

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



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Strassen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19380.806.00294
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
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 facts	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	9
2 Die Resultate der Nachprüfung	10
2.1 Die Beschaffungsstrategie wurde erstellt.....	10
2.2 Die Risiken von Interessenkonflikten werden reduziert	10
2.3 Die Dienstleistungsverträge beinhalten nun ein Kostendach	11
2.4 Der Bedarf für Bauherrenunterstützung wird ausgewiesen	12
2.5 Die Controllinginstrumente wurden eingeführt.....	12
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	13
Anhang 2: Abkürzungen	14

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Strassen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen des EFK-Berichtes aus dem Jahr 2015 durchgeführt. Der Fokus lag dabei auf dem Thema Projektmanagement, insbesondere auf der Bauherrenunterstützung (BHU). Die EFK hat damals das Fehlen einer ASTRA-Beschaffungsstrategie und die durchgängige Beschreibung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) für BHU inklusive der damals unklaren Regelung der Filialen bei Interessenkonflikten bemängelt. Zudem forderte die EFK das ASTRA auf, in den Filialen die Bedarfsplanung einzuführen und die Controllinginstrumente zu optimieren.

Gemäss ASTRA werden schweizweit zwischen 40 und 65 Millionen Franken pro Jahr in BHU-Honorare investiert.

Präventive Massnahmen zum Umgang mit Interessenkonflikten konnten vom ASTRA nachgewiesen werden, ein Restrisiko bleibt aber bestehen

Im Rahmen der Nachprüfung hat die EFK festgestellt, dass das ASTRA die Beschaffungsgrundsätze für BHU in einer entsprechenden Strategie formalisiert und die wesentlichen Aspekte darin integriert hat. Die Dokumentenhierarchie von übergeordneten und weiterhin anwendbaren Vorgaben des Beschaffungshandbuches und der BHU-Beschaffungsstrategie war nicht klar erkennbar und muss noch vom ASTRA herausgestellt werden.

Das ASTRA konnte eine Übersicht von präventiven Massnahmen zur Vermeidung des Risikos von Interessenkonflikten und wettbewerbsbeeinflussenden Konstellationen bei BHU-Beschaffungen vorlegen. Eine Beurteilung dieser hinsichtlich ihrer Wirksamkeit wurde von der EFK zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorgenommen.

Die Steuerungsinstrumente für den Bedarf und das Controlling wurden verbessert

Die ASTRA-Zentrale schreibt den Filialen vor, für die Vergabe von BHU-Mandaten eine Bedarfsplanung vorzunehmen. Für die Festlegung der BHU-Honorare hat das ASTRA die Verträge nun mit einem Kostendach ausgestattet. Durch eine durchgängige Beschreibung von AKV für BHU und die Optimierung der Controllinginstrumente wurden die Kontrolle und Steuerung der BHU verbessert.

Audit de suivi de la mise en œuvre des principales recommandations

Office fédéral des routes

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées dans son rapport de 2015 auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU). L'accent a été mis sur la gestion de projet, en particulier sur l'appui au maître d'ouvrage (BAMO). Dans son rapport, le CDF avait critiqué l'absence de stratégie d'achats à l'OFROU et les insuffisances du descriptif des tâches, des compétences et des responsabilités des BAMO, y compris les règles, peu claires à l'époque, applicables aux filiales en cas de conflit d'intérêts. Par ailleurs, il invitait l'office à instaurer la planification des besoins dans les filiales et à optimiser les instruments de contrôle.

Selon l'OFROU, les honoraires des BAMO représentent chaque année en Suisse un investissement de 40 à 65 millions de francs.

Des mesures préventives contre les conflits d'intérêts ont pu être démontrées par l'OFROU, mais un risque résiduel persiste

Lors de son audit de suivi, le CDF a constaté que l'OFROU avait défini les principes d'acquisition des prestations de BAMO dans une stratégie, en y intégrant les aspects les plus importants. La hiérarchie des documents entre les instructions de rang supérieur et toujours applicables du manuel des achats et la stratégie d'achat de prestations de BAMO n'est pas clairement reconnaissable, l'office doit encore la préciser.

L'OFROU a pu présenter un récapitulatif des mesures préventives contre les risques de conflit d'intérêts et de configurations susceptibles d'influencer la concurrence en matière d'achat de prestations de BAMO. À ce stade, le CDF n'a pas évalué l'efficacité de ces mesures.

Amélioration des instruments de pilotage des besoins et des contrôles

La centrale de l'OFROU impose aux filiales de procéder à une planification des besoins pour l'adjudication de mandats de BAMO. L'OFROU a défini un plafond de dépenses pour les honoraires des BAMO. Le contrôle et le pilotage des BAMO a été amélioré en optimisant les instruments de contrôle et le descriptif des tâches, des compétences et des responsabilités de ces prestataires de services.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni importanti

Ufficio federale delle strade

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso l'Ufficio federale delle strade (USTRA) una verifica successiva concernente l'attuazione delle raccomandazioni che aveva formulato nel suo rapporto del 2015, concentrandosi sulla gestione dei progetti, in particolare sull'attività di supporto al committente. All'epoca, il CDF aveva criticato la mancanza da parte dell'USTRA di una strategia di acquisto e l'assenza di una descrizione completa dei compiti, delle competenze e delle responsabilità del supporto al committente nonché la regolamentazione poco chiara applicabile alle filiali in caso di conflitti d'interesse. Il CDF aveva inoltre chiesto all'USTRA di introdurre una pianificazione del fabbisogno nelle filiali e di ottimizzare gli strumenti di controllo.

Secondo l'USTRA, in Svizzera gli investimenti per gli onorari al supporto al committente si aggirano tra i 40 e i 65 milioni di franchi all'anno.

L'USTRA ha dimostrato l'esistenza di misure preventive per affrontare i conflitti d'interesse, permane comunque un rischio residuo

Nel quadro della verifica successiva, il CDF ha constatato che l'USTRA ha definito i principi per l'acquisto del supporto al committente in una strategia appropriata integrandovi gli aspetti fondamentali. L'USTRA deve ancora precisare la gerarchia dei documenti, in particolare tra le prescrizioni sovraordinate e ancora applicabili del Manuale Acquisti pubblici e la strategia di acquisto per il supporto al committente.

L'USTRA ha presentato una panoramica delle misure preventive contro i rischi di conflitti d'interesse e di situazioni che potrebbero influenzare la concorrenza in ambito di acquisti di prestazioni di supporto al committente. Attualmente il CDF non ha ancora valutato l'efficacia di queste misure.

Gli strumenti di gestione per il fabbisogno e il controllo sono stati ottimizzati

La centrale dell'USTRA prescrive alle filiali di effettuare una pianificazione del fabbisogno per l'aggiudicazione dei mandati di supporto al committente. Per gli onorari al supporto al committente l'USTRA ha definito un importo massimo dei costi nei contratti. Una descrizione completa dei compiti, delle competenze e delle responsabilità come pure l'ottimizzazione degli strumenti di controllo hanno permesso di migliorare il controllo e la gestione del supporto al committente.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit of main recommendations

Federal Roads Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit at the Federal Roads Office (FEDRO) on the implementation of recommendations issued in the SFAO report from 2015. The focus of the new audit was on project management, and especially project owner support. In the original audit, the SFAO had criticised the lack of a procurement strategy at FEDRO, or of any consistent description of tasks, powers and responsibilities for project owner support, including unclear rules at the branches for dealing with conflicts of interest. In addition, the SFAO requested FEDRO to introduce requirements planning at the branches, and to optimise the controlling instruments.

According to FEDRO, between CHF 40 and 65 million is invested in project owner support fees across Switzerland each year.

FEDRO was able to demonstrate that it has preventive measures in place for dealing with conflicts of interest, but there is still some residual risk

During the follow-up audit, the SFAO ascertained that FEDRO has formalised the procurement principles for project owner support in a corresponding strategy and integrated the key aspects. There was no clearly discernible document hierarchy for overarching and still applicable procurement handbook provisions or for the project owner support procurement strategy, this still needs to be defined by FEDRO.

FEDRO was able to provide an overview of preventive measures aimed at avoiding conflicts of interest and arrangements likely to affect competition in project owner support procurements. The SFAO did not assess their effectiveness during this audit.

The governance instruments for requests and controlling have been improved

The FEDRO procurement office stipulates that the branches must draw up a requirements plan for project owner support mandates. As regards project owner support fees, FEDRO has now imposed a cost ceiling on contracts. Controlling and governance of project owner support could be improved by describing the tasks, powers and responsibilities for project owner support consistently, and by optimising the controlling instruments.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des ASTRA

Das ASTRA verzichtet auf eine generelle Stellungnahme.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2015 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim ASTRA die Beschaffungsprüfung mit dem Titel «Bauherrensupport beim Projekt Gotthardpassstrasse» (PA 15072) durchgeführt. Die EFK hat im Prüfbericht Empfehlungen abgegeben, von denen fünf im Rahmen dieser Nachprüfung kontrolliert wurden. Die EFK hat die Nachprüfung im Jahresprogramm 2019 publiziert und diese gestützt auf Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob die offenen Empfehlungen nachvollziehbar umgesetzt wurden.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung wurde vom 1. bis 5. Juli 2019 von Daniel Scheidegger (Revisionsleitung) durchgeführt. Das Prüfungsergebnis basiert auf der Dokumentenanalyse und einem Interview in der Zentrale des ASTRA in Bern.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. September 2019 statt. Teilgenommen vom ASTRA haben die Leiterin des Stabs Investitionplanung Ost und ihr Stellvertreter sowie der Filialchef Zofingen. Von der EFK nahmen der Revisionsleiter, die Federführende sowie der Mandatsleiter UVEK teil.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Resultate der Nachprüfung

Zu jeder der fünf überprüften Empfehlungen aus dem Jahr 2015 wurde ein Kapitel verfasst. Diese Kapitel sind alle gleich aufgebaut: Zuerst werden die Empfehlung der EFK und die Stellungnahme des ASTRA wiedergegeben. Danach wird die aktuelle Feststellung der EFK aus der Nachprüfung ausgewiesen, worauf die Beurteilung folgt, ob die Empfehlung aus dem Jahr 2015 umgesetzt ist.

2.1 Die Beschaffungsstrategie wurde erstellt

Wortlaut der Empfehlung 1: Die EFK empfiehlt dem ASTRA die Weiterentwicklung der Beschaffungsgrundsätze zu einer Beschaffungsstrategie, mit dem Ziel, den Einsatz von BHU zu optimieren. Die Strategie ist zu kommunizieren und die Umsetzung sicherzustellen.

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

Feststellungen der EFK: Eine schriftlich formulierte Beschaffungsstrategie für den Einsatz von BHU ist vorhanden. Diese ist schweizweit eingeführt und gilt für alle Filialen. Die Beschaffungsstrategie wurde 2017 von der Geschäftsleitung formell freigegeben. Sie ist in der Geschäftsdatenbank GEVER (Fabasoft) abgelegt. Der Einsatz der BHU ist darin geregelt. Ebenso sind die «hoheitlichen», d. h. nicht delegierbaren Aufgaben der Gesamtprojektleitung ASTRA definiert. Eine Verlinkung der Beschaffungsstrategie BHU mit dem übergeordneten Beschaffungshandbuch insbesondere dem Kapitel «Bauherrenunterstützung» fehlte zum Prüfungszeitpunkt, womit die Hierarchie der Dokumente nicht eindeutig erkennbar war.

Beurteilung

Die Weiterentwicklung der Beschaffungsgrundsätze konnte nachvollzogen werden. Die Beschaffungsstrategie für den Einsatz von BHU liegt nun vor. Damit ist die Empfehlung 1 in ihren wichtigsten Punkten umgesetzt.

Die Beschaffungsstrategie macht keine Aussagen zu wirtschaftlichen Aspekten, weshalb die Verlinkung mit den Regelungen des Beschaffungshandbuches noch ergänzt werden muss, um deren generelle und übergeordnete Gültigkeit sicherzustellen. Um diese ist nach Auffassung der EFK die Beschaffungsstrategie noch zu ergänzen.

2.2 Die Risiken von Interessenkonflikten werden reduziert

Wortlaut der Empfehlung 2: Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Rolle «Bauherrenunterstützung» zu präzisieren und den Rahmen für die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und bei Interessenkonflikten einheitlich festzulegen, zu kommunizieren und die Einhaltung periodisch zu überprüfen.

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

Feststellungen der EFK: Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten wurden im Rahmen der beiden Leistungsbeschreibungen für Projektierungs- respektive Realisierungsphase ergänzt.

Das ASTRA hat keine neuen oder ergänzenden präventiven Massnahmen oder Kontrollen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei (filialübergreifenden) Kreuzbeziehungen und wettbewerbsbeeinflussenden Konstellationen nachgewiesen. Es übergab der EFK jedoch eine Übersicht der im ASTRA bestehenden präventiven Massnahmen zur Verhinderung von Risiken aus Interessenkonflikten, welche immer gegenüber internen und externen Mitarbeitenden und Vertragspartnern in Anwendung zu bringen sind.

Exkurs

Eine sogenannte Kreuzbeziehung liegt dann vor, wenn bspw. in einem Projekt die Firma A als BHU und die Firma B als Projektverfasserin engagiert sind und in einem anderen Projekt gerade die umgekehrte Konstellation besteht. Diese Konstellationen bergen per Se das Risiko von Interessenkonflikten oder Wettbewerbsbeeinflussung, da die BHU für das ASTRA die Beschaffung von Planeraufträgen vorbereiten. Die Expertisen von externen Ingenieuren sind also mitentscheidend dafür, welche anderen externen Ingenieure ASTRA-Aufträge erhalten. Besonders intransparent wären Situationen, bei denen sich die Bewerber innerhalb von Ingenieurgemeinschaften und somit unter einem anderen Namen für Aufträge bewerben.

Beurteilung

Die Leistungsbeschreibungen und Standardorganigramme wurden erstellt und decken die Anforderungen ab.

Die EFK nimmt die Übersicht der bestehenden präventiven Massnahmen zur Verhinderung von Risiken aus Interessenkonflikten zur Kenntnis und geht von deren konsequenten Anwendung und Überprüfung durch das ASTRA aus; ein Restrisiko bleibt bestehen. Die Empfehlung 2 wird damit geschlossen.

2.3 Die Dienstleistungsverträge beinhalten nun ein Kostendach

Wortlaut der Empfehlung 3: Die EFK empfiehlt dem ASTRA, das Instrument der «finanztechnischen Anpassung der Vertragssumme» aus allen Weisungen zu eliminieren und ab sofort Verträge durch ein Kostendach finanziell gegen oben zu begrenzen.

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

Feststellungen der EFK: Das ASTRA hat für die Vergütung der BHU-Mandate in den Verträgen das Kostendach eingeführt. Das Instrument der finanztechnischen Anpassung der

Vertragssumme wurde eliminiert. Die relevanten Dokumente wie das Beschaffungshandbuch, die IC-Weisung, die Vertragsvorlagen sowie die Risiko- und Kontrollmatrix des internen Kontrollsystems wurden entsprechend angepasst.

Beurteilung

Mit der Einführung des Kostendachs für BHU-Mandate entsprechen die Verträge in diesem Punkt dem Standard des Bundes. Die Empfehlung 3 ist umgesetzt.

2.4 Der Bedarf für Bauherrenunterstützung wird ausgewiesen

Wortlaut der Empfehlung 4: Die EFK empfiehlt dem ASTRA, den Bedarf für BHU aufgrund einer belastbaren Bedarfsplanung systematisch und nachvollziehbar vorzunehmen und auszuweisen.

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

Feststellungen der EFK: Bei der Beschaffung von BHU-Dienstleistungen für die Kategorie «übrigen Projekte» verlangt das ASTRA gemäss Beschaffungshandbuch einen formellen Bedarfsnachweis. Das ASTRA hat dazu verschiedene Dokumentenvorlagen erstellt. Bei drei durch die EFK geprüfte Projekten der Filiale Zofingen wurde der Bedarfsnachweis überall erbracht. Die Anträge für BHU-Unterstützungen wurden dazu durch die vorgesehenen Stellen genehmigt.

Beurteilung

Das ASTRA hat die Bedarfsplanung vorgeschrieben. Die EFK konnte die Anwendung anhand der Praxisbeispiele nachvollziehen und erachtet die Empfehlung 4 als umgesetzt.

2.5 Die Controllinginstrumente wurden eingeführt

Wortlaut der Empfehlung 5: Die EFK empfiehlt dem ASTRA, geeignete Controlling-Instrumente für die Überwachung der BHU-Leistungen weiter zu entwickeln und auf den Ergebnissen Steuerungsmassnahmen zu formulieren.

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

Feststellungen der EFK: Das ASTRA hat die Überwachung der BHU-Leistungen verstärkt und die Instrumente Merkblatt, Rapportdeckblatt und Projekthandbuch in Bezug auf das Controlling entsprechend ausgebaut. Die Umsetzung wurde an drei Projekten überprüft.

Beurteilung

Durch die Anwendung der Controlling-Instrumente wurde die Kontrolle und Steuerung der BHU verbessert. Die Empfehlung 5 ist umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB 172.056.11)

Handbuch Beschaffungswesen Nationalstrasse ASTRA (8. Auflage, Version 8.2)

Anhang 2: Abkürzungen

ASTRA	Bundesamt für Strassen
BHU	Bauherrenunterstützung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem