

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen: Bahnhof Bern

Regionalverkehr Bern-Solothurn

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 981.24719 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | + 41 58 463 11 11 |
| Additional information | |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Das Wesentliche in Kürze | 4 |
| L'essentiel en bref | 5 |
| L'essenziale in breve | 6 |
| Key points | 7 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 9 |
| 1.1 Ausgangslage | 9 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 9 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 9 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 9 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 10 |
| 2 Resultate der Nachprüfungen | 11 |
| 2.1 4-Augen-Prinzip wird umgesetzt | 11 |
| 2.2 Kosten werden transparent und zentral ausgewiesen..... | 12 |
| 2.3 Die Aufgaben- und Funktionstrennung des Gesamtprojektleiters ist umgesetzt, Entscheidungskompetenzen sind angepasst | 13 |
| 2.4 Das Projekthandbuch ist ergänzt und verbindlich..... | 14 |
| 2.5 Das projektbezogene Qualitätsmanagement dient als verbindliche Grundlage für die Ausbauphase | 15 |
| 2.6 Projektänderungswesen angepasst und als Führungsinstrument genutzt | 15 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 17 |
| Anhang 2: Abkürzungen | 18 |
| Anhang 3: Zusammenstellung Empfehlungen und Stellungnahmen EFK-21422 | 19 |

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen: Bahnhof Bern

Regionalverkehr Bern-Solothurn

Das Wesentliche in Kürze

Der Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS) erstellt unterhalb der bestehenden Gleise des SBB-Bahnhofs Bern bis 2029 einen neuen RBS-Bahnhof als Teil des Gesamtkonzeptes Zukunft Bahnhof Bern. Der Kreditrahmen für den RBS-Bahnhof beträgt 731 Millionen Franken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2021 beim RBS eine Bauprüfung des Bahnhofs Bern durchgeführt.¹ Die Prüfung fokussierte auf die Projektführung und -steuerung des RBS, die EFK formulierte dazu sechs Empfehlungen. Im Rahmen dieser Nachprüfung hat die EFK die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahr 2021 untersucht.

Es wurden alle sechs Empfehlungen umgesetzt.

Transparenz gestärkt und Risiken reduziert

Die Projekttransparenz wurde unter anderem mit Anpassung der Endkostenprognose verbessert. Die Projektleitung hat die Aufteilung von Kompetenzen und Aufgaben überarbeitet, Stellvertretungen auch im Projekthandbuch dokumentiert sowie eine durchgängige Anwendung des 4-Augen-Prinzips umgesetzt. Damit sind potenzielle Risiken, wie Betrugs- und Fehleranfälligkeit, weiter reduziert. Für das Projekt wurden zentrale Handbücher aktualisiert und inhaltlich erweitert. Dadurch ist das Verständnis der Aufgaben, Rollen und Kompetenzen verbessert, sowie die einheitliche Anwendung von Standards sichergestellt.

¹ Der Prüfbericht (PA 21422) ist auf der Website der EFK verfügbar.

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles : gare de Berne

Société Regionalverkehr Bern-Solothurn AG

L'essentiel en bref

Dans le cadre du programme Avenir de la gare de Berne, la société Regionalverkehr Bern-Solothurn AG (RBS) construit à l'horizon 2029 une nouvelle gare RBS sous les voies de la gare des Chemins de fer fédéraux suisses. Le crédit cadre prévu à cet effet s'élève à 731 millions de francs. En 2021, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit de construction de la gare de Berne auprès de RBS², qui se focalisait sur la conduite et le pilotage du projet, et formulé six recommandations. L'audit de suivi porte sur la mise en œuvre de ces dernières.

Les six recommandations ont été mises en œuvre.

Transparence renforcée et risques réduits

La révision de l'estimation du coût final du projet a contribué à renforcer la transparence de celui-ci. La direction du projet a revu la répartition des compétences et des tâches, a consigné les suppléances dans le manuel de projet également et applique systématiquement le principe du double contrôle. Ces mesures permettent de réduire encore les risques d'erreur et de fraude. Les manuels relatifs au projet ont été actualisés et complétés, rendant les tâches, les rôles et les compétences de chacun plus clairs et assurant une application uniforme des normes.

Texte original en allemand

² Le rapport d'audit PA 21422 est disponible sur le site Internet du CDF.

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni importanti: stazione di Berna

Traffico regionale Berna-Soletta

L'essenziale in breve

Entro il 2029, sotto i binari delle Ferrovie federali svizzere l'azienda RBS realizzerà la nuova stazione sotterranea come parte del piano globale «Zukunft Bahnhof Bern». Il credito quadro per la stazione RBS ammonta a 731 milioni di franchi. Già nel 2021 il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva condotto presso RBS una verifica della costruzione della stazione di Berna³, che si è concentrata sulla gestione e sulla direzione del progetto da parte della RBS, formulando al riguardo sei raccomandazioni. Nel quadro della verifica successiva, il CDF ha esaminato l'attuazione delle summenzionate raccomandazioni.

Tutte le sei raccomandazioni sono state attuate.

Maggiore trasparenza e riduzione dei rischi

La trasparenza del progetto è stata migliorata anche grazie all'adeguamento della previsione dei costi finali. La direzione del progetto ha riesaminato la ripartizione delle competenze e dei compiti, ha documentato le sostituzioni anche nel manuale del progetto e ha attuato un'applicazione continua del principio del doppio controllo. Ciò ha consentito di ridurre ulteriormente potenziali rischi come la possibilità di subire frodi o effettuare errori. Per il progetto, i manuali principali sono stati aggiornati e ampliati dal punto di vista dei contenuti. In tal modo è stato possibile migliorare la comprensione dei compiti, dei ruoli e delle competenze, come pure l'applicazione uniforme degli standard.

Testo originale in tedesco

³ Il rapporto di verifica (n. 21422) è disponibile sul sito Internet del CDF.

Follow-up audit of the implementation of key recommendations: Bern railway station

Regionalverkehr Bern-Solothurn

Key points

As part of the overall concept for the future of Bern railway station, Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS) is to build a new RBS station below the existing SBB platforms by 2029. There is a credit facility of CHF 731 million for the RBS station. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a construction audit of Bern railway station at RBS in 2021.⁴ The audit focused on RBS's project management and steering, and the SFAO issued six recommendations. As part of this follow-up audit, the SFAO examined the implementation of the 2021 recommendations.

All six recommendations have been implemented.

Greater transparency and reduced risks

Project transparency has been improved by adjusting the final cost projection, among other things. The project management has revised the breakdown of powers and tasks, included the deputies in the project manual and implemented consistent application of the dual control principle. In this way, potential risks, such as vulnerability to fraud and susceptibility to errors, have been further reduced. Key manuals for the project have been updated and their content expanded. This has improved the understanding of tasks, roles and powers, and ensured that standards are applied in a uniform manner.

Original text in German

⁴ The audit report (audit mandate 21422) is available on the SFAO website

Generelle Stellungnahme des Regionalverkehr Bern-Solothurn

Der RBS verzichtet auf eine Stellungnahme.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2021 beim Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS) die Bauprüfung des Bahnhofs Bern durchgeführt.⁵ Der Prüfbericht enthält sechs Empfehlungen. Das geprüfte Projekt hat mit dem Wechsel des RBS-Gesamtprojektleiters (GPL) 2018 bereits wesentliche Verbesserungen erfahren. Die nachgeprüften Empfehlungen betreffen hauptsächlich die erhöhte Transparenz von Informationen für die Besteller sowie die Verbesserung und durchgängige Anwendung der Projektstandards. Im Anschluss an die 2021 durchgeführte Prüfung hat der RBS eine Anpassung der Endkostenprognose (EKP) auf 730 Mio. Franken kommuniziert und die Inbetriebnahme neu per Dezember 2029 angekündigt. Die Anpassungen waren notwendig aufgrund von neuen Erkenntnissen der RBS-Projektleitung zum Ausbau und der Inbetriebnahme des Bahnhofs. Seit dieser Korrektur der Termine und Kosten konnte die EKP mehrfach leicht reduziert werden. Die aktuelle EKP beträgt 711 Mio. Franken. Darin sind Reserven und Risiken bereits berücksichtigt. Ein wichtiger Meilenstein zur Plausibilisierung der Risiken ist die anstehende Beauftragung für das Baulos «Ausbau und Technik» mit einem Volumen von etwa 100 Mio. Franken.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es zu beurteilen, ob der RBS die im Bericht 21422 enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt hat.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Stefan Schmidt (Revisionsleiter) und Silvan Wampfler vom 4. März bis 22. März 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom RBS umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

⁵ Der Prüfbericht (PA 21422) ist auf der Website der EFK verfügbar.

1.5 Schlussbesprechung

Nach Abstimmung aller Beteiligten, und da alle Empfehlungen umgesetzt sind, wurde gemeinsam entschieden auf eine Schlussbesprechung zu verzichten.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Resultate der Nachprüfungen

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Prüfergebnisse wiedergegeben. Die für die Nachprüfung relevanten Empfehlungen und Stellungnahmen des EFK-Berichtes aus dem Jahr 2021 sind im Anhang 3 ersichtlich.

2.1 4-Augen-Prinzip wird umgesetzt

Empfehlung 21422.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem RBS die inhaltliche und stundenmässige Notwendigkeit der Generalplanerleistungen durch ein konsequentes bauherrenseitiges 4-Augen-Prinzip betreffend die erbrachten Leistungen zu prüfen und sicherzustellen.

Der RBS benutzt für den Prüf- und Freigabeprozess von Generalplanerleistungen ein konsequentes 4-Augen-Prinzip. Die Prüfung von Leistungen erfolgt mehrstufig über die Bauleitung und Oberbauleitung, anschliessend erfolgt die Rechnungsprüfung nach einem 4-Augen-Prinzip. Die Erstellung der Abrechnung erfolgt dabei nach Vorgabe des RBS getrennt nach den beteiligten Planern, den beteiligten Personen, den betroffenen Leistungsobjekten, den ausgeführten Arbeiten und den dafür aufgewendeten Stunden. Die Freigabe von Rechnungen erfolgt jeweils gemäss Unterschriftenregelung. Der Abgleich von geplanten zu ausgeführten Leistungen sowie der für das nächste Jahr geplanten Arbeiten erfolgt halbjährlich und stellt sicher, dass die benötigten Kapazitäten bereitgestellt werden und die dafür benötigten Aufwendungen bekannt sind. Die praktische Umsetzung und die Abläufe sind anhand von Beispielen nachvollziehbar.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.001 ist umgesetzt.

Der RBS stellt das geforderte 4-Augen-Prinzip sicher, indem er die monatlichen Generalplanerrechnungen und deren Dokumentation auf dem Deckblatt der Rechnungen prüft und freigibt. Mit den vom RBS standardisierten Vorgaben zu Inhalt und Aufbau der Rechnungen, sind die Leistungen für die einzelnen Teilprojekte nachvollziehbar.

2.2 Kosten werden transparent und zentral ausgewiesen

Empfehlung 21422.002 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem RBS, die Aufsplittungen und Unterverteilungen von Kosten künftig zu vermeiden und die Kostenpositionen zentral transparent und gebündelt auszuweisen. Eine zentrale nachvollziehbare Ausweisung und Bewirtschaftung von Unvorhergesehenem und Regie ist anzustreben und zu rapportieren.

Zur Verbesserung der Transparenz stellt der RBS jetzt in der EKP die Werte der Vorperiode und der aktuellen Periode nebeneinander dar. Somit sind Entwicklungstendenzen für einzelne Kostenblöcke direkt sichtbar und einfacher einzuschätzen. Auf Stufe der EKP wird ausserdem neu eine zentrale freie Reserve aufgeführt, ebenso werden die Projektrisiken zum Zeitpunkt der Prüfung mit 18,9 Mio. Franken in der EKP angegeben. Die zugrunde liegende, mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) abgestimmte Darstellung der EKP wurde nicht angepasst, da das BAV in seiner Rolle als Oberaufsicht Kontinuität in der Berichterstattung wünscht.

Die Steuerung der EKP erfolgt unter anderem über zusätzlich zu erwartende Kosten (Kosten aus Nachträgen und Projektänderungen) im Kostencontrolling. Deren Entwicklung ist in der EKP nicht im Detail dargestellt, den Reportingempfängern (BAV, Kanton und Direktion des RBS) aber bekannt; sie werden ergänzend in den Quartalsbesprechungen diskutiert. Die halbjährlichen Standberichte zeigen die Projektentwicklung. Vierteljährlich finden Besprechungen zu Projektfortschritt und EKP mit den Bestellern und der Direktion des RBS statt. Die Direktion des RBS genehmigt gemäss dem Geschäftsreglement alle Verträge ab 75 000 Franken und ist somit unmittelbar in potenzielle grössere Kostenänderungen des Projekts eingebunden. Darüber hinaus ist die Direktion durch den regelmässigen Austausch in den Projektsteuerungsgremien, wie dem Geschäftsleitungsausschuss (GLA) und dem internen Steuerungsausschuss (ISA), ins Projekt eingebunden. Bei zusätzlichem Abstimmungsbedarf findet ein spontaner Austausch zwischen der Projektleitung und der Geschäftsleitung des RBS statt. Die Direktion des RBS hat gegenüber der EFK bestätigt, dass sie durch den transparenten und rechtzeitigen Austausch in der Lage ist, die Restrisiken im Projekt zu steuern. Als Restrisiken bezeichnet der RBS unter anderem noch pendente Projektvertiefungen und Aufwendungen aufgrund von umzusetzenden Auflagen sowie Unvorhergesehenem und Unsicherheiten bei den auszuführenden Mengen in den Leistungsverträgen.

Die aktuelle EKP beläuft sich auf 711 Mio. Franken. Darin sind die Erwartungen für angepasste Leistungsmengen auf Stufe Normpositionenkatalog, für Regie, Unvorhergesehenes und Nachträge bereits eingeflossen. Die Projektleitung konnte der EFK anhand von Beispielen zeigen, dass zusätzlich zu den rapportierten Zahlen weitergehende Informationen zu Entwicklung und Verbrauch von zusätzlichen Reserven, dem Vergabestand und aktuellem Kostenstand zu einzelnen Werkverträgen vorhanden sind. Bei den Quartalsgesprächen mit den Bestellern werden die der EKP zugrunde liegenden Werte und Quellen sowie Hintergrundinformationen besprochen. Auf eine Darstellung dieser zusätzlichen Informationen in der EKP wird in Absprache mit den Beteiligten verzichtet. Aktuell wird als grösstes Projektrisiko übereinstimmend von allen Beteiligten die pendente Vergabe der Phase 3 (Ausbau und Bahntechnik) benannt und in der EKP berücksichtigt.

Der RBS führt die Positionen für Unvorhergesehenes und Regie im Kostencontrolling der Objekte. In der EKP werden daher nur die noch nicht den Objekten zugewiesenen Beträge dargestellt. Ergänzend zur EKP gibt es regelmässig einen Austausch zwischen dem Projektteam und dem BAV. Da zudem alle Einträge im Kostencontrolling miteinander verlinkt sind, hat die Projektleitung zu jedem Zeitpunkt die Informationen zum aktuellen Stand dieser

Kostenpositionen. In der EKP werden diese Kosten weiterhin nicht ausgewiesen. Dafür wäre eine Systemumstellung erforderlich, auf welche die PL und die Direktion verzichten. Bei Bedarf erhält die Direktion diese Informationen zusätzlich zur EKP.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.002 ist umgesetzt.

Die Anforderungen der Empfehlung nach mehr Transparenz werden vom RBS neben gewissen Anpassungen in der EKP insbesondere über ergänzenden Informationsaustausch und enge Einbindung aller Beteiligten in das Projekt umgesetzt.

Durch die Einbindung der Direktion in Entscheidungen zu Projektänderungen und Nachträgen sowie durch regelmässigen Austausch in den Gremien besteht eine enge Bindung zum Projekt für die aktive Steuerung. Die RBS-interne verbindliche Vorgabe des Geschäftsreglements zur zwingenden Freigabe aller Zusatzkosten ab 75 000 Franken durch die Direktion unterstützt ebenfalls die Kostensicherheit und stellt den unmittelbaren Informationsfluss sicher. Aufgrund der Ergänzung der EKP mit den Vergleichswerten aus der Vorperiode ist es jetzt zudem möglich, direkt in der EKP eine Tendenz in der finanziellen Entwicklung des Projektes zu erkennen. Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass sich die Direktion damit ausreichend informiert fühlt.

In Verbindung mit der Anforderung nach Kontinuität in der Berichterstattung durch die Besteller können die vorgenommenen Anpassungen zusammen mit der engen Einbindung und dem intensiven ergänzenden Austausch zwischen Projekt, Direktion des RBS und Bestellenden im Sinne der Empfehlungsumsetzung als zufriedenstellend bewertet werden.

2.3 Die Aufgaben- und Funktionstrennung des Gesamtprojektleiters ist umgesetzt, Entscheidungskompetenzen sind angepasst

Empfehlung 21422.003 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem RBS eine stärkere Aufgaben- und Funktionstrennung betreffend die Rolle des GPL einzuführen und damit Projektrisiken zu minimieren. Dazu gehören die konsequente Umsetzung eines 4-AugenPrinzips und die Vermeidung von Entscheidungskompetenzen über mehrere Hierarchiestufen hinweg.

Die geforderte Trennung der Aufgaben und Funktionen des (GPL) im Projekt Ausbau Bahnhof Bern (ABB) wurde mit der Aktualisierung des Projekthandbuchs (PHB) im Oktober 2023 umgesetzt. Die Verantwortung für die Teilprojekte wurde auf verschiedene Personen aufgeteilt und jeweils mit einer Stellvertreterregelung ergänzt. Das PHB definiert Aufgaben und Verantwortung in den Stellenbeschreibungen für die Schlüsselpersonen. Die praktische Umsetzung der formal definierten Aufgaben und die Funktionstrennung sind anhand konkreter Beispiele nachvollziehbar.

Das aktualisierte PHB weist darauf hin, dass für alle Schlüsselpersonen im Projekt das RBS-Organisationsreglement massgeblich ist. Dieses Reglement legt die Entscheidungskompetenzen der internen Projektbeteiligten verbindlich fest. Das PHB bildet die Teilnehmenden der verschiedenen Organisationsgefässe im Projekt ab und bestimmt die Entscheidungskompetenzen in den Hierarchiestufen. Der GLA und der ISA sind die übergeordneten Entscheidungsgremien. Der GLA verabschiedet über das Protokoll gemeinsam die Entscheide. Die Leitung des GLA obliegt dem Direktor des RBS. Projektänderungen (PAE) werden im GLA

besprochen, vom internen Besteller bestätigt und vom GLA verabschiedet. Die Gremien Strategischer Koordinationsausschuss sowie der Koordinationsausschuss, in die der GPL ebenfalls eingebunden ist, dienen lediglich der Koordination des Gesamtprojekts Zukunft Bahnhof Bern. Sie verfügen über keine direkten Entscheidungskompetenzen im Projekt ABB. Das 4-Augen-Prinzip wird im Rahmen der definierten Verantwortlichkeiten umgesetzt.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.003 ist umgesetzt.

Die geforderte Aufgaben- und Funktionstrennung wurde umgesetzt. Sie ist im aktuellen Projekthandbuch dokumentiert und als verbindliche Grundlage definiert.

Mit der Verteilung der Entscheidungskompetenz im GLA auf jeweils zwei Personen ist die entsprechende Anforderung der Empfehlung umgesetzt. Die Verantwortung für Entscheidungen in diesen Gremien liegt bei den internen Bestellenden sowie beim Direktor. Dass der GPL weiterhin Mitglied im GLA und im ISA ist, erachtet die EFK aufgrund der flachen Hierarchie des RBS als verständlich und akzeptabel. Die Anwendung des 4-Augen-Prinzips ist für die EFK anhand der eingesehenen Beispiele nachvollziehbar.

2.4 Das Projekthandbuch ist ergänzt und verbindlich

Empfehlung 21422.004 (Priorität 2): Die EFK empfiehlt dem RBS das Projekthandbuch zu einem aktiven Projektsteuerungsinstrument mit zusätzlichen Rollenbeschrieben und Verantwortlichkeiten auszubauen und auch für die externen Projektbeteiligten als verbindliche Arbeitsgrundlage zu erklären.

Wie in Kapitel 2.3 bereits erwähnt, hat der RBS eine aktualisierte Version des PHB mit ausführlichen Beschreibungen aller wesentlichen Rollen im Projekt, inklusive der Schlüsselpersonen und ihrer jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen erstellt und freigegeben. Das PHB wurde am 9. Oktober im GLA verabschiedet und ist somit eine verbindliche Arbeitsgrundlage für alle Projektbeteiligten, einschliesslich externer Partner. Bestimmte Teile wie der Überwachungsplan oder der Kontrollplan sind als verbindliche Bestandteile in die Verträge mit den Unternehmern integriert. Das PHB wird bei laufenden Ausschreibungen als verbindlicher Vertragsbestandteil aufgenommen.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.004 ist umgesetzt.

Das PHB wurde überarbeitet und durch den GLA im Oktober 2023 verabschiedet, die Forderungen aus der Empfehlung für zusätzliche Rollenbeschriebe, Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeit sind damit umgesetzt. Mit der Übernahme wichtiger Punkte aus dem PHB in neu abzuschliessende Verträge ist das PHB seit November 2023 eine verbindliche Arbeitsgrundlage für externe Beteiligte.

2.5 Das projektbezogene Qualitätsmanagement dient als verbindliche Grundlage für die Ausbauphase

Empfehlung 21422.005 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem RBS für die dritte Phase (Ausbau und Bahntechnik) das projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM) als Führungsinstrument einzuführen, mit dem Ziel das Projektverständnis und die gesamtheitliche Risikobetrachtung unter allen Projektbeteiligten im Sinne der Qualität zu stärken.

Der RBS hat das bestehende PQM-Handbuch aktualisiert und erweitert. Die aktuelle Version wurde Ende 2023 durch den GLA des RBS freigegeben. Für die sich aktuell in der Ausschreibung befindliche Phase 3 (Ausbau und Bahntechnik) wird das PQM als Basis eingesetzt. Auftragsbezogen werden verbindliche Prüf- und Kontrollpläne erstellt und bei Bedarf während der Ausführungsphase revidiert.

Der PQM-Verantwortliche ist nach dem aktuellen PHB formal noch nicht an allen wichtigen Stellen eingebunden (das PHB wurde vor dem PQM aktualisiert). In der Praxis werden die Rollen bereits korrekt gelebt. RBS wird die formale Anpassung der Rollen und Aufgaben des PQM Verantwortlichen bei der nächsten Revision des PHB vornehmen.

Die überarbeitete Version des PQM Handbuchs enthält nun auch eine umfassende Strategie für ein ganzheitliches Risikomanagement, einschliesslich der Qualitätsschwerpunkte. Der GPL bleibt weiterhin für das Risikomanagement verantwortlich. Die Bewertung von Risiken in den Teilprojekten obliegt den Bauleitern und Oberbauleitern. Die Risikoeinschätzungen werden regelmässig aktualisiert, der Schwerpunkt wird dabei auf den Wechsel von Bauabschnitten mit abweichendem Leistungsinhalt gelegt.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.005 ist umgesetzt.

Mit der Benennung des PQM-Verantwortlichen, der Überarbeitung des PQM-Handbuchs, sowie dem für Phase 3 verbindlichen Einsatz des PQM sind die Anforderungen der Empfehlung umgesetzt. Das PQM wird mit den erfolgten inhaltlichen und methodischen Anpassungen jetzt als Führungsinstrument im Projekt ABB eingesetzt.

Das PHB ist bei der nächsten Revision bezüglich der Rollen und des Einbezugs des PQM-Verantwortlichen in Abstimmung mit dem PQM-Handbuch zu aktualisieren.

2.6 Projektänderungswesen angepasst und als Führungsinstrument genutzt

Empfehlung 21422.006 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem RBS, die Durchgängigkeit und Transparenz der Projektänderungen zur EKP sicherzustellen, die Verursachenden mit Weiterverrechnung und die zweite Genehmigungsinstanz (interner Besteller) bei den Projektänderungen einzufügen und damit das Projektänderungswesen als Führungsinstrument zu nutzen.

Der RBS hat für die Umsetzung der Empfehlung die Projektänderungsliste mit dem Antragsteller bzw. dem Verursacher ergänzt und führt das Dokument für alle neuen PAE weiter. Die zweite Genehmigung der PAE durch den internen Besteller wird umgesetzt und ist über Protokolle des GLA sowie Unterschriften dokumentiert.

Der RBS prüft zudem für alle PAE, ob die zusätzlichen Kosten den Verursachenden weiterverrechnet werden können. Das Resultat dieser Abklärung ist in der Liste der PAE aufgeführt. Eine Weiterverrechnung erfolgt konsequent aber eher selten, da die meisten PAE durch Auflagen vom BAV im Genehmigungsprozess oder Projektanpassungen des RBS ausgelöst werden.

Die Liste der PAE wird für deren Bearbeitung bis zum Entscheid (Zustimmung/Ablehnung) gepflegt. Die Auswirkungen der Umsetzung von PAE, inklusive zusätzlicher oder eingesparter Kosten, sind ein Teil des Kostencontrollings und werden in der Liste der PAE nicht mehr beschrieben. Nach Freigabe der PAE geht die Verantwortung zur Umsetzung an die einzelnen Teilprojekte und Objekte über. Die zusätzlichen Kosten durch die PAE werden auf der Vertrags- und Objektebene abgebildet und dort über zusätzliche Erwartungen geführt. Eine Verknüpfung von PAE und Kostencontrolling besteht weiterhin nicht, und wird aufgrund der durch den RBS als gering eingeschätzten Auswirkungen auch nicht umgesetzt. Der RBS schätzt den zusätzlichen Aufwand für eine nachträgliche Verknüpfung und eine fortlaufende Pflege als zu hoch im Vergleich zum erzielbaren Nutzen ein. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der RBS aus den PAE keine wesentlichen Risiken erwartet. Der RBS sieht die PAE neben den BAV-Auflagen als übliche Projektvertiefung und Weiterentwicklung, die im Projektverlauf eingearbeitet werden. Basierend auf Erfahrungswerten budgetiert der GPL die dafür erwarteten Kosten.

Beurteilung

Die Empfehlung 21422.006 ist umgesetzt.

Der RBS hat mit den Ergänzungen zu den Verursachenden und einer zweiten Genehmigungsinstanz wichtige Anforderungen der Empfehlung umgesetzt. Ebenso erfolgt die Weiterverrechnung von Kosten, wenn dazu die Möglichkeit besteht.

Für die EFK ist nachvollziehbar, dass der RBS in der Durchgängigkeit der PAE zu EKP einen zu geringen Zusatznutzen sieht, gemessen an den damit verbundenen hohen zusätzlichen Aufwand. Der RBS führt die Kosten der PAE direkt in den Objekten und stellt damit die Genauigkeit der EKP auf einem anderen Weg sicher.

Die Chance der Nachvollziehbarkeit der durch die PAE verursachten Kosten erachtet der RBS nicht als hilfreich bzw. als nicht wichtig genug für die Projektsteuerung. Für die EFK ist der hohe Aufwand für die Pflege und Nachführung der mehr als 200 bestehenden PAE nachvollziehbar. Daher ist es verständlich, dass der RBS mit der Abwägung von Aufwand und Ertrag auf die Verknüpfung verzichtet.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2021), SR 611.01

Richtlinien

UVEK Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten (RUBA) Version 3.0 vom 1. Dezember 2020

BAV Controlling-Richtlinie über die Projektsteuerung, Projektaufsicht und Berichterstattung vom 11. August 2008

BAV-Mitteilung «Anpassung des Aufsichtssystems zu den Subventionen im öffentlichen Verkehr» an die nach EBG und PBG abgegoltenen Transportunternehmen sowie die kantonalen Ämter für öffentlichen Verkehr vom 14. Mai 2019

Finanzielle Führung und Controlling Leistungsvereinbarung_Empfehlungen (Branchenstandard) des Verbands öffentlicher Verkehr vom 26. Februar 2019

BAV NEAT-Controlling-Weisung NCW Version 7.00 vom 30. November 2012

NAF Controlling-Richtlinie

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|-----|--------------------------------------|
| ABB | Ausbau Bahnhof Bern |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EKP | Endkostenprognose |
| GLA | Geschäftsleitungsausschuss |
| GPL | Gesamtprojektleiter |
| ISA | Interner Steuerungsausschuss |
| PAE | Projektänderungen |
| PHB | Projekthandbuch |
| PQM | Projektbezogenes Qualitätsmanagement |
| RBS | Regionalverkehr Bern-Solothurn |

Anhang 3: Zusammenstellung Empfehlungen und Stellungnahmen EFK-21422

| E-Nr. | Thema | Beschreibung |
|-----------|-----------------|--|
| 21422.001 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS die inhaltliche und stundenmässige Notwendigkeit der Generalplanerleistungen durch ein konsequentes bauherrenseitiges 4-Augen-Prinzip betreffend die erbrachten Leistungen zu prüfen und sicherzustellen. |
| | Stellungnahme | Die inhaltliche und stundenmässige Notwendigkeit der Generalplanerleistungen wird seit Februar 2022 durch ein konsequentes bauherrenseitiges 4-Augen-Prinzip betreffend die erbrachten Leistungen geprüft und sichergestellt. Die Empfehlung ist damit bereits umgesetzt. |
| | Priorität | 1 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |
| 21422.002 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS, die Aufsplittungen und Unterverteilungen von Kosten künftig zu vermeiden und die Kostenpositionen zentral transparent und gebündelt auszuweisen. Eine zentrale nachvollziehbare Ausweisung und Bewirtschaftung von Unvorhergesehenem und Regie ist anzustreben und zu rapportieren. |
| | Stellungnahme | Der RBS hat umgehend nach der durch das BAV per 21.06.2022 erfolgten Genehmigung der Anpassung des Kostenvoranschlags begonnen das Kostencontrolling entsprechend anzupassen, so dass die Ausweisung und Bewirtschaftung von noch nicht vertraglich gebundenen oder reservierten Positionen auch für Ausstehende leichter verständlich ist. Die Empfehlung ist in Umsetzung begriffen. |
| | Priorität | 1 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |
| 21422.003 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS eine stärkere Aufgaben- und Funktionstrennung betreffend die Rolle des Gesamtprojektleiters einzuführen und damit Projektrisiken zu minimieren. Dazu gehören die konsequente Umsetzung eines 4-Augenprinzips und die Vermeidung von Entscheidungskompetenzen über mehrere Hierarchiestufen hinweg. |
| | Stellungnahme | Die Empfehlung wird im zweiten Semester 2022 angegangen. |
| | Priorität | 1 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |

| E-Nr. | Thema | Beschreibung |
|-----------|-----------------|---|
| 21422.004 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS das Projekthandbuch zu einem aktiven Projektsteuerungsinstrument mit zusätzlichen Rollenbeschreibungen und Verantwortlichkeiten auszubauen und auch für die externen Projektbeteiligten als verbindliche Arbeitsgrundlage zu erklären. |
| | Stellungnahme | Die Empfehlung wird im zweiten Semester 2022 angegangen. |
| | Priorität | 2 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |
| 21422.005 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS für die dritte Phase (Ausbau und Bahntechnik) das projektbezogene Qualitätsmanagement als Führungsinstrument einzuführen, mit dem Ziel das Projektverständnis und die gesamtheitliche Risikobetrachtung unter allen Projektbeteiligten im Sinne der Qualität zu stärken. |
| | Stellungnahme | Das projektbezogene Qualitätsmanagement als Führungsinstrument wird seit Sommer 2021 aufgebaut. Die Empfehlung ist in Umsetzung begriffen |
| | Priorität | 1 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |
| 21422.006 | Empfehlung | Die EFK empfiehlt dem RBS, die Durchgängigkeit und Transparenz der Projektänderungen zur Endkostenprognose sicherzustellen, die Verursachenden mit Weiterverrechnung und die zweite Genehmigungsinstanz (interner Besteller) bei den Projektänderungen einzufügen und damit das Projektänderungswesen als Führungsinstrument zu nutzen. |
| | Stellungnahme | Die gelebte Praxis entspricht bereits heute der Empfehlung. Die Dokumentation wird im zweiten Semester 2022 entsprechend angepasst. |
| | Priorität | 1 |
| | Umsetzungsstand | Die Empfehlung ist umgesetzt. |

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle 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).