

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

15. September 2022

Bericht der Finanzkommission zur Vergabep Praxis der Baudirektion des Kantons Uri

I. Ausgangslage

Im Rahmen von Nachtragskreditbegehren der Baudirektion für den baulichen Unterhalt der Kantonsstrassen hatte die Finanzkommission im August 2020 unter anderem Mehrkosten für den «Kreisel Kollegium in Altdorf» zu beraten. Die Überschreitung der Kosten und das Vorgehen der Baudirektion bei der Planung und Realisierung des «Kreisels Kollegium» veranlassten die Finanzkommission, die Vergabep Praxis und die Kostenkontrolle der Baudirektion anhand dieses Projekts einer Prüfung zu unterziehen. Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Landrat gestützt auf Artikel 51 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) Bericht erstattet über die vorgenommene Sonderprüfung.

II. Oberaufsicht

Nach der verfassungsmässigen Kompetenzordnung übt der Landrat die Oberaufsicht aus über alle Behörden, die kantonale Aufgaben wahrnehmen (Art. 87 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101). Die parlamentarische Oberaufsicht ist im Bund und in den Kantonen eine zentrale Aufgabe des Parlaments. Sie dient der politischen Kontrolle des Parlaments über Regierung, Verwaltung und Justiz. Sie will die Rechenschaftspflicht von Regierung, Verwaltung und Justiz gegenüber dem Parlament durchsetzen - und zwar nicht durch Entscheidungen und Weisungen, sondern durch Herstellung von Transparenz über die Entscheidungen und anderen Handlungen oder Unterlassungen der kontrollierten Staatsorgane und durch Würdigung der transparent gemachten Vorkommnisse. Prüfungskriterien der parlamentarischen Oberaufsicht sind Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (Administrativuntersuchung und parlamentarische Oberaufsicht, von Rainer J. Schweizer, S. 71 f. mit weiteren Hinweisen, in: Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer [Hrsg.], St. Gallen, 2004).

Gemäss Geschäftsordnung des Landrats überwacht die Finanzkommission im Rahmen der Oberaufsicht den gesamten Finanzhaushalt. Neben Budget und Rechnung der Kantonsverwaltung prüft die landrätliche Finanzkommission auch sämtliche Vorschuss- und Nachtragskreditbegehren (Art. 54 GO).

Die Verordnung über den Landrat (LRV; RB 2.3111) regelt die Befugnisse des Landrats, soweit sich diese nicht aus der besonderen Gesetzgebung - namentlich aus der Kantonsverfassung und der Geschäftsordnung des Landrats - ergeben. Die landrätlichen Kommissionen können zu ihrer Beratung die Finanzkontrolle beiziehen oder sie beauftragen, besondere Prüfungen vorzunehmen (Art. 5 LRV).

III. Sonderprüfung

Kostenüberschreitung und Vorgehen beim «Kreisel Kollegium» führten zu Diskussionen im Landrat sowie zwischen Finanzkommission und Baudirektion. Nach vertieften Abklärungen mit umfangreichen Unterlagen und Stellungnahme der Baudirektion vom 14. April 2021 zog die Finanzkommission im Sommer 2021 zur Unterstützung die Finanzkontrolle Uri bei. Diese beauftragte am 12. November 2021 die Caprez Ingenieure AG (CIAG), eine Sonderprüfung des Projekts «Kreisel Kollegium» durchzuführen und Verbesserungspotenziale im Vergabe- und Erarbeitungsprozess aufzuzeigen. Für ihr Gutachten analysierte das Ingenieurbüro die Planung, die Kostensteigerung und den Vergabeprozess.

Die Baudirektion konnte im Frühling 2022 zum Berichtsentwurf der CIAG Stellung nehmen. Der finale Expertenbericht der CIAG vom 26. April 2022 und die Stellungnahme der Baudirektion vom 4. April 2022 zum Berichtsentwurf der CIAG flossen schliesslich in den Revisionsbericht der Finanzkontrolle vom 5. Mai 2022 ein (Beilage 1). Die Finanzkontrolle empfiehlt der Finanzkommission, angemessene Empfehlungen an die Baudirektion aus dem Bericht abzuleiten.

Gestützt auf den Bericht der Finanzkontrolle vom 5. Mai 2022 über die «Sonderprüfung zur Vergabepraxis Baudirektion Kanton Uri» formulierte die Finanzkommission verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung des Vergabe- und Erarbeitungsprozesses und unterbreitete diese dem Regierungsrat am 20. Mai 2022. Der Regierungsrat nahm am 5. Juli 2022 dazu Stellung.

IV. Beurteilung der Finanzkommission

1. Planungsprozess

Die Finanzkommission kommt gestützt auf das Gutachten der CIAG und den Revisionsbericht der Finanzkontrolle zum Ergebnis, dass die Baudirektion das Projekt «Kreisel Kollegi» nicht optimal umgesetzt und ausgeführt hat. Dies führte gemäss Expertenbericht unter anderem zu fehlender Nachvollziehbarkeit der Varianten.

In ihrer Stellungnahme zum Expertenbericht räumt die Baudirektion ein, die übliche Gliederung der Planungsleistungen gemäss SIA-Normen würden in der Praxis nicht immer nach Lehrbuch umgesetzt. Die Erfahrung mit dem von ihnen verfolgten partizipativen Prozess auch bei andern Projekten zeige aber, dass sich dieses «pragmatische und kulante Vorgehen» bewähre und nicht geändert werden solle. Diese Aussage lässt die Finanzkommission befürchten, dass auch künftige Projekte nicht nach SIA-Normen abgewickelt werden. Auch die Finanzkontrolle betont, die Einhaltung der SIA-Normen sollte den Standard darstellen und Abweichungen davon sollten begründet, bewilligt und dokumentiert sein.

2. Kostensteigerung

Gemäss Bericht der CIAG sind die Kostensteigerungen des Projekts auch für den Experten nur bedingt nachvollziehbar. Dass sich bei einem komplexen Strassen-Projekt - mitten im Siedlungsgebiet und gleichzeitig auf einer Passstrasse und damit einer nationalen Verbindungsstrasse - späte oder gar zu späte Entscheide auch kostenmässig auswirken, ist aus Sicht der Finanzkommission zwar nicht überraschend, sollte aber mit einer entsprechenden Planung vermieden werden können. Fliessende Planungen führen nach Ansicht der Finanzkommission in der Regel kaum zu Kosteneinsparungen.

3. Vergabeprozess

Am kritischsten zu beurteilen ist nach Ansicht der Finanzkommission jedoch der von der Baudirektion (zumindest bis dahin) praktizierte Vergabeprozess der Planerleistungen. Aus dem Expertenbericht ergibt sich eindeutig, dass die Baudirektion die gesetzlichen Vorgaben der Submissionsverordnung nicht beachtet. Massgebend für die Art der Vergabe ist der Auftragswert. Dieser bestimmt sich gemäss Artikel 4 der Submissionsverordnung des Kantons Uri (SubV; RB 3.3112) nach dem Gesamtwert des Auftrags. Enthält ein Auftrag die Option auf Folgeaufträge, so ist ebenso der Gesamtwert massgebend. Ein Auftrag darf deshalb nicht aufgeteilt werden in der Absicht, die Anwendung der Vergabebestimmungen zu umgehen. Für die Wahl des Vergabeverfahrens ist die Schätzung des gesamten Auftrags entscheidend (Zerstückelungsverbot) und zusammenhängende Aufträge müssen addiert werden (Additionsgebot).

Wie die Baudirektion in ihrer Stellungnahme vom 4. April 2022 zum Vergabeprozess der Planerleistungen ausführt, wurden Aufträge offenbar in einzelne Phasen aufgeteilt, so dass sie jeweils «in der ersten Phase das freihändige Verfahren wählen konnten». Die Baudirektion gibt denn auch zu, dass der Planer über alle Phasen gesehen, so zu einem Honorar gekommen ist, das eigentlich im offenen Verfahren hätte ausgeschrieben werden müssen, da es über dem Schwellenwert lag. Zwar führt die Baudirektion weiter aus, inzwischen hätten sie ihr Vorgehen korrigiert, indem auf eine noch bessere Qualität beim Vorprojekt geachtet und bei Bedarf die Planung neu ausgeschrieben werde.

Das geänderte Vorgehen der Baudirektion ist aus Sicht der Finanzkommission zu begrüßen. Wenn die Baudirektion jedoch gleichzeitig betont, die bisherige Vergabep Praxis habe sich bewährt, hinterlässt das doch erhebliche Zweifel, ob die Baudirektion ihre «bewährte» Praxis tatsächlich ändert oder gewillt ist, diese zu ändern. Dass ihre Vergabep Praxis noch nie zu rechtlichen Diskussionen mit den Planerbüros geführt habe, kann nach Ansicht der Finanzkommission nicht als Akzeptanz oder gar Zustimmung zum unrechtmässigen Vergabeverfahren gewertet werden. Die freihändig beauftragten Planerbüros haben keinen Grund zu einer Einsprache und allfällige Mitbewerber wissen aufgrund der fehlenden Ausschreibung gar nichts vom freihändig vergebenen Auftrag. Zudem ist auch davon auszugehen, dass selbst wenn Mitbewerber von dieser Praxis wissen sollten, diese auf rechtliche Schritte verzichten, um sich einen möglichen künftigen Auftrag nicht durch eine Beschwerde vollständig zu verscherzen. Dies dürfte bei den kleinräumigen Verhältnissen im Kanton Uri erst recht gelten.

Zu kritisieren ist gemäss Expertenbericht auch die Anpassung der Eignungskriterien bei der Baumeistervergabe. Die Eignungskriterien wurden nach Vorliegen der Offerten angepasst, ohne sämtliche of-

ferierenden Baumeister davon in Kenntnis zu setzen. Wenn die Baudirektion für eine Vergabe Eignungskriterien definiert, diese dann aber nicht konsequent berücksichtigt, lässt dies befürchten, dass die Baudirektion eine Vergabe nicht nach ihren eigenen Vorgaben und Eignungskriterien, sondern vielmehr mit Blick auf das (gewünschte) Resultat angewendet hat. Ob das einmalig war oder solche Vergaben systematisch erfolgen, sollte beziehungsweise müsste bei künftigen Projekten erneut überprüft werden.

V. Empfehlungen der Finanzkommission

Gestützt auf die umfangreichen Abklärungen und die Berichte der Finanzkontrolle sowie der Caprez Ingenieure AG, formulierte die Finanzkommission folgende Empfehlungen:

1. Die Submissionsverordnung ist zwingend zu beachten.
2. Erforderliche Entscheide im Planungsprozess sind frühzeitig zu treffen.
3. Entscheide und Kosten sind nachvollziehbar zu dokumentieren.
4. Für Vergaben festgelegte Eignungskriterien sind korrekt anzuwenden.
5. Baudirektion-intern ist ein Controlling für Planungsprozesse einzuführen und auch zu kontrollieren.

VI. Stellungnahme des Regierungsrats

Auch der Regierungsrat schliesst sich in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2022 der Beurteilung an, dass die Abwicklung des Projekts «Kreisel Kollegium» nicht optimal verlief und in verschiedenen Aspekten Mängel aufweist. Gemäss Stellungnahme der Baudirektion und des Regierungsrats werden einige Empfehlungen inzwischen bereits umgesetzt oder es besteht die Bereitschaft, der Empfehlung nachzukommen.

Zur Einhaltung der Submissionsverordnung und der korrekten Anwendung der Vergabekriterien (Empfehlung 1 und 4) führt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2022 aus, die Submissionsverordnung stelle zwingendes Recht dar und deren Einhaltung stehe nicht zur Disposition. Die Finanzkommission erachtet es als elementar und unerlässlich, dass die Submissionsverordnung des Kantons Uri - auch von der Baudirektion - zwingend und konsequent zu befolgen ist.

Auch die Empfehlung, erforderliche Entscheide im Planungsprozess frühzeitig zu treffen (Empfehlung 2), wird vom Regierungsrat im Grundsatz unterstützt. In seiner Stellungnahme hält er dazu fest, die auszuführende Grundvariante sollte «wenn immer möglich» bereits beim Abschluss des Vorprojekts definiert werden, um die Qualität der Planung und die Effizienz der Planungsressourcen zu steigern.

Die Nachvollziehbarkeit von Projekt- und Kostenänderungen (Empfehlung 3) erachtet auch der Regierungsrat als wichtig. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden die entsprechenden Entscheide gemäss Regierungsrat in Zukunft detaillierter dokumentiert und für Dritte plausibler erfasst.

Gemäss Stellungnahme des Regierungsrats zur Empfehlung 5 bestehen in der Baudirektion bereits diverse Controlling-Instrumente, die nach Ansicht des Regierungsrats ausreichend seien, um Bauprojekte zu überwachen und zu steuern. Allerdings seien diese Instrumente besser zu vernetzen und

transparenter zu machen. In diesem Sinn sei der Regierungsrat deshalb bereit, der entsprechenden Empfehlung nachzukommen.

Im Weiteren empfahl die Finanzkommission, bei den verantwortlichen Mitarbeitenden disziplinarische Konsequenzen zu prüfen. In seiner Stellungnahme dazu führt der Regierungsrat aus, das Vorgehen sei direktionsintern aufgearbeitet worden. Eine Verletzung von arbeitsrechtlichen Pflichten, die sanktioniert werden müssten, sei geprüft worden, werde aber verneint.

Die Finanzkommission begrüsst es, dass der Regierungsrat die Empfehlungen grundsätzlich umsetzen will. Sie behält sich vor, auch bei künftigen Projekten der Baudirektion Kontrollen in Auftrag zu geben.

Zusammenfassend stellt die Finanzkommission fest, dass im Projekt «Kreisel Kollegium Altdorf» gemäss Sonderprüfung die SIA-Normen nicht konsequent eingehalten wurden, Projektvarianten nicht ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert wurden und bei der Projektvergabe in der Planungsphase gegen die Submissionsverordnung verstossen wurde. Des Weiteren wird die Anpassung der Eignungskriterien der Baumeistervergabe kritisiert. Die Finanzkommission fordert den Regierungsrat auf, sicherzustellen, dass sämtliche Direktionen (und insbesondere die Baudirektion) die übergeordneten Normen und Rechtserlasse bei Projektvergaben zwingend einhalten.

VII. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt die Finanzkommission dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Bericht der Finanzkommission zur Vergabep Praxis der Baudirektion des Kantons Uri wird zur Kenntnis genommen.

Beilagen

- Bericht der Finanzkontrolle vom 5. Mai 2022 über die «Sonderprüfung zur Vergabep Praxis Baudirektion Kanton Uri», Projekt 1748/2016 Kreisel Kollegium, Amt für Tiefbau (Beilage 1)
- Bericht der Caprez Ingenieure AG vom 26. April 2022 zu «Sonderprüfung Vergabep Prozess Baudirektion Kanton Uri» (Beilage 2)
- Stellungnahme der Baudirektion Uri vom 4. April 2022 zum Berichtsentwurf der Caprez Ingenieure AG (Beilage 3)
- Stellungnahme des Regierungsrats vom 5. Juli 2022 zu den Empfehlungen der Finanzkommission (Beilage 4)