am 14. März 2017 über den Berichtsteil Aufsicht. Teilgenommen haben vom BAV der Leiter Sektion Schienennetz und ein wissenschaftlicher Mitarbeiter sowie der Leiter Sektion Bewilligungen II; seitens der EFK der Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter.

Der Berichtsentwurf der EFK wurde eingehend besprochen. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Die vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen wurden, soweit die EFK diesen zustimmte, anschliessend in den Bericht aufgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung. Sie erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung hinsichtlich dem Projektmanagement bei der Finanzkontrolle des Kantons Appenzell Ausserrhoden bzw. hinsichtlich der Aufsicht bei der Amtsleitung des BAV liegt.

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 und der Nationalstrassenabgabe (MinVG, SR 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

BAV Controlling-Richtlinie Agglomerationsprogramme vom 15. September 2014

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

Anhang 2: 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).