



Akonto-/ Vorauszahlungen der Kantone ZH, BE, JU und AG im Nationalstrassenbau

Das Wesentliche in Kürze

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) geprüft, ob die Kantone im Nationalstrassenbau unberechtigte Akonto- und Vorauszahlungen vorgenommen haben. Die Prüfung fand bei den Tiefbauämtern der Kantone Zürich, Bern, Jura und Aargau statt und umfasste die Zeitperiode der Jahre von 2003 bis und mit 2005. Bei diesen vier Kantonen wurden rückblickend stichprobenweise Rechnungsstellungen von je 2 Bauobjekten geprüft, was einem Werkvertragsvolumen von insgesamt rund 260 Mio. Franken entspricht.

Das Gesamtergebnis der Prüfung hinterlässt einen differenzierten Eindruck.

Positiv wird vermerkt, dass die

- > **EDV-Lösungen für die Projektbuchhaltung grundsätzlich zuverlässig funktionieren.**
- > **Rechnungsstellungen und Zahlungsbedingungen branchenüblich vereinbart sind.**

Im Weiteren ist zu erwähnen, dass der Prüfungszeitraum die Jahre 2003 bis 2005 betraf und gewisse von der EFK festgestellte Mängel bereits erkannt und entsprechende Massnahmen bereits eingeleitet waren.

Es sind aber folgende Mängel festgestellt worden, die punktuell auch von kantonalen Finanzkontrollen und dem Revisorat des ASTRA im Rahmen ihrer Prüfungen festgestellt wurden:

Die Beurteilung bezüglich unberechtigter Vorauszahlungen ist bei einem Werkvertrag nicht möglich

Das Ergebnis beim Kanton Zürich ist gut, es existiert eine führungsmässig klar strukturierte, mit Prozessen und zahlreichen Vorgaben hinterlegte Projektabwicklung. Die Kernfrage, ob unberechtigte Akonto- und Vorauszahlungen bestehen, kann bei beiden Werkverträgen mit «Nein» beantwortet werden.

Beim Kanton Jura ist das Ergebnis differenziert. Die von den beauftragten örtlichen Bauleitungen zu archivierenden Originaldokumenten beider Baustellen, insbesondere die Unterlagen zu den Situationsrechnungen, waren zum Prüfzeitpunkt vollständig und umfassend verfügbar. Es gibt führungsmässig noch zu wenig strukturierte Geschäftsabwicklungen, weil weder ausreichend dokumentierte Prozesse, Zuständigkeiten und Kompetenzen noch entsprechend darauf abgestimmte Controllingwerkzeuge bestehen. Die Kernfrage, ob unberechtigte Akonto- und Vorauszahlungen bestehen, kann bei beiden Werkverträgen mit «Nein» beantwortet werden. Konkrete Abweichungen waren nicht feststellbar. Allerdings erscheint die Kongruenz zwischen Baufortschritt und geleisteten Zahlungen für die Baustelleninstallationen und die Erdarbeiten teilweise nicht plausibel, was mangels Dokumentation im Nachhinein jedoch nicht belegbar ist.

Beim Kanton Bern ist das Ergebnis differenziert. Die von der örtlichen Bauleitung zu archivierenden Originaldokumente beider Baustellen, insbesondere die Unterlagen zu den Teilrechnungen, waren zum Prüfzeitpunkt vollständig und umfassend verfügbar. Es sind Mängel feststellbar, weil weder ausreichend definierte Prozesse noch entsprechend darauf abgestimmte Controllingwerkzeuge zur Verfügung stehen. Die Kernfrage, ob unberechtigte Akonto- und Vorauszahlungen bestehen, kann bei beiden Werkverträgen mit «Nein» beantwortet werden.

Beim Kanton Aargau ist das Ergebnis zwiespältig. Während der eine geprüfte Werkvertrag gut abgewickelt wurde, war die Abwicklung beim anderen Werkvertrag ungenügend. Der Grund lag hauptsächlich darin, dass sich bei der Projektrealisierung wesentliche Führungsdefizite bei den Beauftragten und der Bauherrschaft zeigten. So wurden zentrale werkvertragliche Vereinbarungen nicht umgesetzt (keine ordentlichen Beststellungsänderungen und nicht vollzogene Preisanpassungen trotz massiver Auftragserweiterung). Es gab teilweise auch keine Sicherstellung der Aufbewahrung der Baustellenakten.

Die Kernfrage ob unberechtigte Akonto- und Vorauszahlungen bestehen, kann beim letztgenannten Werkvertrag somit nicht beantwortet werden. Die Abteilung Tiefbau des Kantons teilt diese Auffassung nicht. Bei ihrer Beurteilung stützen sie sich auf idealisierte Annahmen der erbrachten Leistungen; idealisierte Annahmen können für die EFK jedoch nicht Basis für eine entsprechende Beurteilung sein.

Die festgestellten Mängel bei den Kantonen Bern, Jura und Aargau sind wohl zur Hauptsache auf führungsmässige Defizite bei den entsprechenden Tiefbauämtern zurückzuführen.

Die EFK hat weitere Mängel festgestellt:

Bei zwei Kantonen sind Zahlungen ausserhalb des Werkvertrags erfolgt oder möglich

Wenn der Kanton die elektronische Bauabrechnung zu Gunsten des Unternehmers erstellt, so sind auch diese Leistungen Bestandteil der Gesamtabrechnung eines Objekts. Sie sind entweder als Abzug in der Schlussrechnung des Unternehmers zu belasten oder vom Unternehmer dem Kanton zu vergüten. In beiden Fällen müssen diese Zahlungen zur Entlastung der Gesamtabrechnung führen, weil sonst diese Aufwendungen vom Bund doppelt vergütet werden; einerseits über das Objekt und andererseits über die separate Finanzierung des für den Nationalstrassenbau tätigen Personals.

Der Kanton Aargau hat diese Zahlungen des Unternehmers nicht der Gesamtabrechnung zugeführt und somit keine korrekte Verrechnung der Leistungen für die elektronische Bauabrechnung vorgenommen.

Beim Kanton Bern ist die Handhabung differenziert. Bei einem Objekt wurde auf den Abzug verzichtet, weil die Rechnungsstellung durch den Unternehmer in guter Qualität erfolgte. Beim andern Objekt war der entsprechende Abzug im Vorabzug der Schlussrechnung nicht ersichtlich; er soll aber bei der definitiven Schlussabrechnung vorgenommen werden.

Die Zahlungen erfolgten nicht vollumfänglich aufgrund von verifizierbaren Belegen

Die meisten Zahlungen wurden durch die Tiefbauämter auf der Basis von verifizierbaren Belegen ausgelöst.

Während beim Kanton Zürich alle Zahlungen korrekt erfolgten sind bei den Kantonen Bern und Jura punktuelle Schwachstellen bei der Nachvollziehbarkeit von Zahlungen feststellbar.

Beim Kanton Aargau bezogen sich die Zahlungen des einen Werkvertrags auf korrekte Belege. Beim anderen Werkvertrag waren die Zahlungsbelege teilweise nicht nachvollziehbar, was dazu führte, dass die nicht angepassten Einheitspreise gemäss dem vertraglich vereinbarten Art. 86 der SIA 118 nach Einschätzung der EFK zu überhöhten Beträgen führten. Einzelne Positionen wiesen eine Mengenüberschreitung von mehr als das 100-fache aus. Die Abteilung Tiefbau des Kantons hat eine unterschiedliche Auffassung über die Verbindlichkeit und Folge einer Anwendung von Art. 86 der SIA-Norm 118. Sie weist aber darauf hin, dass bei diesem Werkvertrag bei etwas mehr als der Hälfte aller Positionen mit Mengenabweichungen von mehr als +/- 20 Prozent zusätzliche Nachtragsverhandlungen einen enormen zeitlichen Aufwand beansprucht hätten und dass während den Bauarbeiten nicht ausreichende Zeit und Personal für die Ausmass- und Nachtragsbereinigung zur Verfügung standen.

Die festgestellten Mängel deuten auf grosse Führungsdefizite hin.

Das interne Kontrollsystem ist teilweise noch lückenhaft

In den Kantonen Bern und Jura kann ohne ausreichend dokumentierte Prozesse (wie Führungskern- und Supportprozesse, darin enthalten ist das Controlling) kein wirkungsvolles internes Kontrollsystem (IKS) über alle Stufen aufgesetzt werden. Dies ist insofern von Bedeutung, weil diese beiden Kantone zusammen mit dem Bund in den nächsten Jahren noch grosse Summen in die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes investieren.

In den Kantonen Aargau und Zürich besteht auf der Stufe des Kantons ein funktionierendes IKS. Auf der Projektstufe ist aber die ungenügende materielle Anerkennung der verschiedenen Ausmassdokumente mittels ordnungsgemäsem Visa der Beauftragten zu bemängeln; beim Kanton Zürich punktuell, beim Kanton Aargau in einem grösseren Umfang.

Die Zahlungsfreigaben erfolgten gemäss den Finanzkompetenzen

Die Zahlungsfreigaben erfolgten gemäss den Finanzkompetenzen. Die werkvertraglich festgelegten Zahlungsfristen wurden jedoch insbesondere in den Kantonen Bern und Jura oft um Wochen unterschritten. Diese sind grundsätzlich einzuhalten, was mit den technischen Hilfsmitteln heute ohne weiteres machbar ist. Das zu frühe Begleichen der Rechnungen verursacht vermeidbare Finanzierungskosten.

Das Controlling ist nicht durchgehend / Mängel bei der Führung der Beauftragten

Bei den Kantonen Bern und Jura, bei denen ein eigentliches Controlling fehlt, ist auch das IKS mangelhaft. Grosse Infrastrukturprojekte müssen sich auf ein funktionierendes IKS und auf ein wirksames Controlling bezüglich Kosten / Leistung / Finanzierung und Termine abstützen. Heute sind formell festgeschriebene und personenunabhängige Strukturen zur Führung solch grosser

Bauvorhaben mit Millionenbeträgen ein «Muss», denn nur so können Projekte wirtschaftlich abgewickelt werden.

Die Führung der Beauftragten ist bei den Kantonen Bern, Jura und Aargau mangelhaft. Beim Kanton Zürich sind diesbezüglich nur kleine Mängel feststellbar. Es ist elementar, dass die mit der Leistungserfassung beauftragten Firmen bauherrenseitige Vorgaben erhalten, damit insbesondere auch die Spielregeln für die «provisorischen Ausmasse» und der «Ersatzpositionen für noch nicht durch Nachträge genehmigte Leistungen» definiert sind. «Provisorische Ausmasse» sind bei unklaren Vorgaben insbesondere auch ein Risiko, um die normalerweise vertragskonforme Zahlungsabwicklung im Einzelfall durch eine unberechtigte Zahlung (im Sinne einer vertragswidrigen Vorauszahlung mit nachträglicher Leistungserbringung) zu ergänzen.