

Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung von Bau- und Unterhaltsprojekten

Kantonales Tiefbauamt (TBA)

Berichtsnummer: 2019.022

Frauenfeld, 5. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Management Summary | 4 |
| 1.1 | Auftrag | 4 |
| 1.2 | Prüfungsergebnis | 4 |
| 1.3 | Wesentliche Empfehlungen | 5 |
| 1.4 | Hinweise und Bemerkungen der Amtsleitung TBA | 6 |
| 2 | Auftrag und Vorgehen | 7 |
| 2.1 | Gesetzlicher Auftrag | 7 |
| 2.2 | Verantwortung des Amtes | 7 |
| 2.3 | Verantwortung der Finanzkontrolle | 7 |
| 2.4 | Prüfziele | 7 |
| 2.5 | Prüfgegenstand und Prüfungsmassstab | 7 |
| 2.6 | Festlegung der Stichprobe | 8 |
| 2.7 | Wesentlichkeit | 9 |
| 2.8 | Prüfungssicherheit | 9 |
| 2.9 | Prüfungsdurchführung | 9 |
| 3 | Umfeld | 11 |
| 3.1 | Marktumfeld Strassenbau Schweiz | 11 |
| 3.2 | Marktumfeld Strassenbau Thurgau | 11 |
| 3.3 | Marktanalyse - Zuschlagsempfänger | 11 |
| 4 | Beurteilung der erhobenen Vorwürfe | 13 |
| 5 | Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen | 17 |
| 5.1 | Bau-Projektführung | 17 |
| 5.2 | Öffentliches Beschaffungswesen | 30 |
| 6 | Schlussbemerkungen | 34 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 35 |

1 Management Summary

1.1 Auftrag

Die Finanzkontrolle (Fiko) ist durch die Chefin des Departements für Bau und Umwelt (C DBU) mit der Überprüfung von anonymen Hinweisen auf Verletzung dienstlicher Pflichten bzw. nicht ordnungsmässiger Handlungen beauftragt worden. Aufgrund der erhaltenen Informationen besteht ein Verdacht, dass die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Vergabe von Tiefbau- und Belagsarbeiten, die vorschriftgemässe Ausführung der Bauarbeiten sowie die korrekte Abrechnung der ausgeführten Arbeiten im Bereich der Bau- und Unterhaltsprojekte verletzt worden sind. Zudem wird auf persönliche Bekanntschaften zwischen Personen des TBA / DBU und einer Baufirma 1 hingewiesen.

Die Fiko hat im Rahmen der Finanzaufsicht beim TBA eine Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung im Bereich Bau- und Unterhaltsprojekte durchgeführt. Bei ihrer Prüfung wurde die Fiko durch einen externen Bauexperten unterstützt. Im Fokus stand die Überprüfung der Hinweise auf mutmassliche Unregelmässigkeiten oder unrechtmässige Handlungen bei der Vergabe, die persönlichen Bekanntschaften zwischen Personen des TBA / DBU und der Baufirma 1, der vorschriftgemässen Ausführung der Bauarbeiten sowie die korrekte Abrechnung der ausgeführten Arbeiten von Tiefbau- und Belagsarbeiten mit der Baufirma 1.

1.2 Prüfungsergebnis

Die Beschaffung von Planungs- und Bauleistungen, die Projektführung, die Qualitätssicherung durch das TBA-eigene Labor sowie die Abrechnung von Tiefbau- und Belagsarbeiten erfolgen nach Einschätzung des externen Bauexperten gemäss in der Branche anerkannten Prozessen. Zudem sind die Prozesse und Strukturen des TBA mit Hilfe des ISO-9001-2015 zertifizierten Qualitäts-Management-Systems auf nachhaltige Qualitätssicherung ausgerichtet. Die Fiko empfiehlt, die Aufbau- und Ablauforganisation aufgrund ihrer Detailfeststellungen zu analysieren und Schwachstellen mit geeigneten Massnahmen zu beheben.

Die erhobenen Vorwürfe bezüglich Qualität können nicht bestätigt werden. Basierend auf den Erkenntnissen aus den zahlreichen Interviews mit Vertretern des TBA und Vertretern der beauftragten Ingenieurbüros sowie aufgrund der Laboranalyseresultate des TBA wird der Baufirma 1 für die geleistete Arbeit eine gute bis sehr gute Arbeitsqualität mit effizienten Geschäftsprozessen attestiert und der Einsatz von moderner Technik bestätigt. Die aktuelle Marktstellung der Baufirma 1 kann nach Beurteilung der Fiko mit der Spezialisierung auf Belagsarbeiten, einer optimalen Projektabwicklung sowie dem Bezug von günstigeren Produktionsmitteln und Transportdienstleistungen plausibel erklärt werden. Des Weiteren kann bestätigt werden, dass bei den geprüften Arbeitsvergaben von Strassenbau- und Belagsarbeiten die Zuschlagserteilung gemäss den in der Ausschreibung publizierten Kriterien erfolgte.

Die persönlichen Bekanntschaften zwischen Mitarbeitern der Verwaltung und Entscheidungsträgern der Baufirma 1 sind bestätigt, waren bekannt und werden auch nicht bestritten. Zu den erhobenen Vorwürfen einer Vorzugsbehandlung bei der Projektvergabe sowie zum allfälligen Wissensvorsprung von Baufirma 1 (d.h. dem Verhelfen zu verbesserten Chancen bei der Zuschlagserteilung) kann keine klare Aussage gemacht werden, weil schriftliche Nachweise für eine Bestätigung oder Widerlegung fehlen.

Die Fiko empfiehlt Massnahmen umzusetzen, welche neben der inneren insbesondere auch die von aussen wahrgenommene Unabhängigkeit der am Beschaffungsprozess beteiligten Personen sicherstellt und dokumentiert. Dazu gehören organisatorische Massnahmen und im Besonderen auch die Beachtung der Ausstandspflicht im gesamten Beschaffungs- und Vergabeverfahren.

1.3 Wesentliche Empfehlungen

Die im Zusammenhang mit den herangetragenen Hinweisen durchgeführten Prüfungen haben im Gleichschritt noch weitergehende Erkenntnisse gebracht, welche in den vorliegenden Bericht eingeflossen sind. Die festgestellten Schwachstellen in den Bereichen Bau-Projektführung und öffentliches Beschaffungswesen, welche das Prüfungsteam als wesentlich beurteilt für Entscheidungen zum weiteren Vorgehen und zur Beschliessung von Massnahmen, werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst dargestellt. Die Detailbeschreibungen der Sachverhalte, Feststellungen und Empfehlungen sind im Kapitel 5 nachzulesen.

| Nr. | Empfehlungen |
|---------|--|
| | Bau-Projektführung |
| 01.2019 | Pauschalpreis-Vergabe nur bei Projekten, in denen die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt und mit keinen wesentlichen Projektänderungen zu rechnen ist. |
| 02.2019 | Entsorgungs- oder Verwertungskosten von verschmutztem Aushub- und Abbruchmaterial, PAK-Belägen und Sonderabfällen nach effektiven Mengen abrechnen. |
| 03.2019 | Die vorgenommenen Abklärungen bei Rückfragen zu ungewöhnlich niedrigen Preisangaben in Offert-Positionen schriftlich festhalten. |
| 04.2019 | Errichtung einer einheitlichen Praxis, wie bei Mehr- und Minderleistungen von pauschalen Werkpreisen abzurechnen ist. |
| 05.2019 | Festlegen der Anforderungen an die Dokumentation und darauf basierend an interne Kontrollen / Überprüfungen von externen Auftragnehmern im zentralen Projektdossier. |
| 06.2019 | Erstellung einer Dokumentation und Kalkulation von Kostenvoranschlägen für sämtliche Bauprojekte als Grundlage für Entscheidungen. |
| 07.2019 | Verbesserung der organisatorischen und prozessualen Abläufe insbesondere in der Projektplanungsphase durch Optimierung der Personalressourcen und der Schnittstellen zwischen den einzelnen Abteilungen. |
| 08.2019 | Umsetzen von Vieraugenprinzip-Kontrollen bei allen wichtigen Projektentscheidungen. |
| | Öffentliches Beschaffungswesen |
| 09.2019 | Sicherstellen, dass durch persönliche Bekanntschaften die Objektivität und Unparteilichkeit in der beruflichen Tätigkeit nicht beeinträchtigt wird. |
| 10.2019 | Überprüfung der bestehenden Vergabepaxis und Festlegung von allfälligen Änderungs-massnahmen. |

1.4 Hinweise und Bemerkungen der Amtsleitung TBA

Das TBA begrüsst die von der Fiko vorgenommene Prüfung von Bau- und Unterhaltsprojekten auf den Kantonsstrassen. Daraus sind wertvolle Hinweise und Inputs für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess entstanden.

Infrastrukturprojekte und damit zusammenhängende Aufgaben werden komplexer und die Ansprüche an die zu erbringenden Leistungen steigen. Mit den im Frühling 2019 initiierten Veränderungen werden die Organisationsstrukturen und Prozesse des TBA so angepasst, dass der gesetzliche Auftrag erfolgreich erfüllt werden kann. Die Abteilung Strassenbau wird künftig verschiedene Bauaufgaben von der Abteilung Betrieb übernehmen. Damit wird sichergestellt, dass - wie bei Strassenneubauten und -korrekturen - auch in den Unterhaltsprojekten die wachsenden Ansprüche an die Verkehrssicherheit, aus dem Langsamverkehr und den Umweltbereichen in den Prozessen umfassend und optimal berücksichtigt werden können.

Die Prüfung fiel genau in eine Transformationsphase, welche mit einer Organisationsanpassung per 1. Juli 2019 eingeleitet worden ist. Durch diese Überlappung werden die bereits eingeleiteten Massnahmen in den Prüfergebnissen nicht vollumfänglich berücksichtigt, da die entsprechenden Umsetzungsergebnisse erst in den zukünftigen Bauprojekten ersichtlich sein werden. Beispielsweise werden Pauschalvergaben nur noch in klar definierten Ausnahmefällen angewendet.

Mit den Empfehlungen haben wir nützliche Hinweise erhalten. Die aufgezeigten Schwächen werden im Rahmen der kontinuierlich stattfindenden Weiterentwicklung beurteilt und behoben. Dabei werden auch die Ausstandsregeln der Vergabebehörde im öffentlichen Beschaffungswesen berücksichtigt, die Dokumentationslücken bereinigt, sowie – wo nötig und zielführend – die Kontrollen (4-Augenprinzip) entsprechend ergänzt.

Das TBA bedankt sich für den Bericht und nimmt zur Kenntnis, dass die Beschaffung von Planungs- und Bauleistungen und die Projektführung durch das TBA gemäss etablierter Prozesse auf einem guten Niveau und die Qualitätssicherung durch das eigene Labor auf einem hohen Niveau erfolgt. Das TBA führt seine Projekte gemäss den geltenden Vorschriften und Usancen der Branche wie auch innerhalb des gesetzlichen Rahmens durch. Es sind keine wesentlichen Abweichungen zu erkennen, wenn auch Verbesserungspotentiale aufgezeigt werden.

2 Auftrag und Vorgehen

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Gestützt auf § 49 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; RB 611.1) hat die Finanzkontrolle die gesamte Finanzverwaltung des Kantons in formeller, materieller und wirtschaftlicher Hinsicht zu prüfen. Gemäss § 40 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 611.11) wird über ausgeführte Revisionen ein Bericht erstellt. Die Fiko wurde durch die C DBU mit der Überprüfung anonymer Hinweisen beauftragt, ob diese zutreffend sind oder nicht. Die Hinweise werden aus Sicht des Kantons überprüft.

2.2 Verantwortung des Amts

Das TBA ist für die korrekte Ausführung im geprüften Bereich verantwortlich. Es ist Aufgabe der Amts- und der Departementsleitung, mit planmässig angeordneten Massnahmen den ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen und zu unterstützen.

2.3 Verantwortung der Finanzkontrolle

Die Aufgabe der Fiko besteht darin, die Ausführung und Umsetzung von Massnahmen zu überprüfen und zu beurteilen sowie Feststellungen in einem Bericht zusammenzufassen. Die Fiko ist zuständig für Fragestellungen aus dem Bereich der Finanzaufsicht.

2.4 Prüfziele

Das Ziel dieser Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung ist es, die Berichtsempfängerin darüber zu informieren, inwieweit gesetzliche und interne Vorgaben eingehalten wurden bei der öffentlichen Beschaffung, Projektplanung, Projektausführung und beim Projektabschluss. Zudem werden die herangetragenen Hinweise hinsichtlich Richtigkeit anhand geeigneter Prüfungsnachweise bewertet.

2.5 Prüfgegenstand und Prüfungsmasstab

In Absprache mit der C DBU wurden folgende Prüfgegenstände und Prüfungsmasstäbe festgelegt:

| Prüfungsgegenstand | Prüfungsmasstab Kriterium | Soll-Wert | Prüfresultat Ist-Wert = Soll-Wert |
|--------------------|--|---|--|
| Übersichtsliste | Angaben (Projektleiter, Bau- summe, Projektbezeichnung) Vollständigkeit | Objektliste und Angaben in der Finanzbuchhaltung stimmen überein | Soll-Wert erfüllt, i.o. |
| Offerte | Preis & Leistungsverzeichnis Abweichende Leistungspositionen oder auffällige Betragsdifferenzen bei Einzelpositionen in den eingereichten Offerten | Keine offensichtlichen Preisdifferenzen oder keine weggelassene Leistungspositionen | Soll-Wert nicht erfüllt, siehe Feststellung 03.2019 |
| Auftragsvergabe | Zuschlagskriterien Nachvollziehbarkeit des Zuschlagsentscheids | Die angewendeten Zuschlagskriterien sind identisch mit den in der Ausschreibung veröffentlichten Kriterien. | Soll-Wert erfüllt, i.o. |

| Prüfungsgegenstand | Prüfungsmassstab Kriterium | Soll-Wert | Prüfresultat Ist-Wert = Soll-Wert |
|---------------------|--|---|---|
| | | Pauschal vergebene Aufträge sind klar und detailliert umschrieben. | Soll-Wert nicht erfüllt, siehe Feststellung 01.2019 |
| Auftragsänderung | Zulässigkeit von Vertragsänderungen Wesentlichkeit der Änderung (Bedingungen, Umfang) | Die Ermessensentscheidung von Auftragsänderungen während der Auftragsdurchführung ist dokumentiert | Soll-Wert nicht erfüllt, siehe Feststellung 04.2019 |
| Pauschalvergabe | Auftragsbeschreibung Vollständigkeit, Verständlichkeit / Klarheit | Vollständige und klare Unterlagen (detaillierte Baubeschreibung, Pläne und dergleichen) | Soll-Wert nicht erfüllt, siehe Feststellungen 01.2019, 02.2019, 05.2019 |
| Schlussrechnung | In der Finanzbuchhaltung verbuchte Projektaufwendungen und Erträge Vollständigkeit und Richtigkeit | Sämtliche Rechnungen im Zusammenhang mit der Bauprojektausführung sind verbucht | Soll-Wert erfüllt, i.o. |
| Projektorganisation | Interne Vorgaben & Branchenstandards zu Projektorganisation und Kompetenzen Einhaltung, Vorhandensein | Projektorganisation ist adäquat und die Kompetenzen sind klar geregelt und deren Einhaltung wird überprüft | Soll-Wert nicht erfüllt, siehe Feststellung 07.2019 |
| Zahlungsströme | Zahlungen an den Kreditor Vollständigkeit, Richtigkeit, Ordnungsmässigkeit | Zahlungsempfänger entspricht Vertrags- und Leistungspartner. Zahlung von Kreditorenrechnungen für erbrachte Leistungen | Soll-Wert erfüllt, i.o. Soll-Wert erfüllt, i.o. |

Nicht Teil der Prüfung waren die folgenden Sachverhalte:

- Unterlagen, welche bei den externen Bauleitern lagern, sowie Informationen und Unterlagen bei den Baufirmen wurden bei der Prüfung nicht berücksichtigt. Die Fiko stützte sich bei ihren Prüfungshandlungen ausschliesslich auf Unterlagen, welche beim TBA vorliegend waren (Ausnahme: Bei Baufirma 1 sind stichprobenweise Abtransport Scheine und Entsorgungsnachweise eingefordert worden).
- Weitergehende als die im anonymen Schreiben erwähnten persönlichen Bekanntschaften zwischen Mitarbeitern des TBA / DBU und Mitarbeitern von beauftragten Baufirmen waren nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

2.6 Festlegung der Stichprobe

Als Grundlage für die Prüfung diente eine durch das TBA erstellte Übersichtliste, die sämtliche Projekte umfasst, welche in den Jahren 2009 bis 2019 an die Baufirma 1 vergeben wurden. Die Liste enthält 52 Projekte mit einem Gesamtauftragswert von rund CHF 38 Mio. Von den 52 Projekten wählte das Prüfungsteam eine Stichprobe von 12 Projekten mit einem Auftragswert von rund CHF 12 Mio. aus, welche einer

Prüfungsdurchführung vor Ort: 21. Oktober 2019 – 8. November 2019

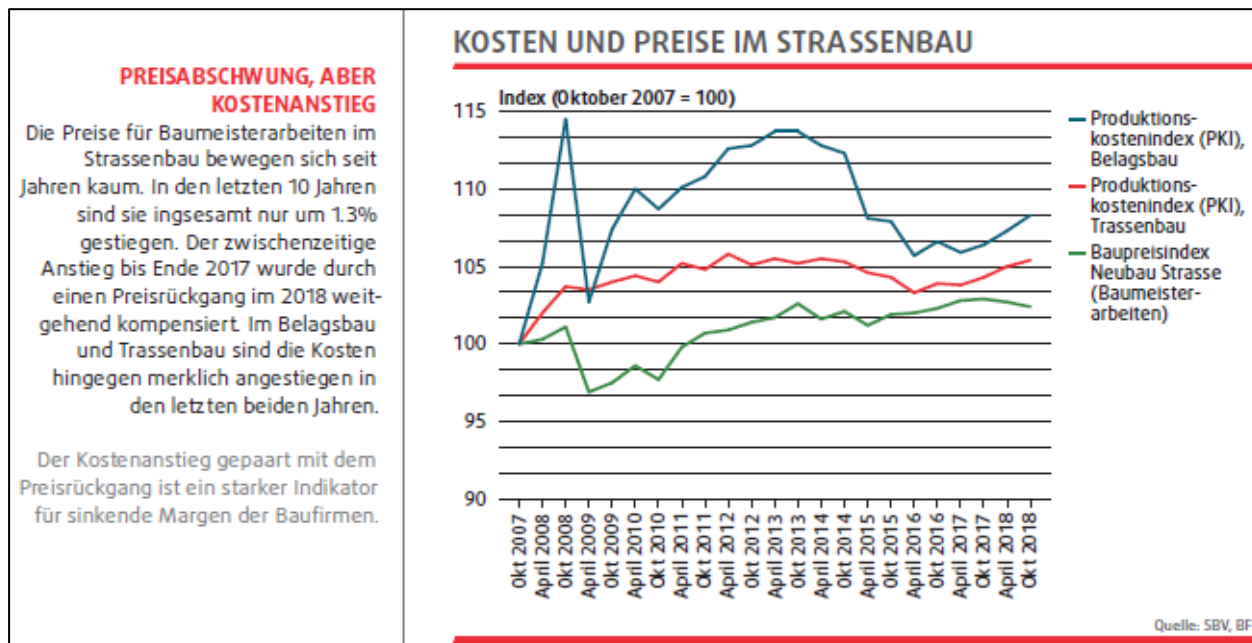
Schlussbesprechung: 18. November 2019
Teilnehmer:
- C DBU
- Amtsleiter TBA
- Bauexperte
- Fiko: Leitender Revisor und Amtsleiter

Die wesentlichen Prüfungsarbeiten sind am 25. November 2019 abgeschlossen worden.

3 Umfeld

3.1 Marktumfeld Strassenbau Schweiz

Die folgende Grafik stammt aus der Broschüre "Zahlen und Fakten 2018" des Schweizerischen Baumeisterverbandes. Sie zeigt die Kosten und Preisentwicklungen im Strassenbau für die Schweiz.



Die Marktsituation und die Entwicklungen der letzten Jahre im Kanton Thurgau sind in diesem Kontext zu betrachten und sind nicht deckungsgleich mit dem Schweizer Marktumfeld Strassenbau.

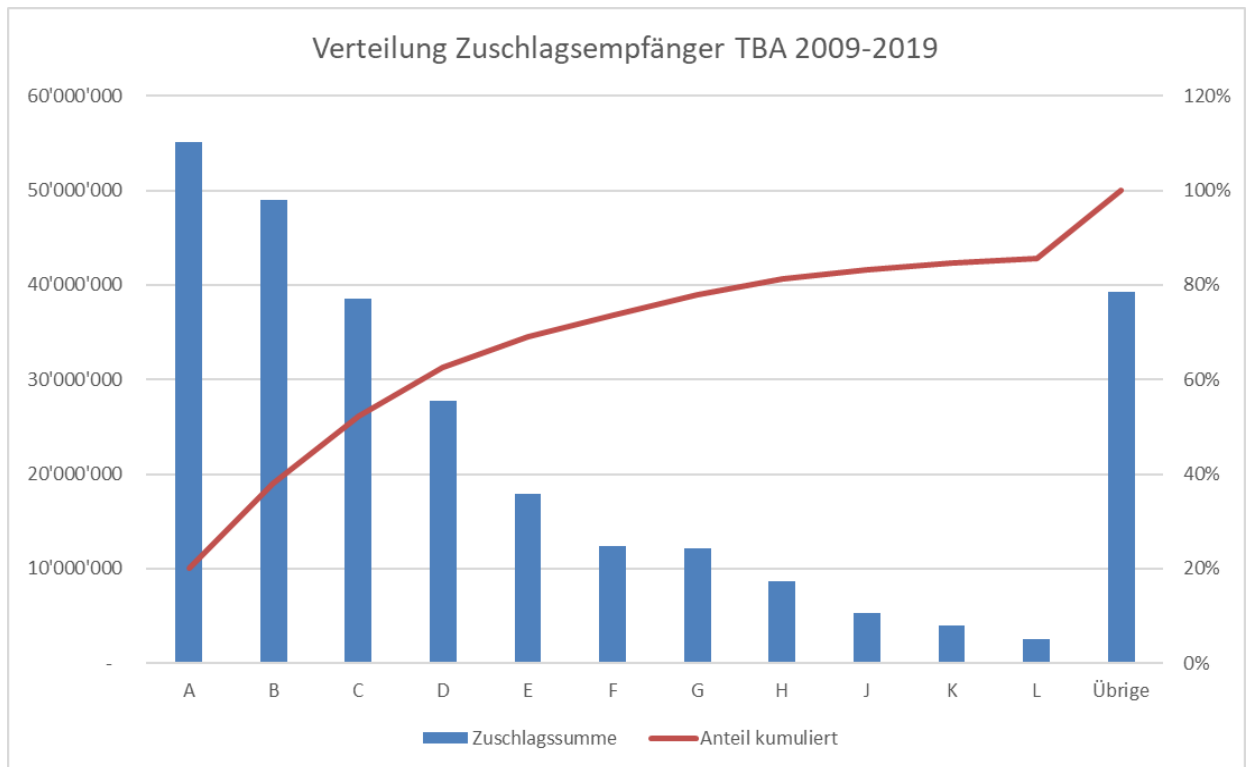
3.2 Marktumfeld Strassenbau Thurgau

Aufgrund der nachfolgend geschilderten Eigenheiten und Besonderheiten haben sich die Kosten und Preise im Strassenbau im Kanton Thurgau in der Zeitperiode 2007 bis 2018 anders entwickelt als im schweizerischen Markt. Der Kanton Thurgau wird durch seine geografische Lage – im Norden mit der Landesgrenze und zusätzlich angrenzend an den Bodensee – auch wirtschaftlich geprägt. Für ausserkantonale Strassenbauunternehmen ist der Thurgau nur punktuell ein attraktives Marktgebiet. Die Zahl der Marktteilnehmer und der Markt generell waren bis 2009 relativ stabil. Mit dem Markteintritt eines neuen Strassenbauunternehmens im Jahr 2009 kam Bewegung in den Strassenbau Thurgau und das Marktumfeld veränderte sich. Das Preisniveau hat sich nach mündlichen Aussagen in dieser Zeitspanne um einen zweistelligen Prozentsatz nachhaltig gesenkt.

3.3 Marktanalyse - Zuschlagsempfänger

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Zuschlagsempfänger von Tiefbau- und Belagsarbeiten im Zeitraum von 2009 bis 2019 (Stand Oktober 2019). Das TBA hat Aufträge² im Gesamtwert von CHF 270 Mio. an 45 verschiedene Baufirmen sowie 8 Arbeitsgemeinschaften (ARGE) vergeben. Die Baufirma 1 befindet sich im ersten Drittel. Da der Kanton in der Regel jährlich in etwa ein gleich hohes Auftragsvolumen vergibt, hat sich dadurch auch die Auftragsempfängerstruktur in dieser Zeitspanne verändert.

² In dieser Zahl sind nur Auftrags- und Arbeitsvergaben mit einem Regierungsratsbeschluss berücksichtigt



Die Säule "Übrige" in der Tabelle mit einer Zuschlagssumme von rund CHF 39 Mio. setzt sich aus ARGE mit einem Anteil von rund CHF 14 Mio. sowie der Sammelposition mit Auftragsvolumen kleiner CHF 2.5 Mio. pro Baufirma zusammen.

Die Verteilung der Aufträge auf die einzelnen Baufirmen bewegt sich im erwarteten Rahmen. Aus der Datenreihe sind keine Unregelmässigkeiten ableitbar.

4 Beurteilung der erhobenen Vorwürfe

Die folgende Tabelle zeigt die anonym erhobenen Vorwürfe. Es handelt sich angeblich um publizierte Statistiken, recherchierte Informationen sowie um vertrauliche Angaben involvierter Personen.

Die einzelnen erhobenen Vorwürfe werden im Folgenden dargelegt und aufgrund der erhaltenen Informationen aus Unterlagen und Interviews beurteilt.

| Nr | Erhobene Vorwürfe | Sachverhalt | Beurteilung des Vorwurfes (richtig / falsch / nicht beurteilbar) |
|----|--|--|---|
| 1 | <p>Datengrundlage</p> <p>Eine Zusammenstellung aller Vergaben an die Baufirma 1 zwischen dem 20. Januar 2016 und 11. Juli 2019 zeigt, dass von 30 Vergaben (Betrieb: 19; Strassenbau: 11) im Gesamtwert von knapp CHF 25 Mio. in 15 Fällen die gleiche Person die Vergabe persönlich betreute. 8 dieser 15 Vergaben erfolgten auch gleich pauschal.</p> | <p>Die Zusammenstellung im erwähnten Anhang ist weitgehend korrekt. Bei 14 Projekten ist die Vergabesumme um einige Hundert bis einige Tausend Franken abweichend. Das Projekt Berlingen-Büren ist durch einen anderen Projektleiter geführt worden. Zudem fehlt in der Zusammenstellung beim Projekt Märstetten Sanierung Michaels-Kreisel eine Position in der Höhe von Fr. 259'000.</p> | richtig |
| 2 | <p>Beeinflussung der Vergabe durch PL</p> <p>Dies kann reiner Zufall sein. Insbesondere dann, wenn die Angebote der Baufirma 1 immer und zu jeder Zeit die besten waren.</p> <p>Dass diese Firma am 11. Juli 2019 durch dieselbe Person auch noch mit einem freihändigen Verfahren über CHF 255'000 bedient wird, lässt allerdings aufhorchen.</p> | <p>Die Auswertung der eingereichten Offerten aufgeführter Bauprojekte, bei denen jeweils die Baufirma 1 den Zuschlag erhalten hat zeigt, dass die Angebote der Baufirma 1 aufgrund der angewendeten Zuschlagskriterien jeweils die besten waren.</p> <p>Die Darstellung betreffend der erwähnten Vergabe über CHF 255'000 ist nicht vollständig. Tatsächlich sollte die Vergabe aufgrund hoher Dringlichkeit zuerst freihändig erfolgen, zu einem ca. 20% höheren Preis. Die C DBU entschied dann aber, dass ein Einladungsverfahren durchgeführt werden muss, welches innert kürzester Frist durchgeführt wurde und aus welchem die Baufirma 1 als Gewinner hervorging.</p> <p>Es stellt sich die Frage, ob damit die Baufirma 1 aufgrund des Vorwissens einen unzulässigen Vorsprung hatte, da sie ein zweites und nach unten revidiertes Angebot einreichen konnte (siehe Feststellung 04.2019).</p> | falsch falsch nicht beurteilbar |
| 3 | <p>Bevorteilung durch Vorwissen</p> <p>Wesentlich problematischer scheint aber, dass im Falle des Projektes H 14 Bürglen - Weinfeld in der Offerte derselben Baufirma 1 für das Abfräsen der Deckschicht im Bereich der Frästiefe 26 bis 50 mm ein Betrag von gerade einmal «CHF 0.05» (bei 10'050.00 m2) offeriert wird, der weit weg von Marktpreisen (ca. CHF 5.60 bis 6.05) ist, und diese Tätigkeit dann im Rahmen der Ausführungen an der Bausitzung 5 überraschend gestrichen wird. Dies, obwohl die Bauleitung aus Qualitätsgründen davon abriet.</p> <p>Die Offerte konnte durch diesen «Minibetrag», der nie zur Ausführung kam, vorgängig um CHF 50'000 bis 60'000 reduziert werden. War dies nur Zufall oder bestand hier allenfalls ein Vorwissen?</p> | <p>Aus dem Interview mit dem betreffenden Bauleiter kann bestätigt werden, dass auf Anordnung des Projektleiters und im Beisein des Geschäftsleiters der Baufirma 1, diese Projektänderung angeordnet wurde. Gemäss Bauleitungs-Protokoll erfolgte diese Änderung nach TBA-interner Rücksprache. Im Projektdossier sind keine entsprechenden Unterlagen und Informationen zur Abklärung enthalten. Zudem ist dem Amtschef TBA dieser Sachverhalt nicht bekannt (siehe Feststellung 01.2019).</p> <p>Nach Auswertung der Konkurrenzofferten und in Rücksprache mit dem PL ist der Marktpreis für das Abfräsen bei ca. CHF 30'000 bis 40'000 und nicht bei CHF 50'000 bis 60'000 anzusetzen.</p> <p>Was aber nichts daran ändert, dass die Baufirma 1 damit einen entscheidenden Vorteil im Vergabeprozess gehabt haben könnte. (siehe Feststellung 04.2019)</p> <p>Die Schlussrechnung ist noch pendent. (siehe Feststellung 04.2019)</p> <p>Auch andere Anbieter haben in den eingereichten Offerten vergleichbar tiefe "Fantasiepreise" in anderen Positionen eingesetzt. Gemäss Auskunft aller interviewten Personen ist die Eingabe von "Fantasiepreisen" bei einzelnen Positionen üblich respektive kann bei Offerten anderer Baufirmen auch festgestellt werden. Gründe dafür können vielfältig sein: Anderes Kalkulationsschema mit Ausweis in anderen Positionen oder "Spekulation" auf eine "opti-</p> | richtig falsch nicht beurteilbar falsch |

| Nr | Erhobene Vorwürfe | Sachverhalt | Beurteilung des Vorwurfes (richtig / falsch / nicht beurteilbar) |
|----|--|--|---|
| | | mierte" Schlussabrechnung von beispielsweise nachträglich wegfallender Positionen oder Abweichungen zum ausgeschriebenen Ausmass. | |
| 4 | <p>Ungenügender Abzug in der Abrechnung von nicht verbauten Positionen</p> <p>Auch beim Projekt H14 Märstetten - Weinfeld, das pauschal und ohne Pläne an die Baufirma 1 vergeben wurde, überrascht, dass vorgesehene Randsteine im Wert von rund CHF 50'000, die nie gesetzt wurden, in der Abrechnung mit offenbar nur CHF 5'000 zum Abzug auf das Pauschalangebot kamen.</p> | <p>Im angesprochenen Projekt wurde effektiv ein grosser Teil der Randsteine nicht gesetzt, weil der angrenzende Trottoir Belag nicht beschädigt war und damit das Setzen neuer Randsteine obsolet wurde. Die Prüfung der Abrechnung zeigt allerdings, dass für diese Position rund CHF 38'000 in Abzug gebracht wurden und nicht wie behauptet CHF 5'000. Der Abzug entspricht der mengenmässigen Reduktion der nicht gesetzten Randsteine zu einem realistischen Marktpreis.</p> | falsch |
| 5 | <p>Ähnliche Verdachtsmomente wie gem. 4. bei fünf weiteren Projekten</p> <p>Ähnliche Verdachtsmomente bestehen nach Informationen von externen und internen Beobachtern auch bei weiteren Projekten. Namentlich bei: Neunforn Schaffhauserstrasse; Berg, Birwinken - Graltshausen; Amlikon - Bissegg; Lommis Hauptstrasse; K125 Sitterdorf Kantonsgrenze.</p> | <p>Im Rahmen der Überprüfung wurden weitere Hinweise auf ähnliche Fälle gesucht, aber keine gefunden bzw. die nicht verbauten Positionen wurden entsprechend berücksichtigt und bei der Schlussrechnung in Abzug gebracht.</p> | falsch |
| 6 | <p>Persönliche Bekanntschaften</p> <p>Dennoch überrascht die freundschaftliche Bande, die zwischen dem Geschäftsführer der Baufirma 1 und einer Person des TBA und einer Person des DBU offenbar seit Jahren besteht. Bekannt sind gemeinsame Freizeitaktivitäten (detaillierte Aufzählung im Schreiben).</p> | <p>Die persönlichen Bekanntschaften sind von den betreffenden Personen bestätigt worden. Sie sind aufgrund früherer beruflicher Zusammenarbeit entstanden und bestanden bereits, bevor die Person des TBA zum Kanton Thurgau wechselte. (siehe Feststellung 09.2019)</p> <p>Gemäss mündlicher Auskunft hat die gemäss Schreiben beschuldigte Person des TBA mehrfach beteuert, dass die persönlichen Freundschaften weder einen Einfluss auf die Geschäftsentscheidungen (Ausschreibung, Offertzuschlag, Bauausführung, Bauabrechnung) hatten noch sie persönliche Geschenke oder andere Bevorteilungen entgegengenommen haben. Auslagen für gemeinsame Freizeitaktivitäten konnten mit privaten Zahlungsbelegen nachgewiesen werden.</p> <p>Die Vorgesetzten waren bzw. sind über die persönlichen Bekanntschaften informiert und hatten Kenntnis von den erwähnten Freizeitaktivitäten. Gemäss Einschätzung DBU sollen bestehende Freundschaften durch die berufliche Tätigkeit nicht eingeschränkt werden. (siehe Feststellung 09.2019)</p> | richtig falsch richtig |
| 7 | <p>Unübliche Praxis durch ganzflächige Verlegung von Asphaltarmierungen</p> <p>Es werden viele Sytec-Netze vollflächig ausgeschrieben, obwohl solche üblicherweise nur lokal zur Verstärkung eingebaut werden.</p> | <p>Einfache Oberflächensanierung ist nur eine temporäre Lösung. Durch die Belastungen können bei den Strassen Spurrinnen, Schlaglochbildung und Ermüdungsrisse auftreten. Mit zunehmender Fahrzeugnutzung und höheren Achslasten wird dieses Problem noch verschärft werden. Die Erneuerung einer Problem-Fahrbahn wird nur temporär zur Verbesserung der Situation beitragen. Risse in den darunterliegenden Schichten werden sich nach kurzer Zeit wieder in die neue Strassendecke hinein fortsetzen. Seit einigen Jahren gibt es auf dem Markt eine neue Asphaltarmierung mit Kunststoffaser. Diese Einlagen reduzieren nachweislich die Rissbildung.</p> <p>Die vollflächige Armierung wird gegen Belagsrisse und für Abdichtung der Fahrbahn bei Strassenneubau und Sanierungen angewendet. Ebenso gibt es für die Sanierung von lokalen Belagsrissen</p> | teilweise richtig falsch |

| Nr | Erhobene Vorwürfe | Sachverhalt | Beurteilung des Vorwurfes (richtig / falsch / nicht beurteilbar) |
|----|--|--|---|
| | | <p>sogenannte Patch (Flicken). Die Applikation wird dabei entweder auf ebener oder gefräster Belagsfläche eingebaut.</p> <p>Es stellen sich allerdings Fragen zur grossflächigen Verwendung bezüglich des späteren Rückbaus und Wiederverwendung. Gemäss recherchierten Informationen eignen sich die vom TBA verbauten Armierungen aus Kohle- und Glasfasern später wieder zum abräsen und die Wiederverwertung im Mischwerk sollte nicht beeinträchtigt sein. Aktuell werden diesbezügliche Untersuchungen durch die EMPA durchgeführt. Je nach den sich daraus ergebenden neuen Erkenntnissen, sind für das TBA allfällige Massnahmen notwendig. Aus heutiger Sicht kann dies nicht abschliessend beurteilt werden. (siehe Feststellung 05.2019)</p> | nicht beurteilbar |
| 8 | <p>Ausschreibung von Entsorgungsmengen für teerhaltigem Ausbauphase, obwohl zum Ausschreibungszeitpunkt nicht bekannt</p> <p>In den Ausschreibungen tauchen häufig Entsorgungen von PAK belasteten Belägen auf, obwohl zum Ausschreibungszeitpunkt keine entsprechenden Untersuchungen vorliegen.</p> | <p>Grundsätzlich wird vor der Ausschreibung mittels Laboranalyse der Bohrkerne der Strassenzustand sowie die Belastung des Strassenaufbruchs durch teerhaltige Substanzen (hoher Anteil an PAK = polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe) erhoben. Weil Strassenbeläge oft "Flickenteppiche" sind, ist die PAK-Menge und der Gehalt des gesamten Aushubmaterials nur mit einer groben Schätzung zu eruieren. Es ist zudem nicht immer möglich, die Proben schon vor der Ausschreibung zu nehmen, sei dies aus Dringlichkeit oder aus fehlender Verfügbarkeit des TBA Labors. Daher wurden und werden immer wieder Ausschreibungen mit geschätzten PAK-Mengen gemacht, welche aufgrund von Erfahrungswerten ermittelt wurden. Dieses Vorgehen kann aus Vorsichtsgründen und um spätere Nachträge zu vermeiden, nachvollzogen werden. (siehe Feststellung 02.2019)</p> | teilweise richtig |
| 9 | <p>Verletzung der Bodenschutz-Vorschriften</p> <p>Trotz Vorschriften des AfU kommen immer wieder Verletzungen des Bodenschutzes vor.</p> | <p>Wir konnten aufgrund der vorliegenden Projektunterlagen und Interviews keine derartigen Fälle feststellen.</p> <p>Es ist jedoch festzuhalten, dass aufgrund der unterschiedlich ausgeprägten Dokumentation in den Projektdossiers nicht abschliessend beurteilt werden kann, dass bei allen Projekten die notwendigen Massnahmen getroffen und umgesetzt wurden, damit die gesetzlichen Umweltvorschriften eingehalten werden. (siehe Feststellung 05.2019)</p> | falsch nicht beurteilbar |
| 10 | <p>Zahlreiche Pauschalvergaben ohne Grundlagen und Pläne</p> <p>Es erfolgen zahlreiche Pauschalvergaben ohne Grundlagen und Pläne.</p> | <p>Zehn der dreissig von der Baufirma 1 durchgeführten Bauprojekte im Zeitraum 2016 bis 2019 wurden pauschal vergeben (30 % der Projekte, 14 % der Vergabesumme). Acht Projekte wurden durch die Abteilung "Betrieb", zwei von der Abteilung "Strassenbau" realisiert. Ein PL betreute sieben Bauprojekte, weitere drei PL je ein Projekt mit Pauschalvergabe.</p> <p>Bei sämtlichen Bauprojekten, die pauschal vergeben wurden, war die Pauschalvergabe in den Ausschreibungsunterlagen als Möglichkeit angeboten und enthalten.</p> <p>Bei den acht durch die Abteilung "Betrieb" realisierten Projekte sind Übersichtspläne, Normalprofilpläne, jedoch keine detaillierten Pläne (Aufsicht, etc.) vorliegend. Der Vorwurf trifft zu, bei Projekten, welche ohne externe Projektgenieure / Bauleiter abgewickelt wurden.</p> <p>Zumindest bei einem Teil der oben aufgeführten Bauprojekte mit Pauschalpreisvereinbarung ist die Unterlagenvollständigkeit nicht gegeben. (siehe Feststellungen 01.2019, 02.2019, 05.2019)</p> | richtig falsch teilweise richtig richtig |

| Nr | Erhobene Vorwürfe | Sachverhalt | Beurteilung des Vorwurfes (richtig / falsch / nicht beurteilbar) |
|----|---|--|---|
| 11 | Ausschreibung und effektives Bauwerk stimmen oftmals nicht überein Oftmals wird nicht gebaut, was ausgeschrieben war. | Diesen pauschalen Vorwurf kann nicht pauschal bestätigt werden, auch wenn die Ausschreibungen teilweise auf ungenauen Grundlagen erfolgten und damit veränderte Ausführungen fast schon zu erwarten sind. (Siehe dazu die Ausführungen zu Punkt 10 und Feststellung 07.2019) | teilweise richtig |

5 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

5.1 Bau-Projektführung

| Nr. | Empfehlung |
|---------|---|
| 01.2019 | Pauschalpreis-Vergabe von Tiefbau und Belagsarbeiten nur bei Projekten, in denen die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und mit keinen wesentlichen Projektänderungen zu rechnen ist |

Sachverhalt

Im amtsinternen Projekthandbuch ist für den sogenannten "projektfreien baulichen Unterhalt" keine detaillierte Projektplanung vorgesehen, da es sich im Wesentlichen um den baulichen Unterhalt handelt. Die Verkehrsinfrastruktur verändert sich dabei nur unwesentlich. Das heisst, es werden beispielsweise auf einem Strassenabschnitt von mehreren hundert Metern Länge der Deckbelag saniert oder mehrere Belagsschichten, Randabschlüsse und Schachtautomaten ersetzt. Wird die Verkehrsinfrastruktur im grösseren Rahmen ausgebaut, spricht man nicht mehr von Instandsetzungsmassnahmen, sondern von Neu- oder Ausbauprojekten. Solche Projekte fallen in die Zuständigkeit der Abteilung Strassenbau und bedürfen einer Projektfestsetzung.

Der Pauschalpreis (Art. 41 SIA-Norm 118) besteht in einem festen Geldbetrag für ein Werk. Für die geschuldete Vergütung wird nicht auf die effektiv durch den Unternehmer erbrachte Menge abgestellt. Zur Unterlagenvollständigkeit ist Folgendes zu bemerken: Art. 41 Abs. 2 i.V.m. Art. 40 Abs. 2, Satz 1, motiviert die Parteien, Globalpreise „... nur auf Grund vollständiger und klarer Unterlagen (detaillierte Baubeschreibung, Pläne und dergleichen) ...“ zu vereinbaren.

Gesetzliche Grundlage

Die Grundlage bildet das Obligationenrecht mit seinen Bestimmungen zum Auftrag und Werkvertrag. Zu den Pauschalen ist zusätzlich der in der SIA 118 verankerte Grundsatz "Pauschalpreise sollen nur auf Grund vollständiger und klarer Unterlagen (detaillierte Baubeschreibung, Pläne und dergleichen) vereinbart werden" zu beachten.

Feststellungen

Bei den Unterhaltsprojekten ohne externen Ingenieur / Bauleiter sind Übersichtspläne und Normalprofilpläne vorhanden, jedoch fehlen in der Regel die detaillierten Planungsgrundlagen.

Ob eingebaut wird, was vertraglich vereinbart ist, wird durch die Bauleitung vor Ort überprüft. Die Überwachung der Arbeitsabläufe bezüglich Terminvorgaben, Kosten und Qualität wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Von Baujournalen, welche durch externe Bauleitungen geführt werden, bis zu nicht dokumentierten Beobachtungen ist die ganze Bandbreite vorzufinden.

Risiko

Es ist in den Projektdossier nicht nachvollziehbar dokumentiert, ob das was vertraglich vereinbart, auch tatsächlich verbaut und ob eine branchenübliche Qualität verbaut wird.

Empfehlungen

1. Den Umgang mit Pauschalpreisvergaben von Tiefbau und Belagsarbeiten grundsätzlich hinterfragen und diese nur bei detailliert geplanten und abschätzbaren Aufträgen anwenden.

2. Bei jedem Projekt Pläne erstellen als Grundlage für die Ausschreibung und Nachführung nach Abschluss der Arbeiten.
3. Siehe auch Feststellung 04.2019

| Nr. | Empfehlung |
|---------|--|
| 02.2019 | Entsorgungs- oder Verwertungskosten von verschmutztem Aushub- und Abbruchmaterial, PAK-Belägen und Sonderabfällen nach effektiven Mengen abrechnen (nicht in Pauschalpreis aufnehmen) |

Sachverhalt

Gemäss internen Prozessablaufbeschreibungen wird vor der Bauprojektausschreibung mittels Laboranalyse der Bohrkerne der Strassenzustand sowie die Belastung des Strassenaufbruchs durch teerhaltige Substanzen (hoher Anteil an PAK = polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe) erhoben. Weil Strassenbeläge aber oft "Flickenteppiche" sind und die Durchführung von entsprechend vielen Bohrkernanalysen unwirtschaftlich wäre, werden in der Praxis die PAK-Menge und der Gehalt des gesamten Aushubmaterials während der Planungsphase mit einer groben Schätzung eruiert.

Gesetzliche Grundlage

Art. 41 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2, Satz 2 der SIA Norm 118 weist dem Unternehmer die Verantwortung zu, die Mengenangaben in den Ausschreibungsunterlagen auf ihre Übereinstimmung mit den Plänen zu überprüfen.

Feststellung

In den Ausschreibungen von Bau- und Unterhaltsprojekten tauchen Entsorgungen von PAK-belasteten Belägen auf, obwohl zum Ausschreibungszeitpunkt keine entsprechenden Untersuchungsergebnisse vorliegen. Meist fehlen in diesen Fällen auch detaillierte Planungsunterlagen und Leistungsdefinitionen. Der Kanton trägt trotz Pauschalvergabe des Auftrags die Verantwortung und damit auch die Oberaufsicht über die ordnungsgemässe Abwicklung des Auftrages.

Bei mehreren geprüften Projekten lagen die Bohrkernanalysen zum Ausschreibungszeitpunkt nicht vor, sei dies aus Dringlichkeitsgründen oder aufgrund fehlender Verfügbarkeit des TBA-Labors. Daher wurden Ausschreibungen mit geschätzten PAK-Mengen gemacht, welche aufgrund von Erfahrungswerten ermittelt wurden.

Risiko

Gerade bei Unterhaltsprojekten ohne genauere Untersuchungen, Planung und Leistungsdefinition kann es dazu kommen, dass Leistungen weggelassen oder zusätzliche bestellt werden. Dies kann zu Verzerrungen des Wettbewerbs führen, wenn von Beginn an auf den Wegfall von Positionen spekuliert wird und dafür geringste Einheitspreise eingesetzt werden oder wenn Mehrleistungen mit wesentlichen Beträgen aufgrund des Zeitdrucks hinzukommen.

Zudem besteht das Risiko, dass der Kanton Leistungen bezahlt, welche nicht oder nicht im erwarteten Umfang erbracht worden sind.

Empfehlungen

1. Bei sämtlichen Ausschreibungen sicherstellen, dass die erforderlichen Untersuchungs- und Analyseresultate sowie Planunterlagen vorliegen.
2. Die Leistung für Entsorgung von Ausbauasphalt mit PAK-Anteilen ist bei Pauschalangeboten vom Pauschalpreis auszunehmen und separat nach effektiven Mengen abzurechnen.

| Nr. | Empfehlung |
|---------|--|
| 03.2019 | Die vorgenommenen Abklärungen bei Rückfragen zu ungewöhnlich niedrigen Preisangaben in Offert-Positionen schriftlich festhalten |

Sachverhalt

Bei den Offertkontrollen wird positionsweise überprüft, ob diese rechnerische Fehler enthalten. Dabei sind auch Auffälligkeiten bei den Einheitspreisen abzuklären, denn ein um eine Zehnerpotenz falsch eingetippter Einheitspreis kann ein Irrtum sein.

Gesetzliche Grundlage

Erhält ein Auftraggeber ein Angebot, das ungewöhnlich niedriger ist als andere eingereichte Angebote oder deutlich unter den erwarteten Beschaffungskosten liegt, so kann er beim Anbieter Erkundigungen einziehen, um sich zu vergewissern, dass dieser die Teilnahmebedingungen einhalten und die Auftragsbedingungen erfüllen kann (§ 40 VöB; RB 720.21). Dem Auftraggeber steht beim Entscheid, ob er ein Angebot als ungewöhnlich niedrig einschätzt und wann er zusätzliche Informationen einholen will, ein Ermessensspielraum zu. Es bestehen diesbezüglich keine prozentualen Vorgaben. Die entsprechenden Rückfragen sollten schriftlich erfolgen.

Feststellungen

Die Unternehmen bieten zum Teil nicht nachvollziehbare Einheitspreise an. In einzelnen Positionen wurden enorm tiefe Einheitspreise identifiziert mit Preisdifferenzen im Bereich von bis zu Faktor 1000, insbesondere wo die Mengenerfassung unscharf ist. Dies bietet für die Baufirmen Raum für Spekulationen und macht die Angebote schwierig vergleichbar. Nun sind aber derart viele Positionen auffällig in den geprüften Unterlagen, dass fast jede Offerte mit dem entsprechenden Anbieter besprochen werden müsste, was aufgrund einer Kosten-Nutzen-Abwägung nicht vorgenommen wird. Situativ werden durch die PL zu einzelnen Positionen Rücksprache mit den Anbietern genommen. Die vorgenommenen Abklärungen zu ungewöhnlich niedrigen Preisangaben sind bei den geprüften Projekten in der Regel nicht schriftlich festgehalten. Bei klaren Umschreibungen der in den Positionen zu leistenden Arbeiten wäre zu erwarten, dass mindestens die Grössenordnung der Preise ähnlich ist und diese auf dokumentierten und somit nachvollziehbaren Kalkulationen und Annahmen basieren.

In einem Brief an die Vereinigung Thurgauer Strassenbauunternehmen im Jahr 2014 schilderte das TBA die Problematik, erhielt jedoch keine Rückmeldung.

Risiko

Unvollständige, ungenaue, auslegungsbedürftige Leistungsverzeichnisse, Leistungsverzeichnisse mit grossen Ausmassreserven und/oder vielen Eventualpositionen und Optionen, Wissensvorsprung eines oder mehrerer Anbieter sowie keine oder unklare Preisbildungsregeln in der Ausschreibung geben Motivation und Anlass für ungewöhnliche Preisangaben.

Empfehlungen

1. Sicherstellung der Schriftlichkeit bei Einholung weiterer Abklärungen über Positionen, welche ungewöhnlich tiefe Preisangaben enthalten.
2. Nennung klarer Preisbildungsregeln (inkl. zu dokumentierende Kalkulationen und Annahmen) in der Ausschreibung.
3. Prüfung und Testen neuer Zusammenarbeits- und Entschädigungsmodelle

| Nr. | Empfehlung |
|---------|---|
| 04.2019 | Errichtung einer einheitlichen Praxis, wie bei Mehr- und Minderleistungen von pauschalen Werkpreisen abzurechnen ist |

Sachverhalt

Der Pauschalpreis ist eine für die Ausführung einer bestimmten Bauleistung vereinbarte Vergütung, die ohne Nachweis der exakten Anzahl und des jeweiligen Umfangs der ausgeführten Teilleistungen zu zahlen ist. Bei einer Pauschalpreis-Vereinbarung bedarf es daher keines Ausmasses (Abmessung) und keiner Mengenermittlung der einzelnen Leistungen. Die Vertragsparteien ersparen sich mit diesem Vorgehen einen Abrechnungsaufwand. Der Leistungsumfang ergibt sich nur aus der im Vertrag enthaltenen Leistungsbeschreibung.

Für ein Projekt mit Vergabe zum Pauschalpreis hat die Prüfung eine wesentliche Differenz zwischen ausgeschriebenen Leistungen und effektiv erbrachten Leistungen ergeben. Für diese Überprüfung ist von der Baufirma 1 Transportlieferscheine einverlangt worden. Es wurden insgesamt 18 Transport-Lieferscheine eingereicht, welche ein Gesamt-Nettogewicht von 442'580 kg ergeben. Mit dem Einreichen der Lieferscheine wurde von der Baufirma 1 auch bestätigt, dass für dieses Projekt keine Entsorgungen für PAK > 250 mg/kg Asphalt notwendig waren. Die Baufirma 1 hat selbstständig Probebohrungen für die PAK Analyse veranlasst, da seitens TBA keine durchgeführt worden sind. Die Analysen zeigten auf, dass die Werte für PAK unter 250 mg lagen.

Die in der Ausschreibung angegebenen Mengen für den Abtransport von Aushubmaterial sowie die effektiv angefallenen Mengen sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

| Aushub Art | Ausschreibung Menge in t | Effektiv Menge in t | Differenz Menge in t |
|---|-----------------------------|------------------------|-------------------------|
| Ausbauasphalt gebräut PAK-Gehalt < 250 mg/kg | 600 | 443 | 157 |
| Ausbauasphalt gebräut PAK-Gehalt > 1000 mg/kg | 150 | 0 | 150 |

Gesetzliche Grundlage

Die Grundlage für nachträgliche Änderungen / Vertragsanpassungen bildet das Obligationenrecht mit seinen Bestimmungen zum Auftrag und Werkvertrag. Weiter kommen die Regelungen von SIA 118 zum Tragen.

Feststellungen

- Die bei den verschiedenen Projektleitern beobachtete Praxis ist uneinheitlich. So werden bei Pauschalverträgen teils angebrauchte Positionen ganz verrechnet, teilweise oder gar nicht. Auch die Behandlung von Regiepositionen³ ist nicht einheitlich. Ein Änderungsmanagement⁴ wird nur vereinzelt betrieben, zudem ist meist unklar, wie sich der Kostenvoranschlag zusammensetzt.
- Die Bauabnahme ist im Prüfzeitpunkt noch bei einem Bauprojekt ausstehend. Trotzdem ist die Schlussrechnung von der Baufirma bereits am 1. August 2019 gestellt und vom TBA mit Valuta 2. September 2019 bezahlt worden. Dieses Vorgehen entspricht nicht dem definierten internen Prozessablauf.

³ Leistung die nach tatsächlichen Aufwand bzw. Leistungsstunde abgerechnet wird

⁴ Dokumentation und Nachverfolgung von Planungsänderungen während der Bauausführung

3. Durch die wesentliche Mengenabweichung von 307 t (750 – 443) verbunden mit einem Wegfall einer Position in der Offerte ist der Baufirma ein Preisvorteil von mindestens rund CHF 22'000 entstanden.
4. Es ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass durch die kleinere Menge beim Abfräsen wahrscheinlich auch eine im gleichen Umfang kleinere Menge Beläge (Tragschichten / Deckschichten) aufgetragen worden ist. Die Fiko geht davon aus, dass weniger Abtransport-Menge im Gleichschritt auch weniger Trag- und Belagsmaterial-Einbau bedeutet, was finanziell ausgleichspflichtig ist, aber nicht ausgeglichen wurde.
5. Die Fiko konnte die Ursache für die grosse Mengenabweichung weder überprüfen noch nachvollziehen. Ob allenfalls durch "Vorwissen" der Baufirma 1 ein Vorteil entstanden ist, kann von der Fiko nicht geprüft und folge dessen nicht beurteilt werden.

Risiko

Aufgrund der uneinheitlichen Praxis werden gleiche Sachverhalte unterschiedlich beurteilt und abgerechnet. Es wird nicht jene Leistung bezahlt, welche geliefert wird.

Empfehlungen

1. Mehr- oder Minderleistungen sind einzeln aufzuführen und mit Kopien der entsprechenden genehmigten Änderungsaufträge zu belegen.
2. Festlegen, wie bei Projektänderungen mit Minder- und Mehrkosten vorzugehen ist und sicherstellen, dass die Massnahmen einheitlich umgesetzt werden.
3. Auch bei Projekten des betrieblichen Unterhalts ein Änderungsmanagement betreiben (Bestellungs- und Projektänderungen schriftlich festhalten)
4. Schwierig zu quantifizierende Leistungen nicht in die Zuschlagsbewertung aufnehmen und beispielsweise nur Einheitspreise abfragen.
5. Im Zeitpunkt der Bauabnahme die Feststellungen 3 bis 5 im Detail anhand der Belege der Baufirma klären und die Schlussrechnung allenfalls entsprechend korrigieren.

| Nr. | Empfehlung |
|---------|--|
| 05.2019 | Festlegen der Anforderungen an die Dokumentation und darauf basierend an interne Kontrollen / Überprüfungen von externen Auftragnehmern im zentralen Projektdossier |

Sachverhalt

Das TBA vergibt Arbeiten an Baufirmen und externe PL. Trotz dieser Übertragung von Staatsaufgaben an Dritte verbleibt die Verantwortung im Sinne des Gewährleisters beim TBA.

Die Dokumentation der Projekte kann an verschiedenen Orten erfolgen, da es keine einheitliche Regelung gibt (Fabasoft, physische Ordner, Laufwerk Amt, Laufwerk Persönlich und allenfalls noch weitere Ablageorte).

Gesetzliche Grundlage

Um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten sind die notwendigen Massnahmen zu treffen (§ 44 FHG).

Die Geschäftsführung hat nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen (§ 7 Abs. 1 FHG).

Um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten sind die notwendigen Massnahmen zu treffen (§ 44 FHG)

Feststellungen

1. Aufgrund der nicht einheitlichen und wenig systematischen Ablage ohne Angaben von Mindestinhalten weisen die Projektdossier grosse Unterschiede bezüglich ihres Inhaltes auf. Während die einen Dossier ein Bauprojekt nachvollziehbar dokumentieren, sind bei anderen Dossier weniger aussagefähig. Dies trifft insbesondere auch auf Projekte mit pauschalen Werkverträgen zu. Bei diesen kann die Dokumentation der Bauprojekte als stark verbesserungsfähig bezeichnet werden.
2. In den physischen und elektronischen Projektunterlagen fehlt in den meisten Fällen eine nachvollziehbare Dokumentation der wichtigsten Meilensteine des Bauprojekttablaufs und der vorgenommenen Kontrollen durch den Kanton als Gewährleister für die von Dritten ausgeführten Arbeiten. Somit kann aus den Akten beim TBA vorliegend keine ordnungsmässige Projektabwicklung abgeleitet werden.
3. Zudem ist festgestellt worden, dass den Anbietern mit den Ausschreibungen jeweils ein Qualitätsblatt mitgesandt wird, welches aber in der Folge von den PL nicht systematisch im Sinne eines Controlling-Instruments geführt wird.
4. Die Überprüfung der von externen Bauleiter erbrachten und vertraglich vereinbarten Leistungen wird nicht schriftlich dokumentiert. Die Arbeiten der externen Bauleiter werden gemäss mündlicher Aussagen der PL nicht explizit überprüft. Im Projekthandbuch gibt es dazu keine Weisungen.

5. Teilweise fehlt ein unterzeichneter Werkvertrag in den Projektunterlagen, da das Angebot und die Zuschlagsverfügung zusammen als Werkvertrag betrachtet wird.

Risiko

Es besteht das Risiko, dass der Zugang zu Projektdokumentationen und die Ordnungsmässigkeit der Projektabwicklung nicht gewährleistet sind.

Ohne die Überprüfung der externen Bauleitung, kann der TBA Projektleiter seine Pflichten zur Überwachung der Kosten und Termine nicht effektiv wahrnehmen. Aufgrund eines fehlenden Projekt-handbuches, worin die minimalen Überprüfungshandlungen definiert sind, fehlt eine einheitliche Überwachung der Leistungen der externen Bauleiter. Mögliche Fehler oder Unstimmigkeiten der erbrachten und verrechneten Dienstleistung werden nicht oder zu spät bemerkt und können finanzielle Schäden verursachen.

Empfehlungen

1. Den Mindestinhalt eines Projektdossiers definieren und sicherzustellen, dass dieser auch eingehalten wird und nach einheitlichen und systematischen Regeln erfolgt. Der Ablageort ist zu vereinheitlichen.
2. Das in den Ausschreibungen enthaltene Qualitätsblatt als Controlling-Instrument zu institutionalisieren.
3. Festlegen, welche Projekt(abschluss)unterlagen von den externen Bauleitern einzufordern sind, damit eine Überprüfung zur Qualitätssicherung der ausgelagerten Dienstleistung erfolgen kann. Die notwendigen Unterlagen sind im Vertrag zu integrieren.
4. Es ist jeweils ein kurz gefasster Werkvertrag abzuschliessen, welcher rechtsgültig unterzeichnet ist und wichtige Fragen wie die Reihenfolge der Vertragsbestandteile, die Vergütung von wegfallenden Positionen bei Pauschalen sowie "Fantasiepreisen" und weitere projektspezifische Punkte regelt, welche durch die SIA 118 nicht abgedeckt sind. Die Werkverträge materiell und formell durch einen Vertragsspezialisten überprüfen lassen

| Nr. | Empfehlung |
|---------|---|
| 06.2019 | Erstellung einer Dokumentation und Kalkulation von Kostenvoranschlägen für sämtliche Bauprojekte als Grundlage für Entscheidungen. |

Sachverhalt

Der Auftragswert wird durch eine nachvollziehbare Schätzung des PL ermittelt. Die Schätzung hat sich an sachlichen und objektiven Kriterien zu orientieren und darf nicht zu knapp kalkuliert werden. Als Schätzungsgrundlage können etwa Richtofferten oder Kostenvoranschläge dienen.

Ein Kostenvoranschlag ist eine Vorkalkulation der Baukosten, die mit einem rechtsverbindlichen Angebot vergleichbar ist. Kostenvoranschläge dienen dem Bauherrn dazu, sich eine Vorstellung zu verschaffen, was ihn ein bestimmter Auftrag kosten würde.

Gesetzliche Grundlage

Der Kostenvoranschlag wird durch SIA Ordnung 103 in Art. 4.32 definiert. Der Ingenieur hat demnach den Auftraggeber über die Grundlagen und die Genauigkeit von Kostenangaben zu informieren. Gemäss der SIA-Ordnung 103 haben Kostenvoranschläge in der Regel die Genauigkeit von +/- 10% einzuhalten.

Feststellung

Bei sämtlichen Projekten mit einem externen Ingenieur sind entsprechende Kostenvoranschläge vorliegend. Bei Bauprojekten, bei denen das TBA selber die Bauleitung wahrnimmt, werden in der Regel keine Kostenvoranschläge für die voraussichtlichen Gesamtprojektkosten kalkuliert.

Risiko

Die finanziellen Folgen der nachträglichen Projekt- und Vertragsänderungen sind bei fehlenden Kostenvoranschlägen nicht bzw. ungenügend feststellbar und überprüfbar.

Empfehlung

Es ist für alle Bauprojekte eine Dokumentation und Kalkulation von Kostenvoranschlägen zu erstellen; unabhängig davon, ob die Bauleitung durch einen externen oder internen Bauleiter wahrgenommen wird.

| Nr. | Empfehlung |
|---------|---|
| 07.2019 | Verbesserung der organisatorischen und prozessualen Abläufe insbesondere in der Projektplanungsphase durch Optimierung der Personalressourcen und der Schnittstellen zwischen den einzelnen Abteilungen. |

Sachverhalt

Einer der Hauptprozesse des TBA ist die Sicherstellung eines funktionierenden und sicheren Strassennetzes auf dem Kantonsgebiet. Das TBA errechnete für den Unterhalt des aktuellen Strassennetzes ein Volumen von rund 32 Instandstellungskilometern⁵ pro Jahr. Das TBA hat sicherzustellen, dass dieses Bauvolumen jährlich wirtschaftlich abgewickelt werden kann. Aktuell erreicht das TBA diesen Wert nicht.

Gesetzliche Grundlage

Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 FHG).

Feststellungen

Das angestrebte Bauvolumen erreicht das TBA aktuell nicht. Welche Folgen daraus auf das Strassennetz abgeleitet werden müssen, ist noch abzuklären.

Bei den durchgeführten Interviews ist u.a. das Thema der Auslastung von Projektleitern besprochen worden. Den Projektleitern ist zeitgleich eine grosse Anzahl von Projekten zugeteilt, welche (aufgrund des hohen Arbeitsvolumens) schwer ordnungsgemäss abgewickelt werden können. Die Projekte befinden sich in sehr unterschiedlichen Phasen (von Langzeitplanung, über Detailplanungsphase bis hin zu Ausführungsphase). Je nach Phase des Projekts sind die Herausforderungen an die Projektleiter sehr unterschiedlich, was die Bearbeitung noch erschwert.

Während der Bauphase ergeben sich immer wieder wesentliche Projektänderungen, welche möglicherweise auf eine nicht genügende Projektplanung schliessen lassen. Beispiele:

1. Das Projekt Homburg, Hinterhomburgertobel ist pauschal für CHF 395'000 vergeben worden. Während den Ausführungen sind nochmals drei Nachträge im Gesamtwert von CHF 102'000 entstanden.
2. Projekt Bürglen: Auf das Abtragen des bestehenden Belags mit hohem PAK wurde verzichtet, dafür wurden grossflächig Sytec-Netze⁶ ausgelegt.

Auch zeigten die Gespräche, dass insbesondere die Planungsphase in der Regel zu kurz kommt und in der Projektumsetzung als Folge davon Projektkorrekturen vorgenommen werden (müssen). Während der Bauphase dürften in der Regel aber keine wesentlichen Projektänderungen mehr anfallen.

⁵ Das Kantonsstrassennetz misst knapp 800 Kilometer. Bei einer Lebensdauer der Deckbeläge von 25 Jahren resultiert im Durchschnitt ein jährlicher Sanierungsbedarf (Deckbeläge und Oberflächenbehandlungen) von 32 km (4 %).

⁶ Sytec-Netze sind vollflächige Armierungen gegen Belagsrisse und für Abdichtung der Fahrbahn bei Strassenneubau und Sanierungen. Sytec ist der Firmenname eines Unternehmens, welches mit Produkten und Systemen für den Verkehrswege- und Tiefbau handelt.

Risiko

Es besteht das Risiko, dass durch die grosse Projektanzahl die Bearbeitung der Projekte nicht mehr in der gewünschten Sorgfalt abgewickelt werden kann. Einerseits verursacht diese Situation Stress, was die Fehleranfälligkeit erhöht, und andererseits leidet auch die Qualität in der Bearbeitung der Projekte. Zudem kann die ungenügende Planung zu Mehrkosten in der Abwicklung führen.

Empfehlungen

1. Die Aufbau- und Ablauforganisation ist generell zu überdenken; z.B. mit dem Fokus, ob mit der bestehenden Organisations- und Prozessstruktur die Vorgaben effektiv und effizient erfüllt werden können – und zwar unabhängig von den bereits im Jahr 2019 eingeleiteten Massnahmen, welche nun in der Umsetzungsphase sind. Die eingeleiteten Massnahmen zielen auf die verfeinerte Unterscheidung von Betriebs- und Neubauprojekte ab.
2. Die Planungsphase ist organisatorisch und allenfalls auch personell. konsequent von der Umsetzungsphase zu trennen und allenfalls mehr Zeit dafür vorzusehen.

| Nr. | Feststellung |
|---------|--|
| 08.2019 | Umsetzen von Vieraugenprinzip-Kontrollen bei allen wichtigen Projektentscheidungen. |

Sachverhalt

Bei der Abwicklung von Bauprojekten des betrieblichen und baulichen Unterhalts nimmt der verantwortliche PL des TBA bei allen Projektphasen (Projektierung, Erstellung Offerte / Bauausschreibung, Offertbeurteilung, Bauleitung, Nachtragsofferten genehmigen, Bauabnahme, Bewertung Hauptunternehmer) eine Schlüsselrolle ein.

Gesetzliche Grundlage

Um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten sind die notwendigen Massnahmen zu treffen (§ 44 FHG).

Feststellung

Bei den folgenden Entscheidungen mit finanzieller Tragweite sind keine Vieraugenprinzip-Kontrollen vorgesehen:

1. Der verantwortliche PL hat innerhalb der (Werk-) Vertragssumme die Entscheidungs- und Finanzkompetenz für das entsprechende Projekt und damit für Projektänderungen in der Umsetzungsphase. Bei einem Projekt gab es während der Bauphase wesentliche Projektänderungen, welche sich auch finanziell auswirkten (Kostenüberschreitung von rund CHF 90'000 bzw. 12 %). Um innerhalb des Globalbudget beim genehmigten Projektbudget zu bleiben, wurde das Projekt entsprechend redimensioniert. Eine dokumentierte amtsinterne Vieraugenprinzip Kontrolle bzw. Genehmigung von Projektänderungen gibt es in der Regel in diesen Fällen nicht.
2. Bei Projekten mit einer externen Bauleitung werden wesentliche Projektänderungen in der Umsetzungsphase in der wöchentlichen Bauleitungssitzung protokolliert. Bei Bauprojekten mit eigener Bauleitung gibt es keine Sitzungsprotokolle und Projektänderungen sind meist nicht dokumentiert, sondern mündlich mit dem Bauunternehmen vereinbart.
3. Die Bewertung der Baufirma nach Projektende wird durch den PL vorgenommen und mit der verantwortlichen Person der Baufirma besprochen sowie gegenvisiert. Eine Plausibilisierung oder Überprüfung durch eine zweite amtsinterne Person ist nicht vorgesehen. Gemäss Aussage der PL beinhaltet die Bewertung auch subjektive Bewertungselemente, die durch einen Dritten nicht oder kaum überprüft werden können. Diese Bewertungsergebnisse der abgeschlossenen Projekte fliessen in die Bewertungstabelle TBA ein, welche bei der Offertbewertung von neuen Projekten direkt einen Einfluss auf den Wert der Zuschlagskriterien haben.

Risiko

Finanziellen und operativen Risiken wird nicht angemessen entgegengewirkt, d.h. die Ziele der finanziellen Risikominimierung (Vermögen zu schützen, Mittel zweckmässig zu verwenden, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken, die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten) werden gegebenenfalls nicht erreicht.

Empfehlungen

1. Angemessene Vieraugenprinzip Kontrollen verbunden mit Kompetenzregelungen sind im Prozessablauf eines Bauprojektes (z.B. bei der Festlegung der Anforderungen, beim Zuschlag, bei Vertragsabschluss und Projektänderung) zu implementieren. Dabei sind die amts- und betriebsspezifischer Risiken und Abläufe zu berücksichtigen.
2. Die gelebte Einzelverantwortung innerhalb des (Globalbudget) Projektkredites ist dahingehend anzupassen, dass wesentliche Projektänderungen von der Vorgesetzten Stelle mit der entsprechenden Finanzkompetenz genehmigt werden.

5.2 Öffentliches Beschaffungswesen

| Nr. | Feststellung |
|---------|---|
| 09.2019 | Sicherstellen, dass durch persönliche Bekanntschaften die Objektivität und Unparteilichkeit in der beruflichen Tätigkeit nicht beeinträchtigt wird |

Sachverhalt

Von anonymer Stelle werden Vorwürfe erhoben bezüglich persönlicher Bekanntschaften von Personen innerhalb des TBA bzw. DBU mit einer Person der Baufirma 1. Es ist unbestritten, dass persönlichen Bekanntschaften bestehen. Diese Bekanntschaften sind aufgrund früherer beruflicher Zusammenarbeit entstanden und bestanden bereits, bevor Personen des TBA bzw. DBU zum Kanton Thurgau wechselten. Die persönlichen Bekanntschaften äussern sich unter anderem in gemeinsamen Freizeitaktivitäten.

Das DBU bzw. TBA hat auf das insgesamt steigende Bewusstsein zu den Risiken aus regelwidrigem Verhalten im öffentlichen Beschaffungswesen interne Regelwerke geschaffen, um die Verwaltung gegen deliktisches Handeln zu schützen.

Im Jahr 2014 wurde im DBU eine Weisung betreffend die Annahme von Geschenken und Einladungen, die im Zusammenhang mit der Dienstleistung im DBU stehen oder stehen könnten erlassen worden. Den Mitarbeitern ist auch eine Orientierungshilfe mit ausgewählten Beispielen von möglichen Situationen mit Deliktpotential zur Verfügung gestellt worden.

Zudem ist mit einem Rundschreiben vom 31. Januar 2015 an alle für das TBA tätigen Ingenieurbüros und Unternehmungen auf die Risiken von Geschenken und Einladungen aufmerksam gemacht worden sowie auf die interne Weisung des DBU (vom 19. Dezember 2014) betreffend die Annahme von Geschenken und Einladungen hingewiesen worden.

Gesetzliche Grundlage

Keine Annahme von Geschenken oder andern besonderen Vorteilen (vgl. § 78 Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV), RB 177.112).

Gemäss § 19 VöB dürfen Personen und Unternehmen, die an der Vorbereitung der Unterlagen oder des Vergabeverfahrens derart mitgewirkt haben, dass sie die Vergabe zu ihren Gunsten beeinflussen können, sich nicht am Verfahren beteiligen

Feststellungen

1. In den vorliegenden schriftlichen Unterlagen sind keine Sachverhalte oder Auffälligkeiten festgestellt worden, dass die Regeln betreffend die Annahme von Geschenken und Einladungen und anderer Vorteile, die im Zusammenhang mit der Dienstleistung im DBU stehen oder stehen könnten nicht eingehalten wurden. Gemäss mündlichen Aussagen aller PL wurden keine Geschenke oder Vorteile, die im Zusammenhang mit der Dienstleistung stehen oder stehen könnten, für sich oder andere Personen beansprucht, angenommen oder sich versprechen lassen, welche gegen interne Weisungen verstossen würden. Weil schriftliche Nachweise für eine Bestätigung oder Widerlegung fehlen, kann der Vorwurf weder entkräftet noch bestätigt werden.
2. Die persönlichen Bekanntschaften zwischen Personen des TBA bzw. DBU und der Baufirma 1 sind bestätigt, waren bekannt und werden auch nicht bestritten. Der Leitung TBA bzw. DBU sind

die persönlichen Bekanntschaften bekannt. Doch gezielte Massnahmen zum Schutz der entsprechenden Personen, wie im geschäftlichen Umgang mit persönlichen Bekanntschaften umzugehen ist, sind bis anhin nicht adressiert noch umgesetzt.

3. In der DBU-Weisung betreffend die Annahme von Geschenken und Einladungen wird die Thematik der persönlichen Bekanntschaften bisher nicht thematisiert.
4. Die Prüfung der Ausstandsregeln bei der Vergabe von Aufträgen hat ergeben, dass keine entsprechenden Regelungen existieren und dass bisher sich auch keine Praxis für Ausstandsregeln gebildet hat.

Risiko

Die gesetzlichen Regelungen werden nicht eingehalten. Zudem können als Folge von persönlichen Bekanntschaften interne Entscheide anstatt sach- personenbezogen gefällt werden.

Die kritische Distanz ist Ausfluss der Unabhängigkeit, die grundsätzlich zwei Facetten kennt. Zum einen die sogenannte innere Unabhängigkeit, also die Unbefangenheit oder, schärfer formuliert, die Unbestechlichkeit. Zum andern die äussere Unabhängigkeit. Diese und damit die Vertrauensstellung der kantonalen Verwaltung ist etwa gefährdet, wenn zu enge persönliche Bindungen oder gar finanzielle Verflechtungen zwischen Verwaltungsmitarbeiter und Auftragnehmer bzw. Unternehmen bestehen, so dass Aussenstehende den Eindruck erlangen muss, die Verwaltung könne hier nicht unvoreingenommen und ohne Eigeninteresse tätig werden. Schon der Eindruck der Befangenheit kann ausreichen, um die Vertrauensstellung der Verwaltung zu gefährden.

Empfehlungen

1. Die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen kann aktiver von der Leitung gefordert werden. Dies könnte mit der Einholung von periodischen Mitarbeiterbestätigungen umgesetzt werden. Darin wird bestätigt, dass keine Geschenke oder besonderen Vorteile angenommen worden sind oder diese werden offengelegt. Mit dieser Massnahme wird auch das Bewusstsein bei den Mitarbeitern geschärft.
2. Die bestehenden Regelungen innerhalb des DBU bzw. TBA sind selbstkritisch zu hinterfragen und zu ergänzen. In den bisherigen Weisungen werden nur Annahmen von Geschenken und Einladungen abgehandelt. Der Umgang mit persönlichen Bekanntschaften im Geschäftsbereich ist nicht geregelt. Unter anderem sind neben organisatorischen Massnahmen auch allenfalls Ausstandsregelungen zu definieren. Die Befangenheit ist auch für die äussere Wahrnehmung auszuschliessen.
3. Deliktpotenziale im Beschaffungswesen sind präventiv und periodisch zu adressieren (Traktandierung der Thematik an Teamsitzungen und internen Schulungen, Verhaltens- / Ethikcodex ausarbeiten und regelmässig bestätigen lassen etc.), um Mitarbeitende einerseits auf die Problematik hinzuweisen und andererseits sie auch von Verdachtsmomenten schützen zu können.

| Nr. | Feststellung |
|---------|--|
| 10.2019 | Überprüfung der bestehenden Vergabep Praxis und Festlegung von allfälligen Änderungsmassnahmen. |

Sachverhalt

Das Tiefbauamt des Kantons Thurgau vergibt jährlich Arbeiten für ca. CHF 25 - 30 Mio. nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Basis der bestehenden Vergabep Praxis im TBA bilden die Bestimmungen im GöB und VöB. Die entsprechenden Regeln sind in den Prozessen hinterlegt und die Schwellenwerte werden eingehalten.

Gesetzliche Grundlage

Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (GöB; RB 720.2)

Weisung des Regierungsrates betreffend Zuständigkeiten und Ablauforganisation für das öffentliche Beschaffungswesen der Zentralverwaltung und der unselbständigen kantonalen Anstalten (WöB; RB 720.211)

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; RB 720.21)

Feststellungen

1. Aus den durchgeführten Interviews mit PL kann festgehalten werden, dass vereinzelt Anbieter zusätzliche Unterlagen durch beauftragte Projektverfasser erhalten haben und sich damit einen möglichen Wissensvorsprung verschaffen können.
2. Das Zuschlagskriterium Preis ist mit 40 % tiefer, als der unterste Wert von 50 %, welchen die Rechtsprechung in der Deutschschweiz für Bauleistungen vorsieht. Gleichzeitig ist die angewendete degressive Preiskurve so steil, dass schon kleine Unterschiede ausschlaggebend werden. Mit diesem progressiven Preis Bewertungssystem wird de facto das Gewicht des Preises erhöht, da schon bei relativ geringen prozentualen Preisunterschieden eine relativ grosse Punktedifferenz beim Kriterium Preis entsteht, welche durch die anderen Zuschlagskriterien schwer aufholbar sind.
3. Das Zuschlagskriterium "TBA", welches auf einer Unternehmerbewertung der letzten zwei Jahre beruht, erschwert es einem neuen Mitbewerber, welcher alle Qualifikationen erfüllt, zum Zuschlag zu kommen. Dies betrifft auch ausserkantonale Sitze von Unternehmen, welche bereits bewertet sind. Diese Praxis erscheint dadurch diskriminierend. Es kann auch festgehalten werden, dass sich die Bewertungsunterschiede der einzelnen Baufirmen innerhalb eines relativ engen Punkteband bewegt. Für neue Baufirmen oder jene, welche in den letzten zwei Jahren keine Aufträge erhalten haben, kann dieses Kriterium "gewichtiger" oder entscheidend werden, sofern die Angebotspreisdifferenzen nahe beieinanderliegen.
4. Die Zuschläge erfolgen aufgrund der Evaluation, welche alleine durch den Projektleiter durchgeführt wird.

Risiko

Laut dem Gleichbehandlungsgebot hat die Vergabebehörde sicher zu stellen, dass der Wettbewerb unter den Anbietern nicht durch Diskriminierung oder Bevorzugung einzelner Anbieter verfälscht

wird. Hat ein Anbieter an der Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen oder des Vergabeverfahrens derart mitgewirkt, dass er daraus einen Wissensvorsprung gewinnen konnte und dieser ihm zu einem Wettbewerbsvorteil verhilft, muss ein solcher Anbieter vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden, sofern dieser Vorteil nicht ausgeglichen werden (§ 36 VöB)

Zuschlagskriterien (§ 42 VöB) dürfen weder protektionistisch (bspw. Bevorzugung ortsansässiger Anbietender) noch vergabefremd (bspw. Berücksichtigung der Bedeutung eines Anbietenden als Steuerzahler im Einflussbereich der Vergabebehörde) sein.

Das verwendete Preisbewertungsmodell ist relativ kompliziert und für Anbieter eher schwierig nachvollziehbar und damit dem Vorwurf des "Zurechtbiegens" ausgesetzt.

Empfehlungen

1. Der Grundsatz der Gleichbehandlung und Transparenz ist zu beachten, wie auch das Verhandlungsverbot. Intern und Extern sind die Projektverantwortlichen entsprechend zu sensibilisieren. Sicherstellung, dass alle Anbieter die gleichen Informationen zur Verfügung haben.
2. Eine Erhöhung des Kriteriums Preis auf mindestens 50 % vornehmen sowie eine lineare Preis-kurve einführen.
3. Im Rahmen der Eignungsprüfung die technische, organisatorische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der anbietenden Unternehmungen prüfen, ungeachtet ob sie schon einmal für das TBA gearbeitet haben.
4. Einführung eines "Evaluationsgremiums", welches die Angebote bewertet und damit das Vieraugenprinzip generell sicherstellt.
5. Im Rahmen der Zuschlagsbewertung nur noch angebotsbezogene Kriterien anwenden (Preis sowie weitere Kriterien wie technische Konzepte, Ablaufkonzept, Terminplanung, Qualifikation des Schlüsselpersonals, welches tatsächlich den Auftrag durchführen wird, usw.)

6 Schlussbemerkungen

Die Finanzkontrolle bedankt sich für die offene und konstruktive Zusammenarbeit beim Amtsleiter sowie bei allen Personen, welche einen Beitrag im Zusammenhang mit dem Prüfauftrag geleistet haben. Die Revision konnte in angenehmer Atmosphäre abgewickelt werden. Diesen offenen Dialog weiss die Finanzkontrolle sehr zu schätzen.

**Finanzkontrolle
des Kantons Thurgau**

Elektronisch abgezeichnet in Fabasoft

Marco Schäfli
Leitender Revisor

Peter Würmli
Amtschef

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| ARGE | Arbeitsgemeinschaft |
| C DBU | Chefin des Departements für Bau und Umwelt |
| DBU | Departement für Bau und Umwelt |
| Fiko | Finanzkontrolle |
| FHG | Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; RB 611.1) |
| FHV | Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzhaushalt (FHV; RB 611.11) |
| FV | Finanzverwaltung |
| GöB | Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (GöB; RB 720.2) |
| IK | Interne Kontrollen |
| KV | Kantonale Verwaltung |
| KVTG | Kantonale Verwaltung Kanton Thurgau |
| O&R | Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung |
| PAK | Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe |
| PL | Projektleiter |
| RB | Rechtsbuch |
| RL | Richtlinie |
| RSV | Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) |
| RR | Regierungsrat |
| RRB | Regierungsratsbeschluss |
| SIA | Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein |
| SN | Schweizer Norm (SN 640 925b) zur Zustandserfassung & Unterhaltsplanung von Verkehrswegen |
| TBA | Tiefbauamt |
| VöB | Verordnung des Regierungsrats zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; RB 720.21) |
| WöB | Weisung des Regierungsrates betreffend Zuständigkeiten und Ablauforganisation für das öffentliche Beschaffungswesen der Zentralverwaltung und der unselbständigen kantonalen Anstalten (WöB; RB 720.211) |