



# ***Projektprüfung der Autobahn A9***

Amt für Nationalstrassenbau Kanton Wallis  
und Bundesamt für Strassen



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16350.806.00293.008
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Projektprüfung der Autobahn A9**

### **Prüfung beim Amt für Nationalstrassenbau Wallis und Bundesamt für Strassen**

#### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen sind die Nationalstrassen (NS) in das Eigentum des Bundes übergegangen. Der Bund übernimmt mit dem Wechsel die Verantwortung für den Bau, Betrieb und Unterhalt der NS. Ausgenommen bleibt die Fertigstellung des beschlossenen Autobahnnetzes (Netzvollendung), die immer noch die Kantone im Auftrag des Bundes machen.

Für die Netzvollendung der Autobahn A9 ist der Kanton Wallis verantwortlich. Das Amt für Nationalstrassenbau (ANSB), als Teil des Departements für Bau, Verkehr und Umwelt VS (DVBU), übernimmt dabei die Rolle des Bauherrn. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) fungiert als zuständige Oberaufsichtsbehörde. Gemäss ASTRA wird die Fertigstellung der A9 rund 4 Milliarden Franken kosten. Die Finanzierung erfolgt zu 96 % aus Bundesgeldern, 4 % finanziert der Kanton Wallis. Die Inbetriebnahme der letzten Teilstrecke ist für das Jahr 2024 geplant.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte im April 2016 eine Prüfung beim ANSB durch. Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen auf den Themen «Organisation und Rollenverteilung» und «Vertragsmanagement». Als Prüfobjekt diente das Projekt Tunnel Visp mit einer Bausumme von rund 200 Millionen Franken. Ergänzend dazu nahm die EFK eine Beurteilung der Nachforderung (NF) 076 zum gestörten Bauablauf beim Tunnel Eyholz (TUEY) vor. Die NF umfasst Forderungen des Unternehmers in Höhe von über 20 Millionen Franken.

Gemäss Art. 12 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) richtet die EFK ihre Empfehlungen an die zuständige Verwaltungseinheit des Bundes (ASTRA). Die Verantwortung für deren Umsetzung liegt aber beim ANSB. Das ASTRA ist zuständig für die Überwachung.

#### **Organisation, Rollenverteilung und Vertragsmanagement beim ANSB sind weiter zu verbessern**

Sowohl die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) Wallis als auch das Finanzinspektorat des ASTRA haben über die letzten Jahre mit ihren Prüfungen Mängel beim ANSB festgestellt. Der Bauherr hat Lehren aus den Prüfungsergebnissen gezogen und immer wieder Verbesserungen und Optimierungen an seinen Strukturen und Prozessen vorgenommen, welche sich bei aktuellen Projekten positiv auswirken. Die Prüfung der EFK deckt aber nach wie vor diverse Schwächen auf. Das ANSB ist in den geprüften Bereichen noch nicht auf dem erwarteten Qualitätsniveau angekommen. Im Sinne einer Sofortmassnahme empfiehlt die EFK dem Bauherrn, die Ausschreibungsreife wie auch die daraus folgenden Ausschreibungsunterlagen von Projekten gebührend zu prüfen, die ausreichende Dokumentation von Ausführungsprojekten sicherzustellen und den Prozess zur Behandlung von Nachträgen zu vervollständigen.

Die EFK ist der Meinung, dass die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Steuergelder momentan durch eine überdurchschnittlich enge Begleitung des ASTRA unterstützt und gewährleistet ist. Sie empfiehlt, dem ANSB eine temporäre externe Führungsunterstützung (Verbesserung der Prozesse und Vorlagen) beizustellen. Damit soll der Bauherr ein qualitativ angemessenes Niveau in der Projektführung erreichen und das ASTRA die enge Projektbegleitung nach gesetzten Fristen wieder auf ein normales Mass reduzieren können. Erreicht das ANSB das geforderte Niveau innert nützlicher Frist nicht, soll das ASTRA weitere Massnahmen umsetzen.



## **Audit de projet autoroute A9**

### **Audit auprès de l'Office de construction des routes nationales du Valais et de l'Office fédéral des routes**

#### **L'essentiel en bref**

---

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la propriété des routes nationales (RN) a été transférée à la première. Suite à ce changement, celle-ci reprend la responsabilité de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des RN. Ainsi que cela a été décidé, la finalisation du réseau autoroutier (soit l'achèvement du réseau) reste en effet une tâche assumée par les cantons sur mandat de la Confédération.

La responsabilité de l'achèvement de l'autoroute A9 incombe au canton du Valais. Rattaché au Département des transports, de l'équipement et de l'environnement du canton (DTEE), l'Office de construction des routes nationales (OCRN) en est le maître d'ouvrage. L'Office fédéral des routes (OFROU) agit en tant qu'autorité de haute surveillance. Selon l'OFROU, l'achèvement de l'A9 coûtera près de 4 milliards de francs suisses. Le financement est assuré à 96 % par la Confédération et à 4 % par le canton du Valais. La mise en service du dernier tronçon est prévue pour 2024.

En avril 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit auprès de l'OCRN. Il s'est prioritairement intéressé à l'organisation, à la répartition des rôles et à la gestion des contrats, dans le cadre du projet de tunnel à Viège dont le coût est estimé à 200 millions de francs. Le CDF a aussi procédé à une évaluation de la demande supplémentaire de financement (NF076) en lien avec les perturbations survenues durant les travaux du tunnel d'Eyholz. Celle-ci comprend des factures d'entreprises d'un montant total supérieur à 20 millions de francs.

En vertu de l'art. 12 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF adresse ses recommandations à l'unité de l'administration fédérale compétente (l'OFROU). La responsabilité de l'application desdites recommandations est cependant assumée par l'OCRN, l'OFROU se charge de la surveillance.

#### **Organisation, répartition des rôles et gestion des contrats: l'OCRN doit poursuivre ses améliorations**

Ces dernières années, des lacunes avaient été constatées chez l'OCRN lors d'audits de l'Inspection des finances du canton du Valais et de l'inspection des finances de l'OFROU. Le maître d'ouvrage avait tiré des enseignements de ces audits et régulièrement amélioré ses structures et processus. Des effets positifs se sont répercutés dans les projets actuels. Néanmoins, l'audit du CDF révèle que divers points faibles subsistent et que l'OCRN n'a pas encore atteint le niveau de qualité attendu dans les domaines examinés. À titre de mesure immédiate, le CDF recommande au maître d'ouvrage de vérifier dûment l'exhaustivité et la qualité des dossiers d'appel d'offres ainsi que la documentation relative. L'OCRN doit aussi garantir que les projets d'exécution sont suffisamment documentés et compléter le processus de traitement des avenants aux projets.

Selon le CDF, l'usage efficace et économique des fonds publics est actuellement assuré par l'accompagnement exceptionnellement étroit fourni par l'OFROU. Le CDF recommande donc de



mettre provisoirement à la disposition de l'OCRN un soutien externe pour la conduite (amélioration des processus et des modèles). Ainsi, le maître d'ouvrage devrait pouvoir atteindre un niveau adéquat de qualité en matière de gestion de projet. L'OFROU devrait aussi ramener son suivi de projet à un niveau normal à l'issue de délais impartis. Si l'OCRN n'atteint pas le niveau attendu au terme de la période fixée, l'OFROU devrait appliquer des mesures complémentaires.

**Texte original en allemand**



## **Verifica del progetto riguardante l'autostrada A9 Verifica presso l'Ufficio per la costruzione delle strade nazionali del Vallese e l'Ufficio federale delle strade**

### **L'essenziale in breve**

---

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) le strade nazionali sono divenute di proprietà della Confederazione. A seguito di tale passaggio ella assume ora la responsabilità per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali. Rimane escluso il completamento della rete delle strade nazionali già approvato, effettuato ancora dai Cantoni su mandato della Confederazione.

Il completamento dell'autostrada A9 è di competenza del Cantone del Vallese. Quale parte del Dipartimento costruzioni, trasporti e ambiente del Cantone Vallese, l'Ufficio per la costruzione delle strade nazionali (Office de construction des routes nationales, OCRN) assume pertanto il ruolo di committente. L'Ufficio federale delle strade (USTRA) funge da autorità di alta vigilanza competente. Secondo l'USTRA, il completamento della A9 costerà circa 4 miliardi di franchi. Il finanziamento viene effettuato in ragione del 96 per cento tramite contributi federali, il 4 per cento lo finanzia il Cantone del Vallese. La messa in esercizio dell'ultimo tratto è prevista per il 2024.

Nel mese di aprile del 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso l'OCRN. I principali aspetti affrontati riguardavano l'organizzazione, la ripartizione dei ruoli e la gestione dei contratti. Quale oggetto della verifica è stata scelta la galleria di Visp, il cui costo ammonta a circa 200 milioni di franchi. Il CDF ha inoltre valutato la pretesa supplementare 076 dovuta alla turbativa dei lavori presso la galleria Eyholz. La pretesa supplementare comprende crediti dell'appaltatore per oltre 20 milioni di franchi.

In virtù dell'articolo 12 della legge sul Controllo delle finanze (LCF), il CDF comunica le sue raccomandazioni all'unità amministrativa interessata (USTRA). La competenza per la loro attuazione spetta tuttavia all'OCRN. All'USTRA compete la relativa vigilanza.

### **L'OCRN deve ulteriormente migliorare l'organizzazione, la ripartizione dei ruoli e la gestione dei contratti**

Negli ultimi anni sia l'Ufficio cantonale vallesano del controllo delle finanze che l'Ispettorato delle finanze dell'USTRA hanno constatato tramite le loro verifiche lacune nell'operato dell'OCRN. Il committente ha tratto insegnamento dai risultati delle verifiche e ha sempre apportato miglioramenti e ottimizzazioni alle sue strutture e ai suoi processi, con effetti positivi sui progetti attuali. Ciononostante, la verifica del CDF ha rivelato il persistere di diversi punti deboli. Nei settori oggetto della verifica, l'OCRN non ha ancora raggiunto il livello di qualità atteso. Quale misura immediata, il CDF raccomanda al committente di verificare con attenzione la preparazione dei bandi per progetti e la relativa documentazione, di assicurare una documentazione sufficiente dei progetti esecutivi e di completare il processo per l'elaborazione di pretese supplementari.

Il CDF è dell'avviso che attualmente l'impiego economico e parsimonioso dei soldi dei contribuenti è promosso e garantito dall'accompagnamento particolarmente attento praticato dall'USTRA. Il CDF raccomanda di mettere a disposizione dell'OCRN un sostegno esterno e temporaneo alla



direzione (miglioramento dei processi e dei modelli). In tal modo si intende permettere al committente di raggiungere un livello di qualità adeguato nella gestione dei progetti e all'USTRA di riportare l'intensità dell'accompagnamento del progetto a un livello normale allo scadere del termine stabilito. Se l'OCRN non dovesse raggiungere il livello richiesto entro tempi utili, l'USTRA dovrebbe attuare altre misure.

**Testo originale in tedesco**



## **Project audit of the A9 motorway**

### **Audit at the Valais office for national motorway construction and the Federal Roads Office**

#### **Key facts**

---

With the new system of financial equalisation and division of tasks (NFE) between the Confederation and the cantons, ownership of motorways has passed to the Confederation. This change means that it assumes responsibility for the construction, operation and maintenance of motorways. This does not include the completion of the planned motorway network (road network completion), which is still performed by the cantons on behalf of the Confederation.

The Canton of Valais is responsible for the network completion of the A9 motorway. As part of the Valais Department for Construction, Traffic and the Environment, the office for national motorway construction assumes the role of project owner. The Federal Roads Office (FEDRO) is the competent authority with ultimate supervision. According to FEDRO, the completion of the A9 will cost some CHF 4 billion, 96% of which will be funded by federal funds and 4% by the Canton of Valais. The opening of the last section is planned for 2024.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit of the office for national motorway construction in April 2016. In terms of content, the focus was on "organisation and role distribution" and "contract management". The object of the audit was the Visp tunnel project with construction costs of some CHF 200 million. In addition, the SFAO assessed the subsequent claim 076 for the disrupted building process at Eyholz tunnel which covered claims from the contractor of over CHF 20 million.

According to Article 12 of the Federal Audit Office Act (FAOA), the SFAO shall submit its recommendations to the competent administrative unit in the Confederation (FEDRO). However, the office for national motorway construction is responsible for implementing the recommendations, and FEDRO is responsible for monitoring this.

#### **Organisation, role distribution and contract management at the office for national motorway construction to be improved**

The audits of both the Valais cantonal audit office and the FEDRO financial inspectorate have revealed shortcomings at the office for national motorway construction in recent years. The project owner has drawn lessons from the audit results and has made improvements and optimisations repeatedly to its structures and processes, which impact current projects positively. However, the SFAO's audit still reveals various weaknesses. The office for motorway construction has not yet reached the expected level of quality in the audited areas. The SFAO recommends as an emergency measure that the project owner duly examine the development of tenders and the resultant tender documentation of projects, ensure sufficient documentation of construction projects and complete the process for dealing with supplements.

The SFAO takes the view that the economical and efficient use of taxpayer money is currently supported and guaranteed by FEDRO's outstandingly close supervision. The SFAO recommends that the office for national motorway construction be provided with temporary external management support (improvement of processes and documents). In this way, the project owner should achieve





an appropriate level of quality in project management, and FEDRO should be able to reduce the close project supervision back to a normal level after the deadlines set. If the office for national motorway construction fails to meet the required level within a reasonable deadline, FEDRO should implement further measures.

**Original text in German**



### **Generelle Stellungnahme des ASTRA zur Prüfung:**

L'usage rationnel et économique des ressources conforme aux dispositions légales est assuré actuellement par un étroit accompagnement de l'Office fédéral des routes (OFROU). L'OFROU a mis en place une organisation interne renforcée dans le but d'assumer au mieux ses responsabilités, de soutenir l'Office de construction des routes nationales (OCRN) dans ses tâches de Maître d'ouvrage, d'améliorer la qualité des exécutions et de respecter les règles administratives, financières et techniques dans le cadre de la construction de l'autoroute A9. Cet engagement important permet à l'OFROU de remplir correctement sa fonction de haute surveillance. L'OFROU veille en premier lieu à ce que l'argent des contribuables soit utilisé de manière économique, que les budgets soient tenus et que les exigences juridiques, techniques et environnementales soient respectées. La création et l'amélioration de règles administratives claires au sein de l'OCRN font partie des mesures qui sont mises en place. Leurs améliorations demandées par l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération selon les recommandations du rapport d'audit sont une priorité pour l'OFROU. Des mesures organisationnelles temporaires externes supplémentaires ont été définies par l'OFROU et ont été proposées à l'OCRN. Ce plan d'action a été envoyé à l'OCRN au début du mois d'octobre 2016 pour prise de position et sera validé par l'OFROU. L'amélioration des processus de l'OCRN ainsi que le soutien à la Direction de l'OCRN afin d'améliorer la conduite (Prozesse, Vorlagen, Beratung) ont été analysés et proposés de manière détaillée. L'OFROU préconise de débiter ces mesures organisationnelles de soutien à l'OCRN rapidement, avant la fin 2016.

### **Generelle Stellungnahme des ANSB zur Prüfung:**

Die Verantwortlichen des Departements Verkehr, Bau und Umwelt (DVBU) des Kantons Wallis, wie auch das Amt für Nationalstrassenbau (ANSB) danken den Verantwortlichen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen der durchgeführten Projektprüfung in Bezug auf den Bau der Autobahn A9 im Oberwallis.

Die Netzvollendung der Autobahn im Oberwallis erfolgt vorwiegend unterirdisch. Die Projekte für die Tunnels und die gedeckten Einschnitte stellen die höchsten Anforderungen in Bezug auf die Planung und Ausführung dar und beinhalten hohe Risikofaktoren.

Das ANSB begrüsst den Bericht der EFK und verweist für die einzelnen Themenbereiche auf die dort abgegebenen Stellungnahmen. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden weiter ausgearbeitet und umgesetzt. Es ist dem ANSB ein Anliegen, weitere qualitative Fortschritte zu machen. In den letzten drei Jahren hat das ANSB zahlreiche Massnahmen bereits umgesetzt (Reorganisation des Amtes, Einsetzung eines neuen Amtschefs, Definition von klaren Prozessen), um die Organisation und Verwaltung des Amtes weiter positiv zu entwickeln. Dadurch konnte die Stabilität des ANSB erreicht werden. Dies hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates in ihrem Bericht vom März 2014 gewürdigt.

Mit Bezug auf den Umfang und den Inhalt der Prüfung bleibt aus Sicht des ANSB zu betonen, dass der Bericht schwerpunktmässig zum Teil erhebliche Zeit zurückliegende Projekte und Prozesse beurteilt bzw. teilweise alte und neue Projekte sowie Prozesse vermischt. Das ANSB hat in den letzten Jahren bereits weitreichende Verbesserungen und Prozessoptimierungen implementiert. Diese wurden beim Tunnel Visp bereits umgesetzt, welche ein qualitativ höheres Niveau garantieren.

Die notwendigen Absprachen bzw. Entscheide erfolgen mit den Verantwortlichen des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) seit mehreren Jahren auf einer konstruktiven Basis und wurden bzw. werden an regelmässigen Sitzungen und auf verschiedenen Stufen besprochen und getroffen. Das ANSB wird auch in Zukunft die notwendige Verantwortung übernehmen, um den Bau der Autobahn A9 im Oberwallis fachgerecht weiterzuführen und sich weiterhin für eine qualitativ einwandfreie Ausführung engagieren.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>14</b>
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
<b>2</b>	<b>Allgemeine Informationen zur A9</b>	<b>16</b>
2.1	Die Fertigstellung der A9 läuft heute merklich besser als damals	16
2.2	Überblick der organisatorischen Struktur	17
<b>3</b>	<b>Nachforderung NF076 «Tunnel Eyholz»</b>	<b>18</b>
3.1	Die teilweise unzureichende Ausschreibungsreife resp. das mangelhafte Ausschreibungsdossier führten zu Problemen	18
3.2	Die Dokumentation während der Ausführung weist teilweise qualitative Mängel auf	19
3.3	Die Nachtragsbearbeitung ist bis heute unvollständig geregelt	21
<b>4</b>	<b>Organisation und Rollenverteilung</b>	<b>22</b>
4.1	Alle «Player» müssen in der Gesamtorganisation A9 integriert sein	22
4.2	Die vom ANSB bisher festgelegten Rollen mit den zugehörigen AKV sind zum Teil unklar oder unvollständig	22
4.3	Die Rollen PL ASTRA, OBL und öBL sind zu wenig präzise voneinander abgegrenzt	24
4.4	Existierende Lücken bei Vorgaben auf Ebene des Amtes werden teilweise auf Projektebene kompensiert	25
4.5	Die Tendenz einer Zentralisierung der verschiedenen Rollen beim ANSB nimmt zu	25
<b>5</b>	<b>Vertragsmanagement</b>	<b>26</b>
5.1	Die Ausschreibungsreife und die Qualität des Ausschreibungsdossiers sind teilweise unzureichend	26
5.2	Die Verwendung von Musterverträgen und überarbeiteten besonderen Bestimmungen vermindert das Fehlerrisiko	27
5.3	Es bestehen Mängel in der Risikoanalyse der Verträge	28
5.4	Die Ablaufschemas für Leistungsabweichungen und Projektänderungen sind mangelhaft und nicht prozessmässig festgehalten	28
5.5	Der kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) wird auf Projektebene zu wenig angewendet	30
<b>6</b>	<b>Gesamtbeurteilung</b>	<b>31</b>
6.1	Chance für das ANSB	31
<b>7</b>	<b>Follow-up PA Nr. 15605</b>	<b>34</b>
7.1	Ausgangslage	34
7.2	Beurteilung EFK	34



<b>8</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>35</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>36</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen</b>	<b>37</b>



## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen sind die Nationalstrassen in den Besitz des Bundes übergegangen. Mit dem Eigentumswechsel übernimmt der Bund die Verantwortung für Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen in der ganzen Schweiz. Einzig die Fertigstellung des beschlossenen Autobahnnetzes bleibt noch Aufgabe der Kantone.

Für die Fertigstellungsarbeiten (Netzvollendung) der Autobahn A9 ist der Kanton Wallis verantwortlich. Das Amt für Nationalstrassenbau (ANSB), als Teil des Departements für Bau, Verkehr und Umwelt (DVBU), übernimmt dabei die Rolle des Bauherrn. Das Bundesamt für Strassen ASTRA ist die Oberaufsichtsbehörde<sup>1</sup>.

Die Fertigstellung der Autobahn A9 wird nach heutigem Wissensstand rund 4 Milliarden Franken kosten. Die Inbetriebnahme der letzten Teilstrecke sollte ungefähr im Jahr 2024 erfolgen. Die Finanzierung übernimmt zu 96 % der Bund und zu 4 % der Kanton Wallis.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Zeitraum zwischen dem 14. bis zum 29. April 2016 beim ANSB in Glis im Kanton Wallis eine Projektprüfung der Autobahn A9 durchgeführt.

Inhaltlich fokussierte die Prüfung auf die zwei Schwerpunkte «Organisation und Rollenverteilung» (Prüfthemen: Rollenverteilung/AKV/Führungsinstrumente) und «Vertragsmanagement» (Prüfthemen: Vertragsgrundlagen/Vertragsredaktion und -prüfung/Vertragsführung/Vertragsnachträge). Als Prüfobjekt diente das Projekt Tunnel Visp (TUVI), welches sich momentan in der Ausführungsphase befindet. Ein dritter Prüfungsschwerpunkt bildete die Einschätzung der Nachforderung 076 (gestörter Bauablauf) beim Tunnel Eyholz (TUEY). Dieses Projekt steht kurz vor der Fertigstellung.

Die Prüfergebnisse basieren auf Interviews sowie auf der Analyse von ausgewählten Dokumenten und Prozessen.

### **1.2 Prüfungsziel**

Mit der Prüfung will sich die EFK ein unabhängiges Bild über die Netzvollendung der Autobahn A9 im Wallis machen.

Die EFK will anhand der Prüfbereiche «Organisation und Rollenverteilung» und «Vertragsmanagement» analysieren, ob das ANSB seine Rolle als Bauherr gebührend wahrnimmt, respektive wahrnehmen kann.

---

<sup>1</sup> Nationalstrassengesetz (NSG) Art. 54 Abs. 1

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde unter der Leitung von Mischa Waber mit Unterstützung von Martin Perrot durchgeführt.

Sowohl das Finanzinspektorat (FISP) ASTRA wie auch die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) Wallis haben bereits diverse Prüfungen im Umfeld der Netzvollendung A9 gemacht. Die EFK hat 2015 eine erste kurze Stellungnahme (auf Basis der Prüfberichte des FISP ASTRA) mit Empfehlungen abgegeben und will sich nun mit dieser Prüfung ein eigenes, unabhängiges Bild über die Situation machen.

Der Prüfungsfokus liegt im «Blick nach vorn». Aus diesem Grund dient das Projekt Tunnel Visp (TUVI), welches sich in der Ausführungsphase befindet, als Prüfobjekt. Mit der Sichtung der Nachforderung 076 zum gestörten Bauablauf beim Tunnel Eyholz (TUEY) wird aber auch die Vergangenheit eines Projektes beleuchtet, welches 2008 seinen Anfang nahm. Die EFK verzichtet dabei bewusst, den Hauptfokus nochmals auf die bekannten Probleme bezüglich NF 028 (Geologie) und NF 064 (Beton) beim TUEY zu legen. Sie will keine materielle Aussage zur NF machen.

Grundsätzlich betrachtet und beurteilt die EFK die heutige und zukünftige Situation (wo möglich) getrennt von den vergangenen Geschehnissen.

Gemäss Art. 12 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) richtet die EFK ihre Empfehlungen an die zuständige Verwaltungseinheit des Bundes. Im konkreten Fall also an das ASTRA und nicht an das ANSB. Die Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen liegt beim ANSB. Das ASTRA ist zuständig für die Überwachung.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

Die ersten Prüfungsergebnisse der EFK wurden dem ANSB an einer Besprechung am 20. Mai 2016 mündlich mitgeteilt.

Am 1. Juli 2016 lieferte das ANSB zusätzlich zu den bereits erhaltenen Unterlagen die Stellungnahme der IG VISPA bezüglich der NF076/077 vom 27.06.2016 als Ergänzung nach.



## **2 Allgemeine Informationen zur A9**

### **2.1 Die Fertigstellung der A9 läuft heute merklich besser als damals**

Die Fertigstellung der Autobahn A9 von Sierre Ost bis Visp Ost ist aufgeteilt in drei Teilstrecken. Es sind dies: Sierre Ost – Susten Ost, Susten Ost – Visp West und Visp West – Visp Ost bzw. die sogenannte Südumfahrung. Von der 31.8 km langen Strecke verlaufen 15.8 km im Untergrund (Tunnels oder gedeckte Einschnitte), dies in teilweise sehr schwierigen geologischen Verhältnissen.

Die Südumfahrung Visp ist mit rund 1.8 Milliarden Franken Baukosten die teuerste Teilstrecke der gesamten Netzvollendung A9 (Gesamtkosten rund 4 Milliarden Franken). Etwa Dreiviertel des 8.8 km langen Teilstücks bilden die beiden Tunnelbauwerke Visp und Eyholz.

Der Bau der A9 ist bereits seit den 70er Jahren beschlossene Sache. Vor allem Probleme mit der Trassefestlegung führten aber immer wieder zu Verzögerungen. Infolge eines Streits über die Linienführung war der Baubeginn in Visp erst Ende der 90er Jahre möglich. Doch auch nach erfolgtem Baubeginn kam es immer wieder zu Problemen in der Ausführung. Verschiedene Missstände führten dazu, dass die A9 nicht nur in der Politik, sondern auch in den Medien für beträchtlichen Gesprächsstoff sorgte.

Die Genauigkeit der effektiv benötigten finanziellen Mittel war in den Jahren um 2005 nicht wirklich vertrauensfördernd. So klafften zwischen den vom Kanton Wallis geforderten jährlichen Mitteln, den vom ASTRA zugeteilten Mitteln und den effektiven Ausgaben grosse Lücken (maximale Differenz Budget/Ist von über 100 Millionen Franken). Diese Situation, mit der unbegründeten Bindung von Mitteln, war für den Bund nicht akzeptabel. Weiter wurde vom ASTRA auch erkannt, dass in gewissen Abschnitten Projektierungen teilweise mangelhaft vorangetrieben wurden oder überstürzte Baubeginne (mit ungenügender Überprüfung des Detailprojekts) zu neuen technischen Herausforderungen mit zusätzlichen finanziellen Folgen führten. Das ASTRA beauftragte daraufhin 2008 eine externe Firma mit der Überprüfung der vom Kanton Wallis gewählten Organisation. Die Ergebnisse führten zu einer Reorganisation beim ANSB. Nach mehrjähriger Suche konnte 2013 ein neuer definitiver Amtschef ernannt werden, welcher in der Zwischenzeit verschiedene Verbesserungen und Massnahmen umgesetzt hat und damit eine Stabilisierung beim Amt erreichen konnte. Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Wallis führte eine Prüfung beim ANSB durch und legte ihre Ergebnisse anfangs 2014 in einem Bericht vor. Sie kam zum Schluss, dass es noch Verbesserungspotenzial gibt.

Seit 2015 begleitet das ASTRA das ANSB in der operativen Umsetzung sehr eng, das heisst, enger als üblicherweise im Rahmen der Netzvollendung. Begleitet wird das Amt durch einen Projektleiter als direkten Ansprechpartner. Er nimmt regelmässig an Sitzungen teil. Als weitere Begleitmassnahme dient auf oberster Führungsebene das Comité de pilotage (Copil), welches viermal im Jahr tagt. An diesen Besprechungen nehmen nebst dem ASTRA (vertreten durch die Direktion, das FISP und den PL) auch das ANSB, der zuständige Departementsvorsteher des Kantons sowie Vertreter der Kantonalen Finanzkontrolle teil.

Nachdem durchgeführte Prüfungen der KFK Wallis und des FISP ASTRA in den letzten Jahren immer wieder Mängel beim ANSB feststellten, haben die daraus durchgeführten Verbesserungen die Situation heute merklich stabilisiert. Allerdings ist diese in verschiedenen Punkten unbefriedigend, wie die Prüfungsergebnisse im Folgenden zeigen.



## 2.2 Überblick der organisatorischen Struktur

Nachfolgende Grafik illustriert die hierarchische Struktur mit den verschiedenen Ebenen, Vorgaben und den dazugehörigen Rollen und Funktionen. Die vereinfachte Darstellung dient als Gesamtübersicht und als Verständnishilfe für die Erläuterungen in den nachfolgenden Kapiteln.

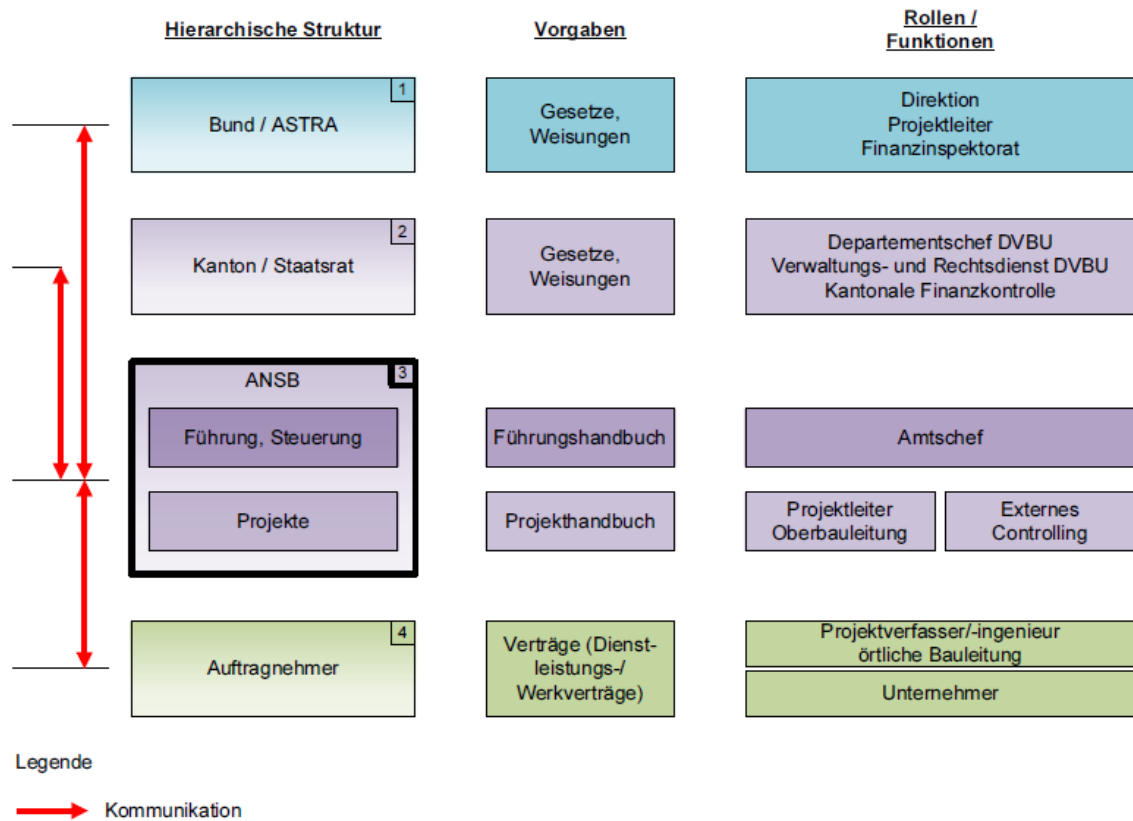


Abbildung 1: Hierarchische Struktur mit Vorgaben und Rollen/Funktionen (EFK-Grafik)



### **3 Nachforderung NF076 «Tunnel Eyholz»**

Mitte September 2013 meldete die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Haupttunnel Eyholz erstmals die Nachforderung NF 076 aufgrund des gestörten Bauablaufs bei der örtlichen Bauleitung (öBL) an. Im November 2014 präsentierte und unterbreitete die ARGE der Bauherrschaft eine detaillierte Zusammenstellung der Nachforderungen.

Die NF 076 umfasst Mehraufwendungen in Höhe von 21,4 Millionen Franken infolge des gestörten Bauablaufs (Leistungs- und Produktionsstörungen) im Betrachtungszeitraum von Baubeginn bis 31.08.2014. Eine zweite Nachforderung, NF 077, in Höhe von 1,1 Million Franken, beinhaltet die Mehraufwendungen in gleicher Angelegenheit im Betrachtungszeitraum vom 01.09.2014 bis 30.09.2015 (Bauende).

Die Nachforderung wird von der ARGE auf der Grundlage eines komplexen Modells begründet. Das Modell beinhaltet vier Gliederungsebenen. Diese Störungsebenen sind hierarchisch gegliedert, wobei jede Ebene in direkter Abhängigkeit zu der vorangehenden Stufe steht. Beginnend von der tiefsten Stufe (Ebene 4), in welcher alle einzelnen in sich geschlossenen Störungen und deren Folgen betrachtet werden, werden in den darüber liegenden Stufen (Ebene 3 bis 1) die Auswirkungen aus den Interferenzen und Überlagerungen nach Objekt-, Haupttätigkeits- und übergeordneten Störungen analysiert.<sup>2</sup>

#### **3.1 Die teilweise unzureichende Ausschreibungsreife resp. das mangelhafte Ausschreibungsdossier führten zu Problemen**

Grundlage für die Ausschreibung war das vom ASTRA genehmigte Detailprojekt (DP), das der Projektingenieur (PI) im Auftrag des ANSB erstellte. Das ANSB geht davon aus, dass damit automatisch auch die Ausschreibungsreife erreicht ist.

Das Ausschreibungsdossier beinhaltet aus Sicht des Bauherrn, im Nachhinein gesehen, verschiedene Mängel und Fehler, die auch dem Mandatsnehmer anzulasten sind. Dies zeigt sich zum Beispiel in Lücken im Leistungsverzeichnis, in zu wenig ausgereiften Detaillösungen oder zum Teil bei Wissenslücken des Projektingenieurs (PI) für Submissionen im Untertagebau. Der Mandatsnehmer bestreitet allerdings die Kritik des ANSB an seiner Arbeit weitgehend. Die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen erfolgte unter relativ hohem Zeitdruck. Eine vertiefte Kontrolle der Ausschreibungsunterlagen inklusive einer allfälligen Bereinigung vor der Submission durch das ANSB wurde nicht durchgeführt. Das ANSB setzte dabei die entsprechende vertragsgemässe Kompetenz des Mandatsnehmers voraus. Dementsprechend wurde für diesen Prozess auch keine Zeit eingeplant. Die Ingenieurgemeinschaft teilt die Ansichten des Bauherrn hinsichtlich der Ausschreibungsreife und der Ausschreibungsqualität, im Nachhinein beurteilt, nur bedingt. Ein dokumentierter Qualitätscheck vom Bauherrn und/oder von seinen Mandatsnehmern konnte der EFK für den TUEY nicht vorgelegt werden.

---

<sup>2</sup> Management Summary: NF 076 Bauablaufänderungen 1. Teil vom 31.10.2014, ARGE Haupttunnel Eyholz

### *Beurteilung*

Der Bauherr kann Nachträge beziehungsweise Nachforderungen nicht grundsätzlich vermeiden. Seine Aufgabe ist, durch eine gute Projektierung und Ausschreibung, den Spielraum für Nachträge/Nachforderungen einzugrenzen und damit die (finanziellen) Risiken für sich und das ASTRA (als Hauptgeldgeber) zu vermindern.

Die Qualität der Ausschreibungsreife wurde zu wenig geprüft. Auch wenn der Bauherr vom Mandatsnehmer eine qualitativ hochstehende Ausschreibung erwarten darf, muss er diese trotzdem überprüfen und einfordern. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass ein durch das ASTRA genehmigtes DP automatisch eine angemessene Ausschreibungsreife erreicht hat. Dies vor allem auch, weil bei der Genehmigung insbesondere der Endzustand eines Projekts beurteilt wird, nicht aber der Bauzustand (welcher jedoch erhebliche Kosten verursachen kann). Zudem sind die Abhängigkeiten zu benachbarten Losen noch zu wenig zeitnah definiert. Die Überprüfung zur Gewährleistung einer genügenden Ausschreibungsreife muss bei grösseren Projekten Standard sein. In jedem Fall ist für diesen Prozess genügend Zeit im Projektablauf einzuplanen.

Der Überprüfung des Ausschreibungsdossiers wurde vom Bauherrn nicht gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Auch hier ist das ANSB gefordert (selber oder durch Beauftragte), eine Prüfung der Unterlagen vor deren Versand durchzuführen. Dieser Schritt ist im Projektablauf zeitlich einzuplanen und die entsprechenden Ressourcen vorzusehen.

### **3.2 Die Dokumentation während der Ausführung weist teilweise qualitative Mängel auf**

Gemäss ANSB wurde die laufende Dokumentation während der Bauausführung vernachlässigt. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass bei Besprechungen zu wenig umfassend und konsequent protokolliert wurde. Des Weiteren wurden Nachträge und zeitliche Verzögerungen an den entsprechenden Sitzungen nicht gebührend besprochen.

Der Baustart für die Hauptarbeiten verlief schleppend (qualitative und quantitative Mängel beim Personal des Unternehmers). Die Bauherrschaft hätte in diesem Zusammenhang früh und konsequent reagieren sollen, was jedoch nicht geschah. Es entstanden Mehrkosten, welche der Unternehmer in die Nachforderung einfliessen liess.

Erschwerend kam während der Ausführungsphase dazu, dass Ende 2012 zwei Schlüsselpersonen (Projektleiter [PL] und Oberbauleitung [OBL]) das Amt verliessen. Damit ging viel Projektwissen und Kontinuität beim ANSB verloren, es entstand ein Führungsvakuum. Der öBL fehlte während rund zwei Jahren die nötige Unterstützung der Bauherrschaft. Hinzu kam, dass die öBL gemäss Einschätzung des ANSB in diversen Bereichen Defizite aufwies. Dies führte u.a. dazu, dass das ANSB ein Zusatzmandat per 04.02.2013 auslöste, um die öBL und OBL vor Ort zu unterstützen.

### *Beurteilung*

Um Nachforderungen des Unternehmers überhaupt in der nötigen Tiefe beurteilen zu können, muss der Bauherr ab Baustart sauber und lückenlos über die Ausführung und die damit verbundenen Geschehnisse dokumentieren. Die EFK ist der Meinung, dass die Qualität der Dokumentation beim ANSB verbessert und sichergestellt werden muss. Die Bauherrschaft muss definieren, was, wie und



von wem im Rahmen der Bauausführung schriftlich festgehalten werden soll. Der Verfasser ist für den Inhalt der Unterlagen verantwortlich und hat das Geschriebene mit seiner Unterschrift zu bestätigen.

Im Zusammenhang mit dem schleppenden Baustart des TUEY im 2008 zeigen sich die damaligen Führungsschwächen beim ANSB. Es darf nicht sein, dass ein solcher Zustand vom Bauherrn geduldet wird. Dieser ist verpflichtet, in solchen Fällen umgehend und konsequent zu reagieren.

Der Abgang von zwei Schlüsselpersonen beim ANSB während der Bauausführung führte verständlicherweise zu einer schwierigen Situation. Die Ergänzung des Vertrages mit der öBL hat zwar eine Verbesserung gebracht. Trotzdem ist es nicht zielführend, dass in einem solchen Fall die öBL (als externer Partner) über einen so langen Zeitraum auf sich alleine gestellt ist. Hier wäre die Führungsebene des ANSB gefordert gewesen, diesen unzumutbaren Zustand zeitnah zu erkennen und zu beheben.

*Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, dafür zu sorgen, dass das ANSB ab sofort die genau definierte, lückenlose Dokumentation von Bauprojekten während der Ausführung sichergestellt hat. Entsprechende bereits vorhandene Vorgaben sind umzusetzen und qualitativ zu ergänzen. Verantwortlich für die Umsetzung der Empfehlung ist das ANSB. Das ASTRA ist zuständig für die Überwachung.*

Stellungnahme des ASTRA:

De nombreux documents ont déjà été établis par l'OCRN en étroite collaboration avec l'OFROU. L'amélioration de la qualité de la documentation des projets de construction établis par l'OCRN continuera à faire l'objet de tout le soutien nécessaire de l'OFROU. La prise de position à la recommandation No 4 répond précisément sur les mesures supplémentaires qui seront mises en place.

Stellungnahme des ANSB:

Die vorgeschlagenen Verbesserungen, vor allem auf Grund der vergangenen Situation beim TUEY, werden beim TUVI bereits umgesetzt und angewendet. Der lückenlosen Dokumentation wird, auf Grund der Erfahrungen beim TUVI, bei den gegenwärtigen und künftigen Bauprojekten (z.B. Wiederaufnahme der Vortriebsarbeiten Tunnel Riedberg, Gedeckter Einschnitt Raron) die volle Aufmerksamkeit geschenkt.

Die im vorliegenden Bericht gemachte Äusserung über die fehlende oder mangelnde Unterstützung der Bauleitung durch die Bauherrschaft ist nach Einschätzung des ANSB nicht zutreffend. Der Bauherr unterstützte die öBL mit einem zusätzlichen Mitarbeiter (Mandat), da er auf Grund des Abgangs von zwei Schlüsselpersonen beim ANSB die Notwendigkeit einer zusätzlichen Unterstützung der öBL erkannte.

### **3.3 Die Nachtragsbearbeitung ist bis heute unvollständig geregelt**

Das Vorgehen zur Bearbeitung von Nachträgen ist heute beim ANSB in einem Ablaufschema im Führungshandbuch (FHB) und – projektbezogen - im Projekthandbuch (PHB) TUVI festgehalten. Das Ablaufschema entspricht nicht einem Prozess und ist inhaltlich nicht abschliessend festgelegt (vgl. Kap. 5.4). Die Themen «Eskalation», «Mediation» oder «Chefgespräche» fehlen gänzlich. Die früheren Vorgaben zur Nachtragsbearbeitung sind der EFK nicht bekannt.

Die NF 076 zur Bauablaufstörung wurde nach schriftlicher Ankündigung des Unternehmers vom Amtschef schriftlich zurückgewiesen. Dies obschon noch gar keine Entscheidungsgrundlage vorlag.

Die NF wurde von der Ingenieurgemeinschaft (IG) im Auftrag des ANSB materiell und finanziell geprüft. Die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe kommt im Bericht vom 27.06.2016 zum Schluss, dass eine Vergütung im Umfang von rund 2 Millionen Franken aufgrund der Einzelstörungen (Modell Ebene 4) gerechtfertigt ist. Die Forderungen infolge der gegenseitigen Beeinflussung der Störungen (Modell Ebenen 1 bis 3) empfiehlt die IG vollumfänglich abzulehnen.

Die NF 076 beinhaltet eine Verkettung mit den beiden früheren Nachforderungen 028 (geologisches Überprofil) und 064 (Betonqualität). Gestützt auf den Werkvertrag und die anwendbare Norm führte das ANSB führte in beiden Fällen zur Bereinigung eine Mediation mit der ARGE unter Einbezug externer unabhängiger Experten durch. Die IG wurde dabei kaum miteinbezogen. Auf Basis der aus den Mediationen resultierenden Ergebnisse, bezahlte das ANSB dem Unternehmer einen Teil der Forderungen aus. Die IG (allen voran die öBL) lehnte die NF 064 von Anfang an als nicht begründet ab. Eine später vom ASTRA in Auftrag gegebene Expertise kommt zum Schluss, dass die NF 064 «dem Grunde nach» nicht gerechtfertigt sei. Daher akzeptiert auch das ASTRA diese NF nicht. Die Situation ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend geklärt und bereinigt. Das ANSB führt diesbezüglich momentan mit der Unternehmung und dem ASTRA die nötige Diskussion.

#### *Beurteilung*

Die Mängel beim heute gültigen Ablauf für Leistungsanpassungen (vgl. Kap. 5.4) lassen darauf schliessen, dass die Nachtragsbearbeitung in der Vergangenheit im Grundsatz nicht auf einem qualitativ höheren Niveau praktiziert wurde.

Der Umstand, dass eine Nachforderung ohne das Vorhandensein einer Entscheidungsgrundlage abgewiesen wird, deutet nicht auf ein geregeltes Vorgehen bei der Nachtrags-/Nachforderungsbearbeitung hin.

Die EFK ist aufgrund der vorgelegten Unterlagen der Meinung, dass nur Nachforderungen auf Modell Ebene 4 (Einzelstörungen) geltend gemacht werden können. NF der Modellebenen 1-3 scheinen dagegen nicht werkvertragskonform zu sein.

Das Vorgehen des ANSB im Falle der Mediationen war mangelhaft. Es darf nicht sein, dass die öBL vom Bauherrn in einer solchen Situation übergangen wird. Die Rollen und AKV waren nicht klar genug und zu wenig voneinander abgegrenzt (vgl. Kap. 2.2 und Kap. 4.3).



## **4 Organisation und Rollenverteilung**

### **4.1 Alle «Player» müssen in der Gesamtorganisation A9 integriert sein**

Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes steht gemäss Nationalstrassengesetz (NSG) unter der Oberaufsicht des Bundes. Zuständig für die Fertigstellung sind die Kantone.

Die Netzvollendung der A9 wird zu 96 % vom Bund und zu 4 % vom Kanton Wallis finanziert. Die Freigabe der finanziellen Mittel erfolgt einerseits durch das ASTRA auf Stufe Bund, andererseits durch den Staatsrat auf Stufe Kanton. Die Vorgaben zur Genehmigung durch das ASTRA sind in der Nationalstrassenverordnung (NSV) festgehalten.

Das ANSB ist in seiner Tätigkeit als Bauherr sehr stark von den Entscheidungen der Geldgeber (ASTRA und Staatsrat) resp. der Oberaufsichtsbehörde (ASTRA) abhängig (s. Kap. 2.2).

Bezugnehmend auf das Prüfobjekt «Tunnel Visp» sind die Schnittstellen zum Bund am Rande im PHB erwähnt. Schnittstellen zum Kanton sind darin nicht erwähnt. Auch die beim ANSB vorhandenen Organigramme zeigen den Bezug zu den übergeordneten Instanzen nur sehr rudimentär. Standardtraktanden zur Behandlung der Schnittstellen an regelmässigen Besprechungen sind nicht vorhanden.

#### *Beurteilung*

Der Bund und der Kanton Wallis spielen in Bezug auf die Fertigstellung der A9 eine wesentliche Rolle in der Gesamtorganisation des Projekts. Sie sind daher gebührend in diese zu integrieren und in die entsprechenden Prozesse des ANSB einzubinden. Dies ist zum heutigen Zeitpunkt nicht immer gewährleistet.

### **4.2 Die vom ANSB bisher festgelegten Rollen mit den zugehörigen AKV sind zum Teil unklar oder unvollständig**

Nachfolgende Feststellungen beziehen sich auf die beim ANSB vorhandenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV). Dabei existieren Vorgaben einerseits für die amtsinternen Rollen und andererseits für externe Dritte (Auftragnehmer des ANSB).

#### ANSB

Die Beschreibung der Rollen ist primär in zwei Dokumenten festgehalten. Zum einen gibt es einen allgemein gehaltenen Stellenbeschrieb im Zusammenhang mit den Arbeitsverträgen, zum anderen gibt es projektspezifische Pflichtenhefte. Die einzelnen Rollen sind in Form von Tätigkeitsbeschreibungen festgehalten. Dazu fehlen beispielweise qualitative Angaben (z. B. «...XY behandelt Nachtragsofferten...») und projektrelevante Anforderungen. Das ANSB geht jedoch davon aus, dass die Rollenverteilung in der Praxis im Zusammenwirken mit den jeweiligen Mandatsverträgen klar wird.

Die projektspezifischen AKV werden in unterschiedlichem Ausmass in verschiedenen Dokumenten erläutert. Dazu gehören das FHB auf Stufe Amt, das PHB, die Pflichtenhefte (öBL, OBL, PL), die Dienstleistungsverträge mit dazugehörigen Pflichtenheften und die Werkverträge. In allen Dokumenten sind hauptsächlich Aufgaben aufgelistet und teilweise Verantwortlichkeiten zugeordnet. Die

Kompetenzen der einzelnen Funktionen sind aus den Vorgaben kaum erkennbar oder nicht abschliessend geregelt. Dies zeigt sich unter anderem in der Unterschriftenregelung, welche nur die finanziellen Kompetenzen des Amtschefs und des Adjunkten beschreibt. Weitergehende Regelungen fehlen.

#### Externe Dritte (Auftragnehmer des ANSB)

Für die Mandatsnehmer gelten insbesondere die Regelungen in den Dienstleistungs- resp. Werkverträgen inklusive deren Beilagen sowie die Vorgaben aus dem PHB. Bislang war das PHB bei keinem Projekt Vertragsbestandteil. Bei zukünftigen Projekten > 20 Millionen Franken soll gemäss ANSB das PHB ein fester Vertragsbestandteil werden.

Die IG beim Tunnel Visp erbringt die Leistungen des Projektverfassers (PV), PI und auch der öBL. Grundlage für die Regelung des Umfangs und der Qualität der zu erbringenden Leistungen der IG bildet die SIA Norm 103 «Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieure und Bauingenieurinnen». Der Bauherr hat keine speziellen kompensierenden Massnahmen getroffen, um die Abhängigkeiten zwischen PV/PI und der öBL auszugleichen. Er ist der Meinung, dass dies nicht erforderlich ist.

#### *Beurteilung*

Das ANSB hat jeder Rolle/Funktion (gemäss Abbildung 1, Kap. 2.2) entsprechende präzise AKV zuzuordnen. Eine Rolle/Funktion ohne AKV ist in der Organisation nicht nötig und überflüssig. Die heutigen Beschreibungen der Rollen sowie der dazugehörigen AKV sind lückenhaft. Vor allem bei der Festlegung der Kompetenzen besteht Nachholbedarf.

Die Verzettelung der schriftlich festgehaltenen AKV über verschiedene Dokumente erhöht das Risiko von Widersprüchen und erschwert den einfachen Überblick. Eine Bündelung der Angaben in ein übergeordnetes Dokument (beispielsweise im FHB) mit spezifischen projektbezogenen Ergänzungen auf Stufe PHB scheint daher erstrebenswert.

Die Unterschriftenregelung sollte rollenspezifisch ergänzt werden. Weiter scheint die Begrenzung der finanziellen Kompetenzen des Amtschefs auf einen Betrag von 50 000 CHF wenig sinnvoll. Die Grenze sollte projektbezogen angehoben werden, um dem Amtschef den nötigen Handlungsspielraum im Tagesgeschäft zu geben. Auch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Wallis forderte bereits in ihrem Bericht von 2014, den Staatsrat auf „den Verantwortlichen (dies betrifft jedoch nicht den Amtschef sondern die Kompetenzdelegation innerhalb des ANSB gesamt) die Kompetenzen (insbesondere finanzielle), den Handlungsspielraum und das nötige Vertrauen zu gewähren, damit die Arbeiten vorwärtsgehen“.

Im Zusammenhang mit externen Dritten (Auftragnehmer des ANSB) gilt, dass die vom ANSB festgelegten Rollenbeschreibungen und die dazugehörigen AKV nur einen Nutzen bringen, wenn sie Vertragsbestandteil sind. Diesem Umstand ist künftig gebührend Rechnung zu tragen.

Erfahrungsgemäss reichen die Regelungen der Ingenieurleistungen gemäss SIA Norm 103 für die Ausführung von grösseren Bauvorhaben nicht aus. Sinnvollerweise sind der Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen vom Bauherrn mittels einer detaillierten Beschreibung zu ergänzen.



Im Sinne einer Risikoverminderung seitens des Bauherrn hinsichtlich von Interessenkonflikten, ist künftig eine Aufteilung der Aufgaben als PV/PI und öBL auf verschiedene Mandatsnehmer zu favorisieren. Die auch vorhandenen positiven Aspekte einer Gesamtbeauftragung PV/PI und öBL scheinen der EFK zweitrangig.

#### **4.3 Die Rollen PL ASTRA, OBL und öBL sind zu wenig präzise voneinander abgegrenzt**

Die drei Rollen PL ASTRA, OBL und öBL werden von verschiedenen «Playern» wahrgenommen. Der Bauherr (ANSB) besetzt die Rolle der OBL. Die der öBL nimmt ein Beauftragter des ANSB wahr und das ASTRA übernimmt gemäss Gesetz die Rolle der Oberaufsicht (PL ASTRA).

Die öBL sieht sich in ihrer Funktion als Treuhänderin des Bauherrn. Wegen teilweise qualitativ mangelhafter Ausschreibungsunterlagen (Leistungsverzeichnis), Unkenntnis des Bauherrn bezüglich der SIA118 sowie der BB und zum Teil mangelhafter Unterstützung durch den Bauherrn (OBL), sieht sich die öBL in ihrer Tätigkeit manchmal behindert.

Das ASTRA begleitet das Projekt A9 mit einem PL sehr eng, trägt aber keine operative Verantwortung. Der PL ASTRA macht in diesem Zusammenhang wesentlich mehr und tieferegehende Kontrollen als dies bei anderen Projekten der Netzzvollendung der Fall ist. Dessen Aufgaben und Kompetenzen sind nicht abschliessend definiert. Das ASTRA begründet die aufwendige Projektbegleitung mit der unzureichenden Wahrnehmung der Bauherrenrolle durch das ANSB. Da die enge Begleitung durch das ASTRA weit über die normale Oberaufsichtsfunktion geht, bewegt sich das Bundesamt hinsichtlich der operativen Mitverantwortung in einem rechtlichen Graubereich.

##### *Beurteilung*

Die öBL ist in ihrer Funktion auf der Baustelle eine Treuhänderin des Bauherrn. Die OBL ist eine Bauherrenfunktion und sollte die Tätigkeit der öBL nicht übersteuern. Selbstverständlich gibt es dabei auch Ausnahmen, welche aber mit entsprechenden AKV geregelt werden könnten. Entsprechende Verbesserungen wurden beim TUVI inzwischen erreicht. Der PL ASTRA hat per Definition eine Aufsichts- und Begleitfunktion ohne operative Tätigkeit. Die effektiven Tätigkeiten des PL ASTRA greifen jedoch heute teilweise stark ins Operative ein.

Die verschiedenen erwähnten Rollen müssen zwingend präzise voneinander getrennt sein und dementsprechend gelebt werden. Zum heutigen Zeitpunkt vermischen sie sich teilweise. Eine saubere Trennung, wie in Kapitel 2.2 dargestellt, ist unbedingt herbeizuführen.

Die Funktion des ASTRA als Oberaufsichtsbehörde birgt mit der engen Projektbegleitung ein Konfliktpotenzial.

Da gemäss ANSB offensichtlich nicht alle Hierarchiestufen die Rolle des ASTRA als Geldgeber kennen, kann dies zu Verwirrung führen (das ANSB als Bauherr ist Vertragspartner der Mandatsnehmer, nicht das ASTRA).

Die EFK ist der Meinung, dass die Ursache der engen Begleitung durch das ASTRA letztlich in der ungenügenden Wahrnehmung der Bauherrenfunktion liegt. Bevor über eine Reduzierung der Begleitung geredet werden kann, sind wesentliche Verbesserungen beim ANSB umzusetzen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte die Bauherrschaft in der Führungsarbeit substantiell unterstützt werden.



#### **4.4 Existierende Lücken bei Vorgaben auf Ebene des Amtes werden teilweise auf Projektebene kompensiert**

Für das Projekt TUVI hat das ANSB erstmals auf Empfehlung des FISP ASTRA 2015 ein PHB erstellt. Das PHB besteht aus einem beschreibenden Hauptteil und einem Anhang. Im Anhang sind unter anderen, projektspezifische Organigramme, Vorlagen (Sitzungen, Projektjournal etc.) sowie z. B. Ablaufschemas für Projektänderungen und Leistungsabweichungen enthalten. Letztgenannte wurden in Zusammenarbeit mit externen Dritten während der Ausführungsphase des Projekts TUVI erarbeitet. Das PHB TUVI inklusive der dazugehörigen Anhänge soll als Referenz für zukünftige Bauvorhaben dienen.

##### *Beurteilung*

Die EFK vertritt die Auffassung, dass grundlegende Vorgaben (etwa Ablaufschema für Projektänderungen) auf Stufe FHB erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden müssen. Diese Vorgaben sind nicht projektspezifisch. Wie oben ersichtlich, enthält das PHB erstmals Elemente, welche schon früher im FHB hätten festgelegt werden sollen. Lücken bei generellen Vorgaben sollten aus Sicht der EFK immer auf Amts- und nicht auf Projektebene geschlossen werden. Es fällt auf, dass die Offenlegung von Lücken und der Input zu deren Schliessung häufig von externer Seite (FISP ASTRA, KFK etc.) kommen. Die EFK erwartet, dass die Initiative für Verbesserungen in erster Linie von der Bauherrschaft selbst ausgeht.

#### **4.5 Die Tendenz einer Zentralisierung der verschiedenen Rollen beim ANSB nimmt zu**

Es gibt Bestrebungen des ANSB, die relevanten Projektfunktionen wie PL, OBL, öBL und Controlling im Amt selber zu erbringen. So ist zum Beispiel im Sinne der Personalressourcenplanung vorgesehen, Mitarbeiter von «auslaufenden» Projekten bei aktuellen Projekten in anderer oder selber Funktion einzusetzen. Weiter baut das ANSB intern ein neues SAP gestütztes Controlling-system (KoCo) auf.

Wirtschaftliche Überlegungen zu den Bestrebungen bezüglich «Make-or-buy»-Entscheidung sind beim ANSB bisher nicht oder nur am Rande gemacht worden.

##### *Beurteilung*

Um eine Zentralisierung der verschiedenen Rollen beim ANSB zu rechtfertigen, müssen der EFK zufolge zwingend genauere Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gemacht werden. Nebst der Prüfung von finanziellen Aspekten muss auch gewährleistet sein, dass die geforderte Qualität der zu erbringenden Leistungen mit den amtsinternen Ressourcen überhaupt sichergestellt werden kann.

Aus Sicht der EFK scheint es bei grösseren Projekten wenig sinnvoll die Rolle der öBL «in-house» zu haben. Die externe Sicht auf ein Projekt kann in vielen Fällen eine positive Wirkung auf die gesamte Arbeitsqualität haben. Für den Geldgeber gibt die Aufteilung der Rollen eine grössere Sicherheit, indem die Gefahr einer Rollenvermischung reduziert wird.



## **5 Vertragsmanagement**

### **5.1 Die Ausschreibungsreife und die Qualität des Ausschreibungsdossiers sind teilweise unzureichend**

Grundsätzlich geht das ANSB davon aus, dass mit der Genehmigung des Detailprojekts durch das ASTRA die Ausschreibungsreife erreicht ist. Verantwortlich für deren Erreichen ist der PL ANSB. Er ist verpflichtet, die Mandatsnehmer auf dieses Ziel hinzuführen und die vertraglich festgelegte Qualität einzufordern.

Früher beauftragte das ANSB externe Auftragnehmer vor Submissionsbeginn mit der Prüfung des Ausschreibungsdossiers. Mit dieser Massnahme konnte rückwirkend gesehen keine merkliche Verbesserung der Qualität der Unterlagen herbeigeführt werden. Darum will das ANSB die Dossierprüfung zukünftig amtsintern durchführen und dabei auch mehr Gewicht auf diesen Vorgang legen.

Im Fall des Projekts TUVI hat das ANSB weder eine explizite Prüfung der Ausschreibungsreife, noch eine standardisierte Kontrolle der Ausschreibungsqualität gemacht. Einzig die IG führte im Rahmen ihres Auftrages eine interne Qualitätsprüfung durch. Die eingeforderte Dokumentation dieser Prüfhandlungen konnte der EFK nicht abgegeben werden.

Beim TUVI wurde auf Verlangen des Bauherrn ein interdisziplinäres Team zusammengestellt, um die durch die schlechten Ausschreibungsunterlagen generierten Kostenrisiken zu minimieren. Die Ergebnisse dieser Initiative gaben Inputs für die Erstellung des definitiven Werkvertrags und die Erfassung der Ausmasse. Mit der Massnahme konnten rückwirkend betrachtet die negativen Auswirkungen der mangelhaften Ausschreibungsunterlagen reduziert werden.

#### *Beurteilung*

Die EFK ist der Auffassung, dass der Sicherstellung einer genügenden Ausschreibungsreife sowie der Qualitätsprüfung der Ausschreibungsunterlagen nicht gebührend Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die interne Prüfung der Ausschreibungsreife und -dossiers sollte daher als eigenständiger Prozess definiert werden. Im Prozess müssen unter anderem entsprechende Prüfpunkte und Kriterien sowie die frühzeitige Ressourcenplanung (zeitlich, personell und fachlich) enthalten sein. Ergebnisse aus den Prüfhandlungen sind zu dokumentieren. Nötigenfalls muss das ANSB eine Ausschreibung zur Überarbeitung an den Mandatsnehmer zurückweisen und kann erst nach erfolgter Überarbeitung die Freigabe zur Ausschreibung erteilen.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, dafür zu sorgen, dass das ANSB umgehend auf Stufe FHB die Prüftätigkeiten für die Ausschreibungsreife und die Ausschreibungsunterlagen prozessmässig einführt. Verantwortlich für die Umsetzung der Empfehlung ist das ANSB. Das ASTRA ist zuständig für die Überwachung.*

#### Stellungnahme des ASTRA:

Les dossiers de soumission ont déjà fait l'objet d'amélioration par l'OCRN avec le soutien de l'OFROU. Le perfectionnement de la qualité des dossiers de mise en soumission ainsi que des documents le composant, leurs analyses jusqu'à l'obtention d'un dossier contractuel irréprochable continuera de faire l'objet de tout le soutien nécessaire de l'OFROU. La prise de position à la recommandation No 4 répond précisément sur les mesures supplémentaires qui seront mises en place.

#### Stellungnahme des ANSB:

Auf der Grundlage der Empfehlungen des ASTRA wurden betreffend Ausschreibungen Massnahmen (Massnahme 1 im Massnahmenkatalog vom 22. Juni 2015) definiert. Im 2014 neu erstellten FHB wird der Leistungsprozess B5 Ausschreibung bezüglich Prüfung der Ausschreibungsunterlagen klar definiert. Das Dokument Massnahmenkatalog und die Vorlage der vereinheitlichten Besonderen Bestimmungen sind im FHB bereits Bestandteile beim Leistungsprozess B5 Ausschreibung.

Für die aktuell anstehenden und künftigen Projekte (> 20 Millionen CHF) ist ein PHB erarbeitet. Das Erstellen des objektbezogenen PHB beim TUVI wurde, anlässlich der Besprechungen mit dem FISP ASTRA, vom ANSB vorgeschlagen und erarbeitet.

Die im vorliegenden Bericht gemachte Äusserung betreffend Zurückweisung der schriftlich angekündigten NF 76 ist nach Einschätzung des ANSB nicht zutreffend. Das ANSB teilte der AHE mit, dass auf Grund fehlender Substanz auf die angemeldeten NF 76 nicht eingegangen werden kann.

Die im vorliegenden Bericht gemachte Äusserung, dass die öBL vom Bauherrn bei den Mediationen übergegangen wurde, ist nach Einschätzung des ANSB nicht vollständig. Erwähnt werden muss, dass das ANSB die öBL in der ersten Phase der Mediationen kaum mit einbezogen hat, da sie bei der Abarbeitung der NF 28 und NF 64 mit der AHE keine Lösung gefunden hat. Im Zuge der weiteren Bearbeitung wurde die öBL vom ANSB vollständig miteinbezogen, wobei sich die öBL aber zu Beginn weigerte, ihre Aufgaben zu erledigen.

Das ANSB wird die Prozesse im Sinne der Empfehlung verifizieren.

## **5.2 Die Verwendung von Musterverträgen und überarbeiteten besonderen Bestimmungen vermindert das Fehlerrisiko**

Das ANSB benutzt sowohl für Dienstleistungs- (DLV) wie auch für Werkverträge (WV) Musterverträge. Beim TUVI gilt für die DLV der Mustervertrag der KBOB und für die WV die Vorlage des ASTRA. Zukünftig verwendet das ANSB für beide Vertragstypen die Vorlagen der KBOB mit geringfügigen Anpassungen.

Die BB zum WV wurden vom ANSB inhaltlich überarbeitet und gestrafft. Die Überarbeitung erfolgte unter Einbezug des Rechtsdienstes des Kantons Wallis. Eine externe Rechtsmeinung wurde zusätzlich eingeholt. Auch der Walliser Baumeisterverband (WBV) hat seinerseits auf eine publizierte Ausschreibung hin seine Meinung zu den BB schriftlich abgegeben. Die vielen Änderungswünsche des WBV wurden vom ANSB aber zu einem grossen Teil zurückgewiesen.



Für das Projekt TUVI erfolgte die vertragliche Bereinigung mit dem Unternehmer an sogenannten Werkvertragssitzungen. An den Oberbauleitungssitzungen erfolgte die technische Bereinigung des WV, sodass das Angebot die Unterschriftsreife erreichte.

#### *Beurteilung*

Indem sich das ANSB auf Musterverträge der KBOB stützt, vermindern sich die Risiken, dass sich bereits im Vertrag grobe Fehler einschleichen.

Die BB sind ein Instrument des Bauherrn und müssen nach Auffassung der EFK nicht im Konsens mit den Anbietern erstellt werden. Eine Konsultation des Baumeisterverbands erscheint daher gut gemeint, ist letztlich aber nicht zielführend.

### **5.3 Es bestehen Mängel in der Risikoanalyse der Verträge**

Das ANSB führt keine standardmässige Risikoanalyse von Verträgen durch. Will der Bauherr über allfällige Vertragsrisiken vom Mandatsnehmer informiert werden, so hat er ihm dazu einen expliziten Auftrag zu erteilen.

Wegen der mangelhaften Ausschreibung wurden auf Verlangen des Bauherrn im Rahmen der Evaluation der Angebote zum TUVI vom PI verschiedene Risikoüberlegungen gemacht und teilweise monetarisiert. So konnten für den Bauherrn Risiken aufgrund der Angebote ausgewiesen werden. Übergeordnete Vertragsrisiken (z. B. Risiko infolge verzögert fertiggestelltem Nachbarlos, welches aus logistischen Gründen erforderlich wäre) sind daraus aber nicht ersichtlich.

#### *Beurteilung*

Die Verträge beim ANSB werden heute, wenn überhaupt, nur vom beauftragten PI einer projektbezogenen Risikoanalyse unterzogen (so geschehen beim TUVI). Dabei fehlen aber die projektübergreifenden Risiken, welche ausschliesslich der Bauherr zu erfassen hat. Nach Meinung der EFK müsste konsequenterweise auf Stufe Amt eine übergeordnete Risikoanalyse gemacht werden. Diese Aufgabe kann und darf das Amt nur in Teilen an Dritte delegieren.

### **5.4 Die Ablaufschemas für Leistungsabweichungen und Projektänderungen sind mangelhaft und nicht prozessmässig festgehalten**

Das Thema Nachtragsmanagement ist im PHB TUVI beschrieben. Im Anhang des PHB sind die Ablaufschemas für Projektänderungen und Leistungsabweichungen dargestellt. Die in den Schemas dargestellten Abläufe sind mit der Auslösung des Nachtrags beendet. Das weitere Vorgehen im Falle einer Ablehnung des Antrags resp. des Nachtrags ist aus den Schemas nicht ersichtlich. Eskalationsstufen existieren nicht.

Die Einbindung des ASTRA in den Ablauf ist in den Schemas dargestellt. Werden vom ASTRA festgelegte Schwellenwerte überschritten, so ist das Bundesamt in den Freigabeprozess miteinzu beziehen. Hat eine Projektänderung oder eine Leistungsabweichung keine Anpassung des Detailprojekts zur Folge, kann es gemäss geltender Vorgabe sein, dass das ASTRA erst ein halbes Jahr nach Eingang des Antrags bei der öBL in den Ablauf miteinbezogen wird.

Der Nachweis mit Begründung zum Nachtrag gegenüber dem ASTRA muss vom Bauherrn kommen. Das ASTRA macht nur Stichprobenkontrollen, hat aber das Recht, einen aus seiner Sicht nicht gerechtfertigten Nachtrag zurückzuweisen. Die Erfahrungen des ASTRA zeigen, dass eingehende, vom Bauherrn genehmigte Nachträge oft gut begründet sind, aber manchmal im Widerspruch zum Werkvertrag stehen. Dieser Umstand tritt u.a. bei Bestellungen- und Projektänderungen auf. Solche Nachträge sind demnach unberechtigt.

#### *Beurteilung*

Das in den Schemas dargestellte Ende des Ablaufs (Auslösung Nachtrag) stellt nicht den tatsächlichen Abschluss des Vorgangs dar. Es fehlt die Aufnahme des genehmigten Nachtrags in den Werkvertrag sowie die Behandlung des Nachtrags beim vertragsverantwortlichen PL des ANSB. Des Weiteren fehlt der Ablauf für das Vorgehen bei nicht genehmigten Anträgen resp. Nachträgen (Mediation, Gericht etc.).

Das ASTRA kann als letzte Instanz einen Nachtrag ablehnen. Folglich macht es Sinn, das ASTRA möglichst früh in den Ablauf zur Freigabe miteinzubeziehen.

Beim Bauherrn muss ein vertieftes Fachwissen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Werkverträge vorhanden sein. Dazu gehören fundierte Kenntnisse der SIA 118 und der BB. Die OBL und die PL sollten durch amtsinterne Aus- und Weiterbildungen ihr Wissen zu den erwähnten Themen ergänzen können. Der Bauablauf muss lückenlos dokumentiert sein (vgl. Kapitel 3.2). So kann, ergänzt mit dem Fachwissen der beauftragten Dienstleister, sichergestellt werden, dass dem ASTRA nur vollständig, sorgfältig geprüfte sowie beurteilte und berechtigte Nachträge zur Freigabe unterbreitet werden.

Die Ablaufschemas für Projektänderungen und Leistungsabweichungen müssen aus Sicht der EFK zwingend ergänzt werden, damit auf deren Basis ein richtiger Nachtragsprozess ausgearbeitet werden kann. Klare Eskalationsstufen müssen im Prozess geklärt und abgebildet sein. Jedem Prozessschritt sind die zuständigen Personen zuzuordnen.

#### *Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, dafür zu sorgen, dass das ANSB die vorhandenen Ablaufschemas «Projektänderung» und «Leistungsabweichungen» überarbeitet und daraus umfassende, abgeschlossene Prozesse erstellt. Verantwortlich für die Umsetzung der Empfehlung ist das ANSB. Das ASTRA ist zuständig für die Überwachung.*

#### Stellungnahme des ASTRA:

De nombreux processus ont déjà été établis par l'OCRN en étroite collaboration avec l'OFROU. L'amélioration de la qualité de la documentation des processus des projets de construction établis par ANSB continuera de faire l'objet de tout le soutien nécessaire de l'OFROU. La prise de position à la recommandation No 4 répond précisément sur les mesures supplémentaires qui seront mises en place.



Stellungnahme des ANSB:

Das ANSB wird die im PHB des TUVI vorhandenen Ablaufschemas entsprechend der Empfehlung ergänzen und auch bei den gegenwärtigen und künftigen Projekten umsetzen. Diese überarbeiteten Ablaufschemas bezüglich Projektänderung und Leistungsabweichungen werden als abgeschlossene Prozesse im FHB integriert.

### **5.5 Der kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) wird auf Projektebene zu wenig angewendet**

Im Führungshandbuch ist ein KVP beschrieben, welcher den Mitarbeitern des ANSB ermöglicht, Verbesserungsvorschläge einzugeben. Eine Anwendung des Prozesses auf Projektebene gibt es kaum.

Der fachliche Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den Projektbeteiligten beim ANSB wird mündlich gepflegt, aber im Sinne eines Wissensmanagements nicht schriftlich festgehalten. Das vorhandene Wissen bleibt somit weitgehend personenbezogen.

#### *Beurteilung*

Die Konsolidierung des Wissens und der Erfahrungen aus den Projekten auf Stufe Amt ist nicht mittels eines Prozesses erkennbar. Das Wissen bleibt meist personenbezogen. Damit steigt das Risiko von wiederkehrenden Fehlern. Der nachhaltige Lerneffekt der Organisation wird nicht optimal ausgenutzt, insbesondere bei Abgängen von Schlüsselpersonen.

Der KVP sollte ein Instrument sein, um Prozesse und Hilfsmittel sowohl auf operativer wie auch auf Führungsebene nachhaltig zu verbessern. Die Anwendung des KVP mit Inputs aus Projekten scheint sich noch kaum etabliert zu haben. Der KVP ist dementsprechend konsequenter anzuwenden.

## 6 Gesamtbeurteilung

Dieses Kapitel fasst die Prüfungsergebnisse der EFK im Sinne einer übergeordneten Gesamtbeurteilung zusammen.

### 6.1 Chance für das ANSB

Der heutige Druck auf das ANSB beziehungsweise auf den kantonalen Bauherrn infolge unterschiedlicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erwartungen ist unverändert hoch. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die Planung und Ausführung der Fertigstellung der Nationalstrasse A9. Bereits in der langen Planungsphase stand der Bauherr vor grossen Herausforderungen, um diesen Erwartungen zu entsprechen. Der Druck auf das Amt wurde später in der Ausführungsphase nicht geringer. Im Gegenteil, die Situation eskalierte 2008, indem das Amt aufgrund von Missmanagement einer Reorganisation unterzogen wurde. Es folgten Jahre der interimistischen Amtsführung und geschwächten Projektführung seitens der Bauherrschaft, bevor 2013 die Führungsposition definitiv mit dem heutigen Amtschef besetzt werden konnte. In der Zwischenzeit konnte eine Stabilisierung des Amtes erreicht werden. Das ASTRA als Oberaufsichtsbehörde nimmt eine enge, bedingt formalisierte Projektbegleitung vor. Dies vor allem, weil das ANSB die Bauherrenrolle noch nicht entsprechend den geforderten Erwartungen wahrnimmt.

Das ANSB hat in der Vergangenheit diverse Anstrengungen unternommen, um die Strukturen und Prozesse zu verbessern und zu optimieren. Dabei erfolgte die Initiierung von Anpassungen vielfach von externer Seite (z. B. FISP ASTRA, GPK, KFK). Sichtbare Verbesserungen manifestieren sich nun in jüngeren Baulosen und Mandaten. Nach mehr als zehnjähriger Bauzeit sind aber relevante Elemente der Führung noch lückenhaft und teilweise noch nicht auf die Grösse der Bauprojekte zur Fertigstellung der Nationalstrasse ausgerichtet.<sup>3</sup>

Aus Sicht der EFK ist heute ohne die enge Begleitung des ASTRA die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Steuergelder unzureichend sichergestellt. Die enge Begleitung des ASTRA kann nur als Übergangslösung dienen und ist innerhalb einer vom ASTRA gesetzten Frist zu reduzieren. Wird kein qualitativ angemessenes Niveau innerhalb dieser Frist erreicht, soll das ASTRA in geeigneter Form die operative Projektverantwortung teilweise oder vollständig übernehmen (vgl. Art. 55 Nationalstrassengesetz).

#### *Empfehlung 4 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, in ihrem Auftrag dem ANSB eine temporäre externe Führungsunterstützung, im Sinne einer Beratung, beizustellen. Ziel ist, die Führungsqualität des Bauherrn auf das erforderliche Niveau der Nationalstrassenprojekte zu bringen (Prozesse, Vorlagen, Beratung). Dazu gehört die eindeutige Zuteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kanton, aber auch innerhalb der Organisation des ANSB. Das ASTRA definiert in Abstimmung mit dem ANSB den Terminplan zur zeitnahen Umsetzung der Ziele und ist verantwortlich für deren Überwachung. Das ANSB trägt die Verantwortung zur Umsetzung.*

---

<sup>3</sup> Gesamtorganisation (Kap. 4.1), Festlegung der AKV (Kap. 4.2), Ausschreibungsreife und Ausschreibungsdossier (Kap. 5.1), Nachtragsmanagement (Kap. 5.4)



#### Stellungnahme des ASTRA:

Des mesures organisationnelles temporaires externes sont proposées par l'OFROU pour assurer un soutien à la Direction de l'OCRN. Une proposition d'un cahier des charges élaboré par l'OFROU pourra servir de base à l'OCRN pour l'établissement du cahier des charges définitif. Ce plan d'action a été envoyé à l'OCRN au début du mois d'octobre 2016 pour prise de position et sera validé par l'OFROU. Il est articulé autour des deux principaux domaines : - L'amélioration des processus de l'OCRN - Le soutien à la Direction de l'OCRN afin d'améliorer la conduite (Prozesse, Vorlagen, Beratung) L'amélioration des processus a été découpé en trois phases de travail (Etablissement – formation – vérification). Chaque phase de travail a été analysée et des prestations détaillées ont été décrites. Tant la durée de chaque phase de travail que sa répartition temporelle a été analysée et proposée. Des renseignements sur l'activité déployée par le mandataire ainsi que sur les résultats obtenus ont été précisément fixés et devront être remis à l'autorité de surveillance des routes nationales. Le soutien à la Direction de l'OCRN a fait l'objet d'une analyse. La proposition de l'OFROU est basée sur les mêmes principes que l'amélioration des processus. Les mesures organisationnelles de soutien à l'OCRN débuteront avant la fin 2016. Les différentes mesures organisationnelles internes à l'OFROU prises pour le renforcement de la haute surveillance sont conservées. Elles sont complétées par l'octroi d'un mandat de support au responsable de tronçon OFROU pour l'achèvement du réseau.

#### Stellungnahme des ANSB:

Die Netzvollendung der Autobahn im Oberwallis erfolgt vorwiegend unterirdisch. Die Projekte für die Tunnels und die gedeckten Einschnitte stellen die höchsten Anforderungen in Bezug auf die Planung und Ausführung dar und beinhalten hohe Risikofaktoren.

Das Finanzinspektorat des Kantons Wallis, das Finanzinspektorat des ASTRA und aktuell die Eidgenössische Finanzkontrolle ermöglichten es, Massnahmen im Hinblick auf eine bessere Verwaltung der öffentlichen Gelder aufzuzeigen.

Dank der wichtigen Unterstützung durch das ASTRA konnte das ANSB eine Vielzahl an Massnahmen umsetzen (Reorganisation des Amtes, Einsetzung eines neuen Amtschefs, Definition von klaren Prozessen), um die Organisation und Verwaltung des Amtes weiter positiv zu entwickeln. Dadurch konnte in den letzten drei Jahren zur Stabilität des ANSB beigetragen werden. Die eingetretenen Verbesserungen hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates in ihrem Bericht vom März 2014 gewürdigt.

Sämtliche Schritte sind noch nicht abgeschlossen und einige werden ihre Wirkungen auf den neueren Baustellen entfalten. Die Wirkungen werden, sofern erforderlich, durch die Unterstützung von Dritten verstärkt werden, um konkret die Erwartungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu erfüllen.



Die Kantonsregierung, das Departement, das ANSB und alle Mitarbeiter des Amtes werden sich weiterhin mit aller Kraft für die Netzvollendung der Autobahn im Oberwallis in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess einsetzen.

Die Empfehlung wird umgesetzt.



## **7 Follow-up PA Nr. 15605**

### **7.1 Ausgangslage**

Verschiedene Berichte des FISP ASTRA zur Fertigstellung der Autobahn A9 veranlassten die EFK, die wesentlichen Sachverhalte mit einer eigenen Einschätzung dem ASTRA und anschliessend der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) zur Kenntnis zu bringen.

Die Erkenntnisse der EFK wurden im März 2015 mittels eines Management Letter dem ASTRA zugestellt. Die FinDel wurde im April 2015 schriftlich informiert.

Der Management Letter enthielt zwei Empfehlungen. Es sind dies:

- *Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Zuteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kanton, aber auch innerhalb der Organisation beim Projekt A9 zu überprüfen.*

- *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem ASTRA, vor der Freigabe der gesperrten Budgetmittel für das Projekt A9 den Nachweis der Umsetzung der offenen Empfehlungen zu verlangen und deren Wirkung zu überprüfen. Die Massnahmen aus den Empfehlungen sind auch auf künftige Baulose anzuwenden. Falls die Massnahmen nicht umgesetzt werden, sollen auch grundlegende Veränderungen bezüglich Rollenteilung zwischen Bund und Kanton geprüft werden.*

### **7.2 Beurteilung EFK**

Das ASTRA hat einerseits durch die enge Projektbegleitung und andererseits durch Prüfungen des Finanzinspektorats eine Verbesserung der Situation bei der Fertigstellung erzielt, welche an dieser Stelle entsprechend zu erwähnen und zu würdigen ist.

Die Prüfung der EFK zeigt aber nach wie vor Mängel im Bereich der AKV, und zwar sowohl zwischen Bund und Kanton als auch innerhalb der Organisation des ANSB.

Die Empfehlung 1 aus der Prüfung Nr. 15605 ist zum heutigen Zeitpunkt nicht vollständig umgesetzt. Sie wird aber geschlossen und durch die Empfehlung 4 der Prüfung Nr. 16350 ersetzt.

Die Empfehlung 2 setzt sich aus zwei Teilen zusammen. Der erste Teil betreffend die gesperrten Budgetmittel ist teilweise umgesetzt. Im 2015 wurde das Budget tranchenweise freigegeben. Das Gesamtbudget 2016 hat das ASTRA hingegen ohne Vorbehalt freigegeben. Dies vor allem, weil ein grosser Teil der offenen Empfehlungen des FISP ASTRA umgesetzt oder in Bearbeitung ist. Die EFK ist der Meinung, dass das gewählte Vorgehen vertretbar ist. Mit der Umsetzung der Empfehlungen aus der Prüfung Nr. 16350 ist der erste Teil der «alten» Empfehlung 2 hinfällig. Der zweite Teil der Empfehlung 2 ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht umgesetzt, ist aber neu Teil der Empfehlung 4 aus der Prüfung Nr. 16350. Die Empfehlung 2 aus der Prüfung Nr. 15605 kann somit geschlossen werden.

## **8 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 29. August 2016 statt. Teilgenommen haben: vom ASTRA der Direktor, der Vizedirektor (Abteilungschef), der Bereichsleiter Finanzinspektorat, der Mandatsleiter Finanzinspektorat und der Abschnittsverantwortliche Netzvollendung; vom DVBU/ANSB der Staatsrat, Vorsteher DVBU, der Dienstchef, Verwaltungs- und Rechtsdienst DVBU sowie der Amtschef ANSB; ein Adjunkt der KFK Wallis und der Direktor der EFK, der Mandatsleiter 3 der EFK, der Revisionsleiter sowie ein Prüfungsexperte.

Die Schlussbesprechung zeigte, dass bei den Formulierungen gewisse Anpassungen nötig sind. Diese wurden im Nachgang auf dem Korrespondenzweg bereinigt. Eine angepasste Version wurde den Geprüften am 26.09.2016 zugestellt, deren Richtigkeit sowohl vom ASTRA als auch vom Kanton Wallis bestätigt wurde. Somit besteht in den Feststellungen Übereinstimmung.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen**

### **Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11)

Nationalstrassenverordnung (NSV, SR 725.111)

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)

### **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).

## Anhang 2: Abkürzungen

### Abkürzungen

AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten
ANSB	Amt für Nationalstrassenbau, Kanton Wallis
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BB	Besondere Bestimmungen
DLV	Dienstleistungsvertrag
DP	Detailprojekt
DVBU	Departement für Verkehr, Bau und Umwelt, Kanton Wallis
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHB	Führungshandbuch
IG	Ingenieurgesellschaft
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
NF	Nachforderung
OBL	Oberbauleitung
öBL	Örtliche Bauleitung
PHB	Projekthandbuch
PI	Projektingenieur
PL	Projektleiter
PV	Projektverfasser
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
TUEY	Tunnel Eyholz
TUVI	Tunnel Visp
WV	Werkvertrag