

5. Mai 2022

## Revisionsbericht

Baudirektion

Sonderprüfung Projekt 1748 / 2016 Kreisel Kollegium, Amt für Tiefbau

Verteiler (elektronisch)

- Landrätliche Finanzkommission

Beilage

- Bericht der Caprez Ingenieure AG «Sonderprüfung Vergabepaxis Baudirektion Kanton Uri»
- Stellungnahme der Baudirektion zum Bericht von Caprez Ingenieure AG

# 1 Auftrag und Durchführung der Revision

## 1.1 Auftrag

Gestützt auf die Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV, RB 3.2111) wurden wir von der landrätlichen Finanzkommission gebeten, eine Prüfung der Abwicklung von Strassenbauprojekten des Amtes für Tiefbau durchzuführen. Zusammen mit der landrätlichen Finanzkommission wurde die Planung und Ausführung des Projekts «Kreisel Kollegium» als Prüfobjekt ausgewählt und folgende Fragestellungen festgelegt:

- Entsprechen der Projektablauf und die Bauprojektrealisierung den heutigen branchenüblichen Standards?
- Sind die getroffenen Entscheide und die damit verbundenen Kostensteigerungen im Verlauf des Projekts nachvollziehbar?
- Entsprechen die Vergaben des Planers, resp. des Baumeisterauftrags der Submissionsverordnung des Kantons Uri (SubV, RB 3.3112)?

## 1.2 Durchführung der Revision

Die Revisionsarbeiten wurden vom August 2021 bis zum April 2022 durchgeführt. Da die Finanzkontrolle nicht über das notwendige bautechnische Fachwissen verfügt, um die vorhin genannten Fragestellungen zu beantworten, wurde die Caprez Ingenieure AG als externer Experte beigezogen. Die Finanzkontrolle organisierte die notwendigen Prüfungsunterlagen bei der Baudirektion und stellte sie der Caprez Ingenieure AG zur Verfügung. Deren Prüfbericht wurde direkt der Finanzkontrolle zugestellt, welche diesen zur Stellungnahme an die Baudirektion weiterleitete. Die Baudirektion hatte im Anschluss die Möglichkeit der Finanzkontrolle eine Stellungnahme zum Expertenbericht abzugeben. Die Stellungnahme der Baudirektion bezog sich auf die Entwurfsversion des Expertenberichts vom 4. April 2022; diese ist inhaltlich unverändert zur Version vom 26. April 2022. Der hier vorliegende Bericht der Finanzkontrolle umfasst eine Zusammenfassung des Expertenberichts und der Stellungnahme der Baudirektion sowie eine Einschätzung der Finanzkontrolle.

## 1.3 Rechts- und Prüfungsgrundlagen

- Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV, RB 3.2111)
- Submissionsverordnung des Kantons Uri (SubV, RB 3.3112)
- SIA-Normen

## 1.4 Prüfungsunterlagen

- Projektunterlagen zum Projekt 1748 / 2016 Kreisel Kollegium
- Dokument «Einsicht Unterlagen Kreisel Kollegi» der landrätlichen Finanzkommission
- Dokument «Rückmeldung an die LR FIKO zum Schreiben vom 31. März 2021» der Baudirektion
- Bericht der Caprez Ingenieure AG «Sonderprüfung Vergabep Praxis Baudirektion Kanton Uri» vom 26. April 2022
- Stellungnahme der Baudirektion zum Bericht der Caprez Ingenieure AG vom 4. April 2022

## 2 Prüfungsgebiete und -ergebnisse

Nachfolgend sind die aus Sicht der Finanzkontrolle wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen, welche sich aus dem Expertenbericht und der Stellungnahme der Baudirektion ergeben, zusammengefasst. Für Details wird auf die Anhänge verwiesen.

### **Planungsprozess**

Der Expertenbericht ist der Ansicht, dass im Projekt zu lange mit verschiedenen Projektvarianten gearbeitet wurde. Die (Weiter-) Entwicklung dieser Varianten war für den Bauexperten nicht immer nachvollziehbar.

Die Baudirektion argumentiert, dass die Einhaltung der SIA-Phasen im öffentlichen Bauwesen nicht immer möglich sei. Der Miteinbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen zwingt die Baudirektion dazu, mit mehreren Projektvarianten zu arbeiten. In einem Fall sei vom Obergericht bemängelt worden, dass Alternativvarianten zu wenig geprüft worden seien. Dieser partizipative Prozess sei im öffentlichen Bereich angemessen und verhindere Einsparungen und damit verbundene Kosten und Verzögerungen.

#### *Empfehlung*

Projekte mit weniger Varianten und Änderungen sind naturgemäss einfacher zu managen. Wie stark der Zielkonflikt zwischen Einhaltung der Baunormen und den Gegebenheiten im öffentlichen Bauwesen ist, kann die Finanzkontrolle nicht abschliessend beurteilen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle muss der Fokus auf einer nachvollziehbaren Dokumentation des Bauprojekts liegen. Die Einhaltung der SIA-Normen sollte den Standard darstellen. Notwendige Abweichungen vom Standard sollten begründet, bewilligt und dokumentiert werden.

### **Kostensteigerung**

Die Kostensteigerungen des Projekts sind gemäss Expertenbericht nur bedingt nachvollziehbar. Die Kostensteigerungen aufgrund der Anpassungen/Erweiterungen am Bauprojekt sind zwar plausibel; eine klare Erläuterung der Projektänderungen und deren Einfluss auf die Kosten (aktualisierter Kostenvoranschlag) wäre für die Nachvollziehbarkeit jedoch hilfreich gewesen.

Die Baudirektion bestätigt, dass die Kostensteigerungen primär aus den Projektweiterungen resultierten und nimmt die Kritik zur Nachvollziehbarkeit auf.

#### *Empfehlung*

Analog zum vorherigen Punkt ist aus Sicht der Finanzkontrolle eine nachvollziehbare Dokumentation von Projektstart bis -abschluss zentral für das Vertrauen in ein Projekt. Sie muss aufzeigen, warum sich welche Kosten im Vergleich zu einer früheren Projektphase verändert haben. Ziel muss sein, dass ein fachkundiger Dritter das Projekt und seine Kosten in angemessener Zeit nachvollziehen kann. Wir empfehlen, dass ab einer zu definierenden Projektgrösse bei wesentlichen Abweichungen von Bauzeit und Projektkosten die entsprechenden Interessengruppen frühzeitig informiert werden, um allfälligen Fragen und Diskussionen im Nachhinein vorzubeugen.

## Vergabeprozess

Der Expertenbericht schätzt den Vergabeprozess der Planerleistungen bis zur Bauprojektphase (SIA-Phase 32) als korrekt ein. Jedoch hätte das Vergabeverfahren zwingend angepasst werden müssen, als sich eine Überschreitung der Gesamthonorarsumme für das freihändige Verfahren abzeichnete. Weiter sind Eignungskriterien bei der Vergabe von Aufträgen mit besonderer Sorgfalt zu wählen. Eine nachträgliche Anpassung nach Erhalt der Offerte wäre nicht zulässig gewesen.

Die Baudirektion hält in ihrer Stellungnahme fest, dass sie in den ersten Projektphasen das freihändige Verfahren wählen konnte. Normalerweise ändere die Baudirektion den Planer danach nicht mehr, da ein Planerwechsel häufig zu Reibungen und dementsprechend zu Mehrkosten führen würde. Die Baudirektion ist bestrebt, künftig besser auf die Einhaltung der Submissionsverordnung zu achten. Die bisherige Vergabepaxis hätte bis jetzt zu keinen Beanstandungen geführt.

### *Empfehlung*

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist die Submissionsverordnung vollständig einzuhalten. Mehraufwände oder Mehrkosten, welche sich aus den Vorgaben der Submissionsverordnung ergeben, sind keine Rechtfertigung von dieser abzuweichen. Artikel 24 der Submissionsverordnung gibt Möglichkeiten vor, wann unabhängig von der Auftragssumme Aufträge im freihändigen Verfahren vergeben werden können. Bei der Anwendung dieses Artikels ist aus Sicht der Finanzkontrolle die nachvollziehbare Begründung und eine stufenangemessene Bewilligung zwingend.

## 3 Zusammenfassung Prüfungsergebnis

Im Rahmen der Prüfung konnte festgestellt werden, dass die Abwicklung des Projekts «Kreisel Kollegium» in verschiedenen Aspekten Mängel aufweist. Als Hauptpunkte werden im Expertenbericht folgende Bereiche bemängelt:

- Die SIA-Baunormen werden nicht konsequent eingehalten. Damit verbunden ist die lange Weiterverfolgung von verschiedenen Ausführungsvarianten.
- Die Dokumentation zu der Weiterentwicklung der Projektvarianten und den getroffenen Entscheidungen ist teils schwer nachvollziehbar.
- Die Vorgaben der Submissionsverordnung werden nicht konsequent eingehalten.

## 4 Empfehlungen

Die Finanzkontrolle empfiehlt der landrätlichen Finanzkommission die Ergebnisse und Empfehlungen dieses Berichts zur Kenntnis zu nehmen und daraus angemessene Empfehlungen an die Baudirektion abzuleiten.

## 5 Schlussbesprechung

Über die Ergebnisse dieser Prüfung wurden die Mitglieder der landrätlichen Finanzkommission persönlich an ihrer Sitzung vom 19. April 2022 informiert.

Da es sich bei dieser Prüfung um einen besonderen Auftrag nach Artikel 85a der Finanzhaushaltsverordnung handelt, erfolgte die Berichterstattung nur an die beauftragende Stelle (landrätliche Finanzkommission).

## 6 Schlussbemerkungen

Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Mitarbeitenden der Baudirektion war sehr angenehm und kooperativ. Alle verlangten Auskünfte wurden bereitwillig erteilt und Einblick in alle verlangten Unterlagen gewährt.

Altdorf, 5. Mai 2022

Finanzkontrolle



Stefan Indergand, Amtsvorsteher



Simone Della, Revisorin



Zürich/ Horgen  
Rapperswil / Wetzikon  
Silvaplana  
Scuol  
Davos  
St.Moritz  
Chur

[www.caprez-ing.ch](http://www.caprez-ing.ch)

Caprez Ingenieure AG | Weststrasse 182 | Postfach | 8036 Zürich

---

Kanton Uri  
Landammannamt  
Finanzkontrolle  
Rathausplatz 1  
6460 Altdorf

Kreisel Kollegium, Altdorf

# Sonderprüfung Vergabepraxis Baudirektion Kanton Uri

Zürich, 26.04.2022

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	4
2.	Grundlagen .....	4
2.1.	Dokumente allgemein .....	4
2.2.	Unterlagen Finanzkommission Kanton Uri .....	4
2.3.	Briefe / E-Mails.....	4
3.	Zweck und Art der Sonderprüfung.....	5
4.	Analyse der Planung.....	6
4.1.	Vorprojekt (SIA Phase 31) .....	6
4.2.	Entscheidungspapier (SIA Phase 32, Bauprojekt) .....	6
4.3.	Bauprojekt (SIA Phase 32) .....	7
4.4.	Auflageprojekt (SIA Phase 33) .....	7
4.5.	Ausschreibung (SIA Phase 41).....	8
4.6.	Realisierung (SIA Phase 51 bis 53).....	8
5.	Analyse der Kostensteigerung.....	10
5.1.	Allgemeines .....	10
5.2.	Vorprojekt (Phase 31) .....	10
5.3.	Bauprojekt (Phase 32) .....	11
5.4.	Auflageprojekt (Phase 33) .....	12
5.5.	Ausschreibung (Phase 41) .....	12
6.	Analyse des Vergabeprozesses .....	13
6.1.	Generelle Vorgaben Submissionsverordnung des Kantons Uri .....	13
6.2.	Planung.....	14
6.3.	Unternehmer .....	15
7.	Zusammenfassung .....	16
7.1.	Planung.....	16
7.2.	Kostensteigerung.....	16
7.3.	Vergabeprozess.....	16
8.	Empfehlungen zur Planung und Vergabeprozess.....	17

---

## Management Summary

Die Caprez Ingenieure AG wurde von der Finanzkontrolle des Kantons Uri beauftragt, eine Sonderprüfung des Projekts Kreisel Kollegium durchzuführen, mit dem Ziel Verbesserungspotentiale im Vergabe- und Erarbeitungsprozess aufzuzeigen.

Es zeigt sich, dass der Planungsprozess gemäss den üblichen SIA-Regeln und -Phasen nicht konsequent eingehalten wird. Es empfiehlt sich, die in der SIA 103 und Kapitel 4 formulierten Teilziele einzuhalten. Damit ist sichergestellt, dass sich das Projekt phasengerecht korrekt entwickelt und die Entscheidungen zur vorgegebenen Zeit, vorliegen. Durch die Befolgung der vorgegebenen Ziele ist eine gute Projektabwicklung sichergestellt und die Ausarbeitung eines ausgereiften Projektes für die Realisierungsphase weitgehend garantiert.

Die SIA 103 beinhaltet nebst den Leistungen des Bauingenieurs ebenfalls die Leistungen und Entscheidungen, welche von Seite des Auftraggebers erbracht und gefällt werden müssen. Hierzu wurde zudem vom SIA eine spezifische Ordnung, die *SIA 101 Ordnung für Leistungen der Bauherren*, erschaffen. Diese Entscheidungen müssen zur Sicherstellung der Projektentwicklung konsequent erbracht werden.

Beim Studium der Akten entsteht der Eindruck, dass aufgrund der oben erwähnten Sachverhalte, das Projekt bei der Vergabe an den Unternehmer noch zu wenig durchdacht und ausgereift war. Damit ist auch nicht sonderlich verwunderlich, dass die vorangeschlagenen Kosten schlussendlich nicht eingehalten werden können.

Beim Vergabeprozess zeigt sich, dass die Vorgaben der Submissionsverordnung des Kantons Uri sowohl für die Planung wie auch für die Realisierung zu wenig konsequent befolgt werden.

Ersichtlich ist, dass die Schwellenwerte für die Vergabe an den Planer falsch interpretiert werden, auch wenn die Verordnung klare Regeln vorschreibt und auch die Ausnahmen entsprechend auflistet.

Aus den Unterlagen ist zu entnehmen, dass die Vergabe an den Bauunternehmer unsachgemäss erfolgte. Eines der formulierten Eignungskriterien wird zu wenig konsequent befolgt. Nicht erstaunlich ist demzufolge, dass damit auch Ausführungsmängel entstanden.

Zur Sicherstellung des gewünschten Resultates, wird wärmstens empfohlen, die in der Branche vorhandenen Regelungen und die Submissionsverordnung des Kantons Uri konsequent zu befolgen.

## 1. Einleitung

Am 12.11.2021 wurde die Caprez Ingenieure AG (CIAG) von der Finanzkontrolle des Kantons Uri beauftragt, eine Sonderprüfung des Projekts Kreisel Kollegium, welches vom Amt für Tiefbau des Kantons Uri geleitet wurde, durchzuführen. Dabei soll sowohl die Planung wie auch die entstandene Kostensteigerung und der Vergabeprozess aus Sicht eines erfahrenen Planers begutachtet werden.

## 2. Grundlagen

### 2.1. Dokumente allgemein

Submissionsverordnung des Kantons Uri	01.07.2006
Leitfaden der Baudirektion zur Submissionsverordnung des Kanton Uri	Oktober 2014

### 2.2. Unterlagen Finanzkommission Kanton Uri

Einsicht Unterlagen Kreisel Kollegi	30.03.2021
-------------------------------------	------------

#### Projektbezogene Grundlagen

1748 – Kreisel Kollegium

2016 – Kreisel Kollegium

Unterlagen Finanzkommission

### 2.3. Briefe / E-Mails

#### Amt für Tiefbau Kanton Uri:

Rückmeldung an die LR FIKO zum Schreiben vom 31. März	14.04.2021
---	------------

#### Finanzkommission Kanton Uri

Unterlagen Strassenprojekte Kanton Uri	23.09.2021
--	------------

Fragen der Finanzkommission an den Experten A.Fabris	17.10.2021
--	------------

#### Caprez Ingenieure AG

Rückmeldung Fragen	21.12.2021
--------------------	------------

### 3. Zweck und Art der Sonderprüfung

Die Prüfung soll den Projektablauf und den Vergabeprozess mit den heutigen branchenüblichen Standards und den Urner Vergaberichtlinien verglichen und beurteilt werden. Zudem soll die Kostensteigerung analysiert und eine Aussage zur Nachvollziehbarkeit formuliert werden.

Es wurden die vorhandenen Dokumente gesichtet und aufgrund der gewünschten Themenbereiche in Kap. 4 bis zu Kap. 6 strukturiert zusammengefasst und die aus Sicht der CIAG wichtigsten Fakten im Bericht erwähnt (Text in schwarzer Farbe) und daraufhin kommentiert (Text in blauer Farbe).

## 4. Analyse der Planung

### 4.1. Vorprojekt (SIA Phase 31)

In den vorhandenen Unterlagen findet man ein Dokument des Tiefbauamtes des Kantons Uri mit Erstellungsdatum 30.10.2017, welches den Auftrag zur Projektierung der Sanierung des Kreisels Kollegium in Altdorf auslöst. Das Dokument wurde an der Geschäftsleitungssitzung vom 13.11.2017 unterzeichnet und genehmigt. Aus der Akte ist zu entnehmen, dass man von einer Sanierung des Deckbelages ausgeht. Grund für diese Annahme und der damit geschätzten Kosten ist der CIAG nicht bekannt.

Am 05.02.2018 wurde von Seite des Amtes entschieden, ein Variantenstudium auf Stufe Vorprojekt (siehe Projektänderungsformular Nr.1) durchzuführen. Es wurden vier Varianten definiert, die jeweils eine Steigerung des baulichen Umfangs darstellen (nur Deckbelagersatz bis neuer Betonkreisel).

Für das Variantenstudium wurde die Ingenieurunternehmung [REDACTED] beauftragt (siehe Bestellung Planervertrag 05.02.2018 Phasen 31+32). Am 03.10.2018 wurden die Varianten von der [REDACTED] präsentiert. Die Varianten sind in den Berichten des Vorprojektdossiers (z.B. im technischen Bericht vom 28.09.2018) ersichtlich.

In der Aktennotiz vom 04.10.2018, welches von [REDACTED] vom Amt für Tiefbau verfasst wurde, ist die Beurteilung der Varianten festgehalten worden. Unter Punkt 6 wurde das weitere Vorgehen beschlossen, dabei soll die Variante 3 planerisch weiterverfolgt werden.

Die CIAG ist der Auffassung, dass mit der Abgabe des Vorprojektdossiers und der gefällten Entscheidungen aus der Sitzung vom 03.10.2018, siehe hierzu Aktennotiz vom 04.10.2018, die Phase des Vorprojektes als abgeschlossen beurteilt werden muss. Die Ausarbeitung von Varianten und deren Vergleich ist zu Beginn eines Projektes sinnvoll und entspricht dem heutigen Stand eines üblichen Planungsablaufs.

In keiner der Unterlagen des Vorprojektdossiers, insbesondere im technischen Bericht, hat der Projektverfasser übergeordnete Bewertung/Empfehlung der Varianten aufgezeigt. Im Variantenvergleich sind Vor- und Nachteile der jeweiligen Varianten gegenübergestellt, jedoch ohne abschliessende Empfehlung.

Die SIA 103 gibt an, dass in den Grundleistungen des Bauingenieurs in der Phase 31 das «Bewerten von verschiedenen Lösungsmöglichkeiten, Begründung und Vorschlägen der weiter zu verfolgenden Projektvariante» als Leistung enthalten ist.

Die CIAG ist der Meinung, dass diese Leistung mit Abschluss des Vorprojektes (03.10.2018) beim Projekt Kreisel Kollegium nicht im geforderten Mass enthalten ist. Üblicherweise erhält die Bauherrschaft eine Empfehlung, die schriftlich in einem Bericht festgehalten wird.

### 4.2. Entscheidungspapier (SIA Phase 32, Bauprojekt)

Am 07.08.2019 wurde ein Entscheidungspapier erarbeitet, welches im Bauprojektdossier zu finden ist. Als Projektverfasser sind die [REDACTED] und die [REDACTED] aufgeführt. Die letztere Unternehmung ist ein Verkehrsingenieurbüro, welches beigezogen wurde, um die geplante Verkehrsführung während der Baustellenphasen zu überprüfen. Das Entscheidungspapier beinhaltet den Vergleich, der in der Phase Vorprojekt erwähnten Varianten, mit abschliessender Bewertung und Empfehlung. Die Projektverfasser empfehlen die Variante C (Variante 3 des Vorprojektes) auszuführen. Die Variante *Bau eines Betonkreisels* wird aus verkehrstechnischen Gründen nicht weiterverfolgt und die Varianten A & B werden als nicht zweck- und verhältnismässig eingestuft.

Ein Entscheidungspapier während der Phase Bauprojekt zu verfassen ist aus Sicht der CIAG nicht sinnvoll und birgt die Gefahr von Leerläufen und damit verbundenen Mehraufwendungen. Weshalb die Hälfte der Varianten als nicht zweck- und verhältnismässig beurteilt werden, ist schwer verständlich. Varianten sollten mögliche Lösungen beinhalten und nicht als ungeeignet

bezeichnet werden. Da liegt scheinbar entweder eine Fehleinschätzung oder es lagen zu wenige Grundlagen für die Wahl der Varianten vor.

Eine solche Beurteilung hätte schon mit Abschluss des Vorprojektes vorliegen müssen. Besonders wenn es sich um die Wahl des übergeordneten Bauvorhabens handelt, die laut der Erläuterung im vorherigen Kapitel in der Phase Vorprojekt abgeschlossen sein sollte.

Das Bauprojekt sollte dazu dienen, das gewählte Projekt zu vertiefen, die Details zu klären und die Realisierbarkeit des Projektes zu bestätigen. Damit ist die Grundlage für die Submission des Projektes gegeben und der erarbeitete wie auch genehmigte Kostenvoranschlag genügend präzise.

Unvollständige und unausgereifte Bauprojekte bergen die Gefahr von Projektänderungen in der Ausführungsphase und dadurch beträchtliche Nachträge von Seite Bauunternehmer auszulösen. Schlussendlich führt das zu massiven Kostenüberschreitungen und Verschwendung von öffentlichen Geldern.

Um die Qualität der Planung und die Effizienz der Planungsressourcen zu steigern, erachtet es die CIAG als wesentlich, die auszuführende Grundvariante bereits beim Abschluss Vorprojekt zu definieren und festzuhalten.

### 4.3. Bauprojekt (SIA Phase 32)

Am 31.10.2019 wurde das Bauprojekt von ██████████ abgeschlossen. Im Bauprojekt-dossier sind Berichte, Pläne, Konzepte etc. enthalten, die phasenkonform ausgearbeitet worden sind. Es wurde die Variante mit totalem Belagsersatz (Variante C) projektiert.

Unter den Aktennotizen, Protokollen, Projektteamsitzungen hat die CIAG kein Dokument gefunden, welches auf eine Präsentation des Bauprojekts seitens des Projektverfassers hindeutet. Es wird somit vermutet, dass es keine abschliessende Sitzung zur Phase Bauprojekt gab.

Das Bauprojekt-dossier entspricht einer branchenüblichen Zusammenstellung der wichtigsten Dokumente. Aufgrund der vielen Änderungen und den zusätzlichen projektrelevanten Informationen wäre eine Diskussionsrunde von Vorteil gewesen, besonders beim Abschluss einer gemäss SIA 103 wichtigen Projektierungsphase.

### 4.4. Auflageprojekt (SIA Phase 33)

Das Auflageprojekt ohne Nacharbeit ist mit dem 30.10.2019 bzw. 31.10.2019 datiert. Aufgrund der Durchsicht der Unterlagen und der zeitlichen Komponente nimmt die CIAG an, dass das Auflageprojekt ohne Nacharbeit weitgehend identisch zum Bauprojekt ist.

Das Auflageprojekt mit Nacharbeit wurde am 08.11.2019, ca. 2 Wochen nach Abgabe des Bauprojekts, dem Amt für Tiefbau vom Projektverfasser eingereicht. Am 22.11.2019 wurde das Projekt der Gemeinde vorgestellt.

Die Änderung im Vergleich zum Bauprojekt, das Projekt auf zwei Dossiers (mit und ohne Nacharbeit) zu erweitern, erachtet die CIAG als nicht sinnvoll. In der Phase 33 sind gemäss SIA 103 die Unterlagen für das Baugesuch/Bewilligung zu erstellen. Dies wird normalerweise mit einem einzelnen Dossier eingereicht, worauf Rechtmässigkeiten und Einhaltung von Vorgaben geprüft und daraufhin Auflagen erteilt werden. Ob etwaige politische Gründe vorliegen, dies so zu regeln, ist den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Die CIAG ist zudem der Meinung, dass die zusätzliche Menge an Nacharbeit im Projekt «mit Nacharbeit» nicht massgeblich mehr ist, als jene die im Dossier vom Bauprojekt präsentiert wurde. Entsprechend ist es irreführend, dem Dossier des Bauprojektes den Titel «ohne Nacharbeit» zu geben, da bereits in diesem Projekt Nacharbeit enthalten ist.

Am 08.01.2020 fand eine Sitzung mit dem Projektverfasser, Vertreter des Amtes für Tiefbau und einen Belag-Experten statt. An dieser Sitzung wurde die Anpassung des bis anhin im

Bauprojekt geplanten Belags diskutiert (siehe Aktennotiz Nr1 - Bestimmung Belagsaufbau). Der von den Teilnehmern vorgeschlagene Belagsaufbau ist unter Punkt 7 in der Aktennotiz ersichtlich.

Nach heutigem Stand der Planungspraxis ist es üblich, dass nach Abgabe des Bauprojekts der vom Projektverfasser vorgeschlagene Belagsaufbau seitens Bauherrschaft bei Bedarf geändert wird.

Bezugnehmend auf das Fachhandbuch Kunstbauten des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), ist im Kapitel zur Ausrüstung und spezifisch zum Belag die Handhabung vom ASTRA beschrieben. Die Wahl des Belags welche zur Ausführung kommt, wird vom Fachspezialisten Kunstbauten in Zusammenarbeit mit dem Fachspezialisten Trasse entschieden. Laut den Erfahrungen der CIAG wünscht sich das ASTRA zuerst einen Vorschlag vom Projektverfasser, der bei Einhaltung der Kriterien vom Amt direkt genehmigt wird. Die Wahl des Belags, welcher die technischen Anforderungen erfüllt, bleibt schlussendlich beim ASTRA. Wie diesbezüglich die Regelung beim Tiefbauamt des Kantons Uri ist, ist der CIAG nicht abschliessend bekannt.

Dass die Belagswahl bzw. eine Abänderung des nach Erstellung des Auflageprojekts definierten Belags erfolgt, ist nach Auffassung der CIAG nicht sinnvoll und für den Prozess der Planung von Nachteil. Die Belagswahl ist ein wesentlicher Bestandteil eines Strassenbauprojektes und kostenrelevant. Es wäre deshalb sinnvoll, eine Übereinstimmung im technischen Bericht des Auflageprojekts mit dem ausgeführten Belag zu erkennen, damit der Projektverfasser den Belag ausführlicher beschreiben kann (z.B. Wahl & technische Eigenschaften).

#### 4.5. Ausschreibung (SIA Phase 41)

Das Ausschreibungsdossier, welches mit dem 28.02.2020 datiert ist, beinhaltet die notwendigen phasengerechten Unterlagen. Das Leistungsverzeichnis, Terminprogramm, Prüf- und Kontrollplan, Pläne etc. sind im Dossier enthalten. Der CIAG ist bei der Durchsicht des Dossiers nicht aufgefallen, dass irgendein wesentliches Dokument fehlt.

Der Projektverfasser hat die Baumeisterangebote verglichen und seine Empfehlung in Form einer Offertanalyse am 09.04.2019 der Bauherrschaft mitgeteilt. Mit der Vergabe und Erstellung des Werkvertrags gilt die Phase 41 gemäss SIA 103 als abgeschlossen.

Die CIAG ist der Meinung, dass die Phase 41 laut heutigen branchenüblichen Standards geplant worden ist. Die Beurteilung des Inhalts der Vergabe wird unter Kapitel 6 in diesem Bericht ausführlicher erläutert.

#### 4.6. Realisierung (SIA Phase 51 bis 53)

Die Dokumente zur Phase Realisierung beinhalten die generell wichtigsten Dokumente, die für die Planung und Bauleitung zu erarbeiten sind. Ausführungspläne, Pläne des ausgeführten Werks, Fotos zur Ausführung, Aktennotizen, Protokolle, Material- und Qualitätsprüfungen, Ausmasskontrollen, Schlussdokumentation etc. sind im Dossier enthalten.

Mit der Abnahme des Werkes am 26.04.2021 wurde das Werk von Seite des Amtes für Tiefbau übernommen. Die unwesentlichen Mängel mussten dabei innerhalb der vereinbarten Fristen behoben werden. Aufgrund der vorhandenen Belagsmängel wurde für die wesentlichen Mängel (Binderschicht, Deckschicht) ein Minderpreis von Fr. 55'000 vereinbart. Die Phase Realisierung gilt damit als abgeschlossen.

Anhand der Unterlagen kann davon ausgegangen werden, dass planerisch die wichtigsten Aspekte der Phase Realisierung erarbeitet worden sind. Nicht enthalten bzw. in der Dokumentation nicht erkennbar ist ein Baujournal, welches gemäss SIA 103 Bestandteil der Leistungen der Bauleitung ist. Die CIAG empfiehlt bei solchen Projekten jeweils ein Baujournal zu führen, da damit der Entstehungsprozess des Baus und kurzfristige Entscheidungen, die während der

Ausführung gefällt werden, dokumentiert sind. Idealerweise würden sämtliche Unternehmer das Baujournal bei Vollendung des Werks durchlesen und anschliessend unterzeichnen.

Bei der vereinbarten Vergütung zu den wesentlichen Mängeln ist die CIAG der Auffassung, dass eine Rügefristverlängerung (Garantieverlängerung) eine für das Amt für Tiefbau sinnvollere Lösung ergeben hätte. Mit dem Gebrauch des Minderungsrechts verzichtet der Bauherr auf sein Recht gem. SIA 118 Mängel bei der Deck- und Binderschicht zu rügen. Entsprechend müssen zukünftige Mängel / Schäden, die saniert werden müssen, vom Kanton auch selber bezahlt werden. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit einer geringeren Lebensdauer (< 15 Jahre) der beiden Schichten erhöht, weshalb mit einem verfrühten Ersatz des Belags zu rechnen ist, was zu höheren Lebenszykluskosten führt.

## 5. Analyse der Kostensteigerung

### 5.1. Allgemeines

Die Nachvollziehbarkeit der Kostenänderungen und Budgetierung ist nur bedingt gegeben. Damit die Argumentation in der folgenden Abhandlung der Kostensteigerung kohärent ist, wurden folgende Annahmen getroffen:

- Die Kosten in den Projektänderungsanträgen des Amtes für Tiefbau beziehen sich jeweils auf eine bestimmte Phase und sind kein Indikator für die angenommenen Gesamtkosten eines Projekts. So errechnen sich die Gesamtkosten gemäss den Projektänderungsanträgen mit Fr. 140'000.- (Projektänderungsantrag Nr. 2 Ende Bauprojekt) + Fr. 890'000.- (GL Auftrag Ausführung) = Fr. 1'030'000.-.
- Die Honorare, die in der Kostenschätzung vom Projektverfasser angegeben werden, werden als Gesamthonorar über alle Phasen interpretiert. Dies wird so üblicherweise in der Branche gehandhabt.

### 5.2. Vorprojekt (Phase 31)

Die CIAG hat in den von der FIKO zur Verfügung gestellten Unterlagen keine vorgängige offizielle Grobkostenschätzung gefunden. Einzig in der Aktennotiz mit Erstellungsdatum 30.10.2017 werden Kosten von ca. 50'000.- Fr. zur Erneuerung des Deckbelages genannt. Ob es sich hier um Honorar oder Kosten handelt, ist nicht nachvollziehbar. Die Grundlage für die Schätzung ist der CIAG nicht bekannt.

Im technischen Bericht des Vorprojekts (28.09.2018) wurden die Kosten ( $\pm 20\%$ ) für die Variante kompletter Belagersatz (ausgeführte Variante) wie folgt vom Projektverfasser angegeben:

- Bauarbeiten	Fr. 400'000.- (exkl. MWST)
- Nebenkosten	Fr. 60'000.- (exkl. MWST)
- Honorare	Fr. 80'000.- (exkl. MWST)
- Total Kosten	Fr. 540'000.- (exkl. MWST)
- Rundung und MWST	Fr. 40'000.-
- Totale Gesamtkosten	Fr. 580'000.- (inkl. MWST)

In diesen Kosten sollten die Gesamtkosten für das Projekt enthalten sein, das heisst sämtliche Bauarbeiten, Honorare etc.

Die Caprez Ingenieure AG ist klar der Meinung, dass eine interne grobe Kostenabschätzung basierend auf erhärteten Grundlagen und Erfahrungswerten vom Amt durchgeführt werden sollte. Damit kann die Projektgrösse zum ersten Mal abgeschätzt und die damit verbundenen ersten Entscheidungen (Verfahrenswahl Planer, Budgetierung, etc.) getroffen werden.

Bei der Kostenangabe im Vorprojekt ist das Planerhonorar für die CIAG unter alleiniger Betrachtung der angegebenen Baukosten von Fr. 400'000.- nachvollziehbar. Bei der Offerte der Firma [REDACTED] vom 03.02.2018 (vor Abgabe des Vorprojekts) wurde hingegen das Honorar nach Aufwand für die Phasen 31+32 mit Fr. 59'439.74 exkl. MWST (Fr. 64'016.60 inkl. MWST) geschätzt.

Basierend auf den Leistungsprozenten nach Phasen, vgl. SIA 103 (Ausgabe 2014), entspricht das offerierte Honorar für die Phasen 31 und 32 ca. 30% des Gesamthonorars. Entsprechend hätte man das Gesamthonorar allein für den Bauingenieur auf ca. Fr. 198'000.- exkl. MWST (Fr. 213'246.- inkl. MWST) schätzen können. Anhand einer groben Mischrechnung, Phase 31+32 gemäss Offerte + restliche Phasen nach aufwandbestimmenden Baukosten, hätte man das Honorar des Bauingenieurs mit ca. Fr. 115'000.- exkl. MWST (Fr. 123'855.- inkl. MWST) vermuten können.

### 5.3. Bauprojekt (Phase 32)

Am 29.07.2019 hat der Projektverfasser seine Nachtragsofferte Nr. 1 für die Phase 32 mit der Summe Fr. 12'998.30 exkl. MWST (Fr. 13'999.20 inkl. MWST) dem Amt für Tiefbau mitgeteilt. Begründet wurde der Nachtrag wie folgt:

- Erstellung Entscheidungspapier
- Mitwirkung Bericht Baulärmkonzept
- Überarbeitung Bauprojekt

Bis zum Zeitpunkt der Nachtragsofferte hat die [REDACTED] ca. Fr. 50'000.- exkl. MWST (ca. Fr. 53'850.- inkl. MWST) in Rechnung gestellt. Ob die Nachtragsofferte berechtigt ist, kann die CIAG nicht beurteilen. Da ca. 85 % des Honorars aus der Offerte vom 03.02.2018 aufgebraucht worden sind, ist der gewählte Zeitpunkt für eine Nachtragsverhandlung sinnvoll.

Eine überarbeitete Einschätzung der Kosten wurde mit dem Entscheidungspapier am 07.08.2019 der Bauherrschaft mitgeteilt. Die im Bericht enthaltene Variante C (ausgeführte Variante) wurde mit folgenden Gesamtkosten ( $\pm$  ?, inkl. / exkl. MWST ?) beziffert:

- Gesamtkosten Arbeiten am Tag Fr. 710'000.-
- Gesamtkosten Arbeiten in der Nacht Fr. 730'000.-

Die Kostenangaben des Entscheidungspapiers sind für die CIAG nicht nachvollziehbar. Weder eine Angabe zur möglichen Kostenabweichung noch ob die MWST enthalten ist, kann aus dem Bericht nicht erkannt werden. Entsprechend kann die CIAG die Kostenangabe nicht weiter beurteilen.

Mit der Fertigstellung des Bauprojektdossiers wurde am 31.10.19 der Kostenvoranschlag für die Variante "kompletter Belagsersatz" präsentiert. Die Kosten ( $\pm$  10 %, exkl. MWST) wurden folgendermassen angegeben:

- Total Bauausführung Fr. 610'000.-
- Total Nebenkosten Fr. 100'000.-
- Total Honorare Fr. 126'000.- (davon Bauing. Fr. 104'000.-)
- Total (exkl. MWST) Fr. 836'000.-
- Total (inkl. MWST + Rundung) Fr. 900'000.-

Im Vergleich zur Kostenschätzung des Vorprojektes haben sich die Kosten der Variante "kompletter Belagsersatz" um ca. 66 % erhöht. Während des Bauprojekts sind zusätzliche Anforderungen ans Projekt gestellt worden (Verkehrsregelung, Nacharbeit, Nebenarbeiten) die kostentreibend sind und nicht zwingend während der Phase 31 erkannt werden konnten. Entsprechend muss der Projektverfasser diese Kosten im KV berücksichtigen, was die Steigerung erklärt.

Die CIAG ist jedoch der Meinung, dass detaillierte Kostenangaben fehlen, welche die im KV aufgeführten Kosten aufschlüsseln. Es ist branchenüblich, dass für den Kostenvoranschlag im Bauprojekt ein Dokument vorhanden ist, indem das Ausmass und der korrespondierende Einheitspreis ersichtlich sind. So ist die Nachvollziehbarkeit von Kosten innerhalb einer Arbeitsgattung sichergestellt. Entsprechend können ausführungsbedingte Mehr- oder Minderkosten besser erklärt und nachvollzogen werden.

Mit Abschluss des Bauprojekts hat der Projektverfasser gemäss Projektkostenüberwachung Fr. 84'599.40 inkl. MWST in Rechnung gestellt. Die Bestellsumme (inkl. Nachtrag) lag bei Fr. 79'631.25 inkl. MWST. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben, wurden gemäss SIA 103 30 % der Leistungen nach Abschluss des Bauprojekts erbracht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb im Kostenvoranschlag das Honorar vom Bauingenieur (welches als Gesamthonorar zu verstehen ist) mit Fr. 104'000.- exkl. MWST (Fr. 112'008.- inkl. MWST) angegeben wird. Dies hätte bedeutet, dass der Bauingenieur bis zum Abschluss des Projekts nur noch ca. Fr. 27'400.- inkl. MWST an Honorarkosten verursacht hätte. Gemäss den Vergabeanträgen aus späteren Phasen überschreiten die Anträge klar die Fr. 27'400.- inkl. MWST, was basierend auf den Angaben der SIA 103 zu erwarten gewesen wäre.

#### 5.4. Auflageprojekt (Phase 33)

Im Auflageprojekt sind keine Kosten eruiert worden. Es gelten weiterhin die Kosten aus der Phase 32.

Aufgrund der Projektänderungen zwischen Bauprojekt und Auflageprojekt, die gemäss dem Schreiben vom Amt für Tiefbau an die FIKO einen wesentlichen Anteil der Kostensteigerung herbeiführten, wäre es sinnvoll gewesen, den Kostenvoranschlag aus dem Bauprojekt für die beiden präsentierten Varianten zu aktualisieren.

Ansonsten ist eine Grundlage für den Vergleich der Offerten mit den geschätzten Kosten nur bedingt gegeben. Die CIAG ist klar der Meinung, dass es im Interesse aller Beteiligten ist, in einer solchen Situation, den KV zu aktualisieren. Die Grundlage für den Vergleich der Offerten der Unternehmer und der Honorarkosten bleibt somit die Kostenangaben vom 31.10.2019.

#### 5.5. Ausschreibung (Phase 41)

Die Offerten der Baumeister sind mit Angeboten zwischen Fr. 770'000.- bis Fr. 925'000.- (exkl. MWST) eingegangen. Die Offertanalyse des Projektverfassers erklärt die Abweichung wie folgt:

- Im KV Arbeiten grösstenteils am Tag durchgeführt
- Im KV sind die erhöhten Anforderungen des Belags nicht berücksichtigt worden

Es ist klar, dass der Projektverfasser die Anforderungen an die Schätzung der Kosten (Abweichung +/- 10 %) nicht erfüllen kann. Mit einem angepassten Kostenvoranschlag in der Phase 33 hätte die Möglichkeit bestanden, die geschätzten Kosten für die Bauarbeiten innerhalb der geforderten Abweichung zu verifizieren. Da dies jedoch nicht geschah, sind die Abweichungen in der unerwünschten Grösse. Ob der Kostenunterschied allein auf die Nacharbeit und den abgeänderten Belag zurückzuführen ist, ist mit den vorhandenen Unterlagen nicht beurteilbar.

## 6. Analyse des Vergabeprozesses

### 6.1. Generelle Vorgaben Submissionsverordnung des Kantons Uri

Im Leitfaden der Baudirektion zur Submissionsverordnung des Kantons Uri (Ausgabe Oktober 2014) sind folgende Schwellenwerte für die jeweiligen Vergabeverfahren definiert:

*Tabelle 1: Schwellenwerte Verfahrensarten gemäss Leitfaden der Baudirektion des Kantons Uri (Ausgabe Oktober 2014)*

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauleistungen (Auftragswert CHF)	
			Bau- nebenge- werbe	Bauhauptge- werbe
Freihändiges Verfahren (je nach Bedarf mit Konkurrenzofferten)	unter 75'000	unter 75'000	unter 75'000	unter 75'000
Freihändiges Verfahren (in der Regel mindestens 3 Konkurrenzofferten)	75'000 bis 100'000	75'000 bis 150'000	75'000 bis 150'000	75'000 bis 300'000
Einladungsverfahren	bis 250'000	bis 250'000	bis 250'000	bis 500'000
Offenes / selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Laut der Submissionsverordnung des Kantons Uri (Stand 1. Juli 2006) richten sich die Schwellenwerte gemäss Art. 22 nach der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Im IVöB sind die Schwellenwerte gemäss nachstehender Tabelle angegeben:

*Tabelle 2: Schwellenwerte Verfahrensarten gemäss Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (15.11.2019)*

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauleistungen (Auftragswert CHF)	
			Bau- nebenge- werbe	Bauhauptge- werbe
Freihändiges Verfahren	unter 150'000	unter 150'000	unter 150'000	unter 300'000
Einladungsverfahren	unter 250'000	unter 250'000	unter 250'000	unter 500'000
Offenes / selektives Verfahren	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Aus den beiden obenstehenden Tabellen erkennt man, dass der Leitfaden der Baudirektion in der Verfahrensart "freihändiges Verfahren" eine detailliertere Auslegung des Schwellenwerts angibt, bzw. bei welcher Grösse des Auftrags Konkurrenzofferten einzuholen sind.

## 6.2. Planung

Die Honorarofferte vom 03.02.2018 der [REDACTED] für die Phasen 31 und 32 betrug wie in den vorherigen Kapiteln beschrieben Fr. 64'016.60 (inkl. MWST). Der Betrag als solcher liegt somit unterhalb des theoretischen Schwellenwertes (siehe Tabelle 1) für das freihändige Verfahren und es müssten somit nicht zwingend Konkurrenzofferten eingeholt werden.

Die Phasen 33, 41 und 51 sowie 52 bis 53 wurden jeweils separat mit den Beträgen Fr. 9'269.30 (Phase 33), Fr. 33'580.85 (Phase 41-52) und Fr. 49'822.00 (Phase 52-53), jeweils inkl. MWST, offeriert.

Für die Phasen 33 bis 53 errechnet sich somit ein Total von Fr. 92'672.20 (inkl. MWST) und für das gesamte Bauingenieurhonorar ein Total von Fr. 156'688.80 (inkl. MWST).

Hinzu kommen noch mehrere Nachträge in den verschiedenen Phasen von gesamthaft Fr. 76'686.50 (inkl. MWST) und somit schlussendlich ein Gesamthonorar von Total Fr. 233'375.50 (inkl. MWST).

Eine direkte Vergabe in Form des freihändigen Verfahrens ist für die Phase 31 bei üblichen Projekten in der Regel sinnvoll und im vorliegenden Fall auch als korrekt zu betrachten. Erst mit der Ausarbeitung des Vorprojekts sind sowohl der Umfang des Projektes wie auch die damit verbundenen Gesamthonorarkosten abschätzbar.

Wie schon erwähnt, kann mit einer internen Abschätzung von Seite des Tiefbauamtes, bereits für die Phase 31 eine Aussage gemacht werden, ob die direkte Vergabe für ein spezifisches Projekt zulässig ist oder nicht. Für den Fall Kreisel Kollegium ist die CIAG der Auffassung, dass eine direkte Vergabe für die Phase 31, aufgrund der Sachlage, nachvollziehbar und korrekt ist.

Da jedoch für die Phase 31+32 der Gesamtbetrag bereits 85% des Schwellenwerts gemäss Tabelle 1 erreichte, wäre es wohl angebracht gewesen mindestens eine Konkurrenzofferte einzuholen. In den zur Verfügung gestellten Unterlagen sind jedoch keine Konkurrenzofferten enthalten.

Spätestens nach Fertigstellung des Bauprojekts, bei dem der Projektverfasser ein KV mit der Genauigkeit von +/- 10 % präsentiert hat, war klar, dass das Honorar bis zur Vollendung des Projekts, den vorgegebenen Schwellenwert massgeblich überschreiten wird.

Dies wird in der Branche üblicherweise auch so gehandhabt, da mit dem Vorliegen des Bauprojektes und der Kostengrundlage (KV+/-10%) des Projektverfassers, das Submissionsverfahren korrekt gewählt werden kann.

Wie oben beschrieben, wurde für die Phasen 31 bis 53 ein Gesamthonorar (exkl. Nachträge) von Fr. 156'688.80 (inkl. MWST) offeriert und ein Gesamthonorar von Fr. 233'375.00 (inkl. MWST) abgerechnet. Mit dieser Gesamtsumme wären gem. Submissionsverordnung des Kantons Uri mindestens drei Konkurrenzofferten einzuholen.

Für die CIAG ist es nicht nachvollziehbar, weshalb nach Phase 32 kein Gesamthonorar von Seite des Tiefbauamtes eingefordert wurde. Die Submissionsverordnung besagt nämlich unter Artikel 4, dass ein Auftrag mit Option auf Folgeaufträge jeweils der Gesamtwert massgebend ist. Artikel 5 präzisiert zudem im Falle einer Unterteilung des Auftrags, dass der geschätzte Gesamtwert gilt. In den Unterlagen welche die FIKO an die CIAG übergab, ist kein geschätzter Gesamtwert des Bauingenieurhonorars seitens Amtes enthalten.

Zudem liegen Ausnahmesituationen, wie es die Submissionsverordnung unter Art. 24 vorsieht, gemäss Kenntnisstand der CIAG, nicht vor, so dass Konkurrenzofferten zur Sicherstellung eines geordneten Verfahrens zwingend hätten eingeholt werden müssen.

### 6.3. Unternehmer

Die Ausschreibung erfolgte im offenen Verfahren und vier Unternehmungen haben ihre Offerten eingereicht. Der Bericht Offertanalyse vom 28.02.2020 beinhalten die wichtigsten Unterschiede der jeweiligen Angebote. Unternehmergespräche wurden mit den drei höchstrangierten Unternehmungen durchgeführt (■■■■■, ■■■■■ und ■■■■■). Nach Bereinigung der Unterlagen wurde der Auftrag an die ■■■■■ vergeben.

Bei der Durchsicht der Unterlagen kann generell festgehalten werden, dass die branchenüblichen Standards, wie eine Vergabe durchgeführt werden sollte, eingehalten sind. Die Offertanalyse mit anschliessenden Unternehmergesprächen, die protokolliert worden sind, wurden zusammen mit dem Amt durchgeführt, womit die wichtigsten Schritte einer Vergabe ersichtlich sind.

Auffallend ist die Handhabung der Eignungskriterien, besonders die Vorgabe bei den Eignungskriterien «1 Referenz für Belagsarbeiten mit Verwendung von NV-Belägen». Gemäss der Offertanalyse des Projektverfassers haben die beiden höchstrangierten (■■■■■ & ■■■■■) keine Referenz für NV Beläge eingereicht. Interessanterweise hat die ■■■■■ keine Referenz für NV-Beläge, obwohl bei der ■■■■■ ein Referenzobjekt zusammen mit ■■■■■ angegeben wird. Dies scheint widersprüchlich zu sein. Eine Bereinigung dieses Widerspruchs ist in den Unterlagen nicht ersichtlich.

Bei der ■■■■■ wird vermerkt, dass NV-Beläge von ihrer Schwesterfirma ■■■■■ ausgeführt wurden. Für die CIAG ist es nicht nachvollziehbar, weshalb eine Abweichung des Eignungskriteriums als zulässig erachtet worden ist. In den Submissionsanweisungen wird klar festgehalten, dass nur Referenzen als Einzelfirma oder als Arbeitsgemeinschaft zulässig sind. Die ■■■■■ hätte demzufolge grundsätzlich nicht berücksichtigt werden dürfen.

Das Problem bei einer Schwesterfirma liegt darin, dass Tochtergesellschaften eines Mutterkonzerns nicht zwingend eng miteinander verbunden sein müssen. Das heisst Personal, Know-how und generelle Arbeitsweisen können vollständig voneinander getrennt sein, womit die ■■■■■ mit ihrer Aussage auch keine Erfahrung mit dem Einbau von NV-Belägen hatte.

Die CIAG ist der Meinung, dass bei einer derartigen Abweichung das Amt wie auch der Projektverfasser mit besonderer Vorsicht handeln müssen. Bei einer Anpassung der Eignungskriterien müssten mindestens sämtliche Unternehmer darüber informiert und ihnen die Möglichkeit gegeben werden, mögliche Anpassungen in ihrem Angebot ebenfalls tätigen zu können.

Diese Vorgehensweise ist aus Sicht der CIAG nicht korrekt vonstattengegangen, nicht zielführend und vor allem rechtswidrig.

## 7. Zusammenfassung

### 7.1. Planung

Die über einen längeren Zeitraum mehrgleisige Ausarbeitung von Varianten hat der Effizienz der Planung und der Qualität beim untersuchten Projekt geschadet. Ziel wäre es, mit dem Abschluss der Phase 31 Vorprojekt sämtliche Entscheidungsgrundlagen zu besitzen, damit eine Variante mit der notwendigen Sorgfalt und Zeit in der Phase 32 Bauprojekt ausgearbeitet werden kann. Eine erneute Aufteilung des Projekts in zwei Varianten für die Phase 33 ist nicht nachvollziehbar und widerspricht ebenfalls dem Grundprinzip des SIA-Planungsvorgehens.

Der Detaillierungsgrad erhöht sich mit der fortschreitenden Phase und Projektanpassung, ohne die notwendige Sorgfalt und Planungszeit auszulösen, bergen Nachtragsforderungen in der Realisierungsphase. Bauteile, die einen massgebenden Einfluss auf das Projekt haben, müssen spätestens mit Abschluss der Phase 32 definiert, geplant und festgehalten werden. Beim Projekt Kreisel Kollegium ist dies teilweise nicht gelungen, besonders bei der Wahl des Belags und des Bauablaufs (Menge an Nacharbeit).

Damit kann ein Projekt nur schwer erfolgreich, unter Einhaltung der Kosten- und Qualitätsziele wie auch der Realisierungszeit, abgewickelt werden.

### 7.2. Kostensteigerung

Die Nachvollziehbarkeit der Kostenangaben des Projekts Kreisel Kollegium und deren stetigen Erhöhung, ist nur bedingt nachvollziehbar. Die CIAG ist zur Erkenntnis gekommen, dass der Projektverfasser sowie auch das Amt für Tiefbau Entscheidungen während den Phasen 31 bis 33 hätten treffen können, um kostentreibende Änderungen zu vermeiden. Besonders in der Phase 33 wäre ein revidierter Kostenvoranschlag, der als Grundlage für den Offertvergleich in der Phase 41 gedient hätte, sinnvoll gewesen.

Grössere Kostenabweichungen zwischen den Schätzungen der Phasen 31 und 32 werden in der Branche akzeptiert, insbesondere wenn signifikante Projektänderungen während der Phase 32 entstanden sind. Im untersuchten Projekt kann davon ausgegangen werden, dass durch die Änderung der Verkehrsführung, der Bauetappen, der verkürzten Bauzeit, der Erhöhung der Anzahl Arbeitsstunden in der Nacht, Ergänzungen bei den Werkleitungsarbeiten, etc. dies der Fall ist. Eine klare Erläuterung der Änderungen und deren Einfluss auf die Kosten wäre für die Nachvollziehbarkeit hilfreich gewesen.

Die Kostenangabe der Honorare in den jeweiligen Schätzungen ist für die CIAG widersprüchlich. Die vom Projektverfasser erstellten Honorarofferten widerspiegeln nicht den Aufwand, welcher in den Kostenschätzungen und im Kostenvoranschlag angegeben wurde. Korrekterweise hätte man die vollständigen Planungskosten bis an das Projektende in den verschiedenen Schätzungen aufführen müssen.

### 7.3. Vergabeprozess

Der vorgefundene Vergabeprozess von Planerleistungen kann bis und mit Phase 32 akzeptiert werden. Für die Vergabe der Leistungen der SIA 103 muss das Gesamthonorar für die Wahl des geeigneten Submissionsverfahrens erfasst werden, um damit dem heutigen Standard der Branche gerecht zu werden. Die Aufteilung der jeweiligen Offerten auf einzelne Phasen entspricht nicht dem Grundsatz der Submissionsverordnung des Kantons Uri und darf entsprechend nicht angewandt werden.

Eignungskriterien und deren Formulierung sind mit besonderer Sorgfalt zu wählen. Die im Projekt gewählte Anpassung des Eignungskriteriums zur Referenz NV-Belag, nach Erhalt der Offerten der Unternehmer, ist nicht zulässig.

Es wird empfohlen, sämtliche Verfahrensschritte, die zu einer Änderung in der Submission führen, von Amtes wegen korrekt und in Abklärung mit einem Experten umzusetzen.

## 8. Empfehlungen zur Planung und Vergabeprozess

Um die Qualität der Planung und der Vergabe zu verbessern, empfiehlt die Caprez Ingenieure AG folgende Punkte umzusetzen:

- Die Berücksichtigung und konsequente Umsetzung des SIA-Planungsprozesses (vgl. *SIA 112 Modell Bauplanung*).
- Die Einhaltung der zu erbringenden, phasengerechten Leistungen des Bauingenieurs verlangen (vgl. *SIA 103 Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure*).
- Die Einhaltung der zu erbringenden, phasengerechten Entscheidungen des Bauherrn verlangen (vgl. *SIA 101 Ordnung für Leistungen der Bauherren* und *SIA 103 Ordnung für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure*).
- Das konsequente Einhalten der Submissionsverordnung des Kantons Uri. Dabei gilt für die Schwellenwerte des Planers das Gesamthonorar als Vergabekriterium.
- Die Wahl der Eignungskriterien muss minutiös und seriös ausgearbeitet werden. Die publizierten Eignungskriterien müssen konsequent befolgt werden. Bei Änderung eines Eignungskriteriums müssen sämtliche Unternehmer informiert werden. Bei Bedarf Experten beiziehen.
- Die Aktualisierung der Submissionsverordnung aufgrund der Revision des Beschaffungsrechts vorzunehmen.

### Caprez Ingenieure AG

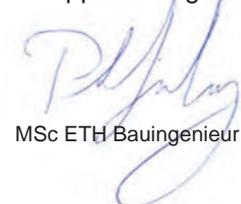
Zürich, 26. April 2022

Dr. Alessandro Fabris



Dipl. Bauing. ETH / KMU- Management HSG  
Geschäftsleiter Filiale Zürich

Philipp Limburg



MSc ETH Bauingenieur

Kanton Uri  
Landammannamt  
Finanzkontrolle  
Rathausplatz 1  
6460 Altdorf

Altdorf, 4. April 2022

### **Sonderprüfung Vergabepaxis Baudirektion Uri**

#### **Stellungnahme zum Bericht von caprez ingenieure vom 25. März 2022**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug zum oben erwähnten Bericht, welcher zu folgenden vier Themen Verbesserungspotential ausmacht:

- I. Planungsprozess
- II. Kostensteigerung
- III. Vergabeprozess Planung
- IV. Vergabeprozess Realisierung

#### **I. Planungsprozess**

Es ist uns bewusst, dass die übliche Gliederung der Planungsleistungen gemäss den Normen SIA mit 6 Phasen und 13 Teilphasen in der Praxis nicht immer nach Lehrbuch umgesetzt werden. Der Grund liegt darin, dass wir als Bauherren im öffentlichen Bereich oft mehrere Varianten in den unterschiedlichen Planungsphasen gleichzeitig ausarbeiten müssen.

Unser Ziel ist es, dass wir bei unseren Bauvorhaben die vielen Interessenvertretungen pragmatisch in die Planungsprojektphasen einbinden können und so vor allem Projekte im dicht besiedelten Raum schneller umsetzen können. Es braucht von uns diesbezüglich auch Kulanz gegenüber unseren Projektpartnern, die vielfach parallel an diversen Projekten arbeiten und demzufolge unseren beabsichtigten Projektrhythmus nicht einhalten können.

Die Erfahrung mit diesem partizipativen Prozess auch bei anderen Projekten zeigt, dass sich dieses pragmatische und kulante Vorgehen bewährt hat und nicht geändert werden soll. Alles andere birgt

die Gefahr von langwierigen und kostenintensiven Einsparungen, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen.

Einige der in der SIA-Teilphase 32 vorgenommenen Projekterweiterungen bzw. Projektanpassungen erfolgten zudem ausgehend vom Projektierungsfortschritt von parallellaufenden Projekten. So wurden – ausgehend vom geplanten behindertengerechten Umbau der Bushaltestellen Kollegium – die Anpassung der Geometrie, der Belagsersatz im Trottoirbereich, der Ersatz der Aussenrandsteine sowie die Belagsschichtung mit in das Projekt aufgenommen. Ebenso wurde resultierend aus dem Projektierungsfortschritt beim Projekt «Entwässerungskonzept Region Altdorf» der Bau der Meteorwasserleitung in das Projekt integriert. Das umgesetzte Projekt war demzufolge viel umfassender als die zu Beginn vorgesehenen Arbeiten, die lediglich die Fahrbahn des Kreisels betrafen.

Des Weiteren ergaben sich ebenfalls noch Anpassungen am Projekt, ausgehend von der durchgeführten Ämtervernehmlassung respektive der öffentlichen Auflage.

Aus Erfahrung in der Baudirektion ist es auch notwendig, Varianten in Betracht zu ziehen, die auf den ersten Blick schon ausgeschlossen werden könnten. So wurde beim Obergerichtsentscheid bei den Baumassnahmen «Rund um das Kollegium» bemängelt, dass wir Alternativvarianten zu wenig geprüft hätten. Solchen Vorwürfen müssen und wollen wir vorbeugen.

Die Hinweise betreffend Baujournal und Rügefristverlängerung nehmen wir zur Kenntnis und werden diese bei zukünftigen Projekten aufnehmen, sofern diese nicht schon berücksichtigt werden. Beim vorliegenden Projekt wurde jedoch auch aufgrund der Kürze der Bauzeit (6 Wochen) auf ein Baujournal verzichtet. Es fanden jedoch wöchentliche Sitzungen statt (Bausitzungen, Jour Fixe), von welchen Protokolle oder Aktennotizen erstellt wurden.

Die Möglichkeit der Rügefristverlängerung wurde bei diesem Projekt intensiv diskutiert. Wir haben uns dann dafür entschieden, mit dem Abzugssystem des VIWZ (Vereinigung Interkantonale Asphalt Zulassung) vom Unternehmer Fr. 55 000 zurückzufordern und mit der anstehenden Baumassnahme «Rund um das Kollegium» den Belag zu erneuern. Das ist nicht nur wirtschaftlich, sondern auch qualitativ, eine viel effizientere Lösung.

Der Anteil an Nacharbeit wurde bewusst und einzig im Interesse des Verkehrsflusses gewählt. Hätten alle Arbeiten am Tag ausgeführt werden müssen, wären insbesondere die Verkehrsverbindungen ins Schächental über mehrere Wochen praktisch zum Erliegen gekommen.

## **II. Kostensteigerung**

Die Kostensteigerungen resultierten primär aus den unter dem Punkt I erfassten Projekterweiterungen. Diese hatten sowohl Einfluss auf die Baukosten als auch auf das Honorar. In diesem Zusammenhang möchten wir noch einmal auf die Rückmeldung verweisen, welche wir der Landrätlichen Finanzkommission auf ihr Schreiben vom 31. März 2021 zugestellt haben. Alle Kosten sind ausgewiesen und begründet.

Den Hinweis betreffend die detailliertere Aufschlüsselung der Kosten des Bauprojektes nehmen wir auf. Ein entsprechendes Dokument lag von Seiten des Planers zwar grundsätzlich vor, es hätte jedoch auch entsprechend in die Bauprojektmappe integriert werden müssen. Die im Projekt vorgenommenen Änderungen und deren Einfluss auf die Kosten hätten mit Hilfe dieses Dokumentes auch besser nachvollzogen werden können.

Auf die abschliessende Anpassung des Kostenvoranschlages in der Phase 33 wurde zum damaligen Zeitpunkt verzichtet, da die Kostensteigerungen ausschliesslich beim Bauunternehmer zu erwarten waren. Im Rahmen der Auswertung der Offerten der Baumeister wurde diesem Umstand im Dokument «Offertvergleich mit Kostenvoranschlag» versucht entsprechend Rechnung zu tragen. Die im Kostenvoranschlag ausgewiesenen Honorar- und Nebenkosten, welche als prognostizierte Kosten zu verstehen waren, konnten hingegen eingehalten werden (alle Angaben exkl. MwSt.):

- Nebenkosten: 107 523.10 CHF (100 000 CHF gem. KV Bauprojekt vom 31. Oktober 2019)
- Honorar: 132 257.20 CHF (126 000 CHF gem. KV Bauprojekt vom 31. Oktober 2019)

### **III. Vergabeprozess Planung**

Weil bei unseren Projekten meistens nicht alle Phasen auf einmal beauftragt werden, konnten wir in der ersten Phase das freihändige Verfahren wählen.

Bei Projektfortschritt wechselten wir in der Vergangenheit den Planer nicht, weil ein Planerwechsel immer zu Reibungen führt und demzufolge zu Mehrkosten. Über alle Phasen gesehen, kam der Planer dann zu einem Honorar, das eigentlich im offenen Verfahren hätte ausgeschrieben werden müssen, weil es über dem Schwellenwert liegt.

Diesen Sachverhalt haben wir bereits korrigiert. Wir schauen in der Zwischenzeit auf eine noch bessere Qualität beim Vorprojekt, und schreiben dann die Planung bei Bedarf neu aus.

Wir wollen jedoch auch erwähnen, dass es durch unsere Vergabep Praxis noch nie rechtliche Diskussionen mit unseren diversen Planerbüros gab. Die Baudirektion vergibt jährlich Planungs- und Bauarbeiten im zweistelligen Millionenbereich. Die Vergabep Praxis hat sich bewährt, zumal wir äusserst selten Einsprachen gegen die Vergaben erhalten. Auch die Vergabe beim Kreisel Kollegium führte von Seiten der involvierten Planerbüros und Unternehmen zu keinen Beanstandungen.

### **IV. Vergabeprozess Realisierung**

Rein aus der Aktenlage könnte man schliessen, dass die Vergabe beim Kreisel Kollegium an den Unternehmer nicht ganz sachgemäss erfolgt ist.

Was aus der Aktenlage nicht ersichtlich ist, ist die Tatsache, dass man bei der Vergabe die zu diesem Zeitpunkt herrschenden Marktlage mit dem Eignungskriterium abwägen musste.

Der zweitplatzierte Unternehmer war terminlich nicht in der Lage, die Ausführung während den Sommermonaten 2020 zu garantieren und der Drittplatzierte war mit 19 % wesentlich und unverhältnismässig teurer, als der Erstrangierte (Fr. 155 883 inkl. MwSt. bei einem Angebotspreis von Fr. 831 427 des Erstrangierten).

Mit Blick auf die Kosten sowie die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung (der Knoten Kollegium ist die einzige Verbindung ins Schächental und zum Klausenpass und damit eine nationale Verbindungsstrasse) hat sich die Baudirektion bewusst für die rasche und kostengünstige Umsetzung entschieden. Demzufolge mussten die Verantwortlichen der Baudirektion in Kauf nehmen, dass beide Vergabevarianten Anlass zu Kritik geben können.

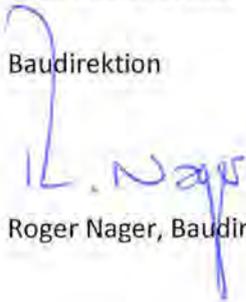
Ferner ist zu vermerken, dass auch der Regierungsrat seine Führungsrolle bei wichtigen Strassenbauprojekten stärker wahrnimmt.

So hat er im Sommer 2021 beschlossen, dass jedes Kantonsstrassenprojekt (Strassenbauprogramm / Programm für baulichen Unterhalt / Verpflichtungskredit) mit einem Kostenvoranschlag ab Fr. 1 Mio. durch die Regierungsrätliche Baukommission freizugeben ist, bevor dieses in die kantonsinterne Ämterkonsultation und in allfällige externe Vernehmlassung geht.

Abschliessend danken wir für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Bericht von caprez ingenieure vom 25. März 2022 und stehen für weitere Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Baudirektion



Roger Nager, Baudirektor



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Landrätliche Finanzkommission  
Rathausplatz 1  
6460 Altdorf

### Vergabep Praxis der Baudirektion; Empfehlungen der Finanzkommission

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Sanierungsprojekt «Kreisel Kollegium in Altdorf» aus dem Unterhaltsprogramm Kantonsstrassen (UHP) veranlasste die Finanzkommission, die Vergabep Praxis und die Kostenkontrolle der Baudirektion anhand dieses Projekts einer Prüfung zu unterziehen.

Die Finanzkontrolle Uri wurde mit der Überprüfung beauftragt. Das Resultat der Überprüfung sowie die daraus resultierenden Empfehlungen der Finanzkontrolle Uri liegen seit Mitte Mai 2022 vor.

Mit Schreiben vom 20. Mai 2022 informierten Sie den Regierungsrat über die Beurteilung und Empfehlungen der Finanzkommission.

Sie bitten den Regierungsrat, dazu bis zu den Sommerferien 2022 Stellung zu nehmen und mitzuteilen, welche Massnahmen getroffen werden.

Dieser Bitte kommen wir mit diesem Schreiben gerne nach.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

#### **1. Die Submissionsverordnung ist zwingend zu beachten.**

Der Regierungsrat hat vom Bericht «Sonderprüfung Vergabep Praxis Baudirektion Kanton Uri» der Caprez Ingenieure AG vom 26. April 2022, vom Revisionsbericht der Finanzkontrolle vom 5. Mai 2022 in

dieser Angelegenheit und von den Empfehlungen der Finanzkommission vom 19. Mai 2022 dazu Kenntnis genommen. Er schliesst sich der Beurteilung an, dass die Abwicklung des Projekts «Kreisel Kollegium» nicht optimal verlief und in verschiedenen Aspekten Mängel aufweist.

Der Regierungsrat ist sich der Vorbildwirkung der Kantonalen Verwaltung Uri bewusst. Die Submissionsverordnung des Kantons Uri (SubV; RB 3.3112) stellt zudem zwingendes Recht dar und deren Einhaltung steht nicht zur Disposition. Wie in der Stellungnahme der Baudirektion bereits dargelegt, wurde das Vorgehen bei der Vergabe von Planerleistungen inzwischen angepasst. Die Empfehlung der Finanzkommission wird dementsprechend umgesetzt.

## **2. Erforderliche Entscheide im Planungsprozess sind frühzeitig zu treffen.**

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass die Vorgaben der Submissionsverordnung des Kantons Uri sowohl für die Planung wie auch für die Realisierung konsequent zu befolgen sind. Um die Qualität der Planung und die Effizienz der Planungsressourcen zu steigern, sollte die auszuführende Grundvariante - wenn immer möglich - bereits beim Abschluss des Vorprojekts definiert und festgehalten werden. Dementsprechend ist der Regierungsrat darauf bedacht, dass sich die Projektverantwortlichen stetig weiterentwickeln. Die Empfehlung der Finanzkommission wird umgesetzt.

## **3. Entscheide und Kosten sind nachvollziehbar zu dokumentieren.**

Die Nachvollziehbarkeit von Projekt- und Kostenänderungen ist wichtig. Änderungen, die Einfluss auf die Kosten haben, sind künftig schriftlich und für Dritte verständlich zu dokumentieren.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden die Entscheide mit den entsprechenden Kostenfolgen in Zukunft detaillierter dokumentiert und für Dritte plausibler erfasst. Die Empfehlung der Finanzkommission wird dementsprechend umgesetzt.

## **4. Für Vergaben festgelegte Eignungskriterien sind korrekt anzuwenden.**

Vgl. Empfehlung 1.

## **5. Baudirektion-intern ist ein Controlling für Planungsprozesse einzuführen und auch zu kontrollieren.**

Mit der Freigabe der Projektphasen durch die Geschäftsleitung des Amts für Tiefbau (AfT) (basierend auf ISO-zertifizierten Prozessen), dem zweimal jährlich stattfindenden operativen Controlling AfT, dem seit Jahren etablierten quartalsweisen Projektreporting AfT, der Halbjahresanalyse der Baudirektion und den installierten Controlling-Prozessen zum Budget/Finanzplan und der Kantonsrechnung bestehen bereits diverse Controlling-Instrumente, um Bauprojekte zu überwachen und zu steuern.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die bestehenden Controlling-Instrumente ausreichend sind. Allerdings geht es darum, diese Instrumente besser zu vernetzen und transparenter zu machen. In diesem Sinn ist der Regierungsrat bereit, der Empfehlung nachzukommen.

**6. Bei den verantwortlichen Mitarbeitenden sind disziplinarische Konsequenzen zu prüfen.**

Vorerst gilt es festzuhalten, dass dem Regierungsrat als Kollegium die politische Verantwortung als Ganzes und dem Direktionsvorsteher die politische Verantwortung über die Direktion zukommt, da zur Leitung der Verwaltung auch deren Kontrolle gehört.

Die Frage, ob eine Verletzung von arbeitsrechtlichen Pflichten vorliegt, die sanktioniert werden müsste, wurde geprüft und verneint. Dies, weil das Vorgehen im hier zu beurteilenden Fall aus dem Willen entstand, dem Kanton Uri Mehrkosten im Umfang von rund 156'000 Franken (rund 20 Prozent der Baukosten) zu ersparen.

Selbstverständlich wurde das Vorgehen direktionsintern aufgearbeitet und genutzt, um zu lernen und das Verhalten anzupassen und Verbesserungen einzuführen.

Der Regierungsrat bedankt sich für die Überprüfungen und Empfehlungen der Finanzkommission und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

Altdorf, 5. Juli 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

Roman Balli