

**Baurechtliche Begleitung von
öffentlichen Bauten von erheblichem
Ausmass**

Anfrage

Die Umfahrungsstrasse von Bulle H189 hat weit mehr gekostet als geplant war. Die Untersuchung zur Kostenüberschreitung hat eine Menge Ursachen zu Tage gefördert.

Dazu zitiere ich aus dem Untersuchungsbericht (S. 61 ff.):

- «... ist die FGK zur Auffassung gelangt, dass die Schwierigkeiten dieses Dossiers ihren Ursprung zum Teil ... in den Verhandlungen über die Einzelheiten des Vertrags im Jahr 1997 haben ...
- Die FGK ist der Meinung, dass das TBA und die BHU zu diesem Zeitpunkt vom Konsortium ... nicht genügend Sicherheiten erhalten hatten ...
- Man hätte ferner zusätzlich Zusicherungen über die Art der Kommunikation und der Information, die zwischen dem Konsortium und dem Bauherrn, aber auch zwischen den Mitgliedern des Konsortiums hätten spielen sollen, verlangen müssen ...
- ... dass der Staatsrat beschlossen hatte, die ... Fusion des Tiefbauamts mit dem Autobahnamt, mit der Führungskompetenzen des ABA mit Grossbaustellen hätten genutzt werden können, nicht zu vollziehen.
- Was die Diskussion über eine mögliche Kündigung des Vertrags mit der ASI [Ingenieurkonsortium von 16 Ingenieuren] angeht, fanden ... mehrere Besprechungen zwischen dem TBA und der RUBD statt; aufgrund dieser Gespräche hat die RUBD in Übereinstimmung mit dem Kantonsingenieur entschieden, den Vertrag nicht zu kündigen.»

Beim Durchlesen des Berichts fragt man sich, wo die spezialisierten Jurist/innen geblieben sind, die sich auf dem Gebiete des Bauvertragsrechts auskennen. Weder bei der Durchführung des Bauprojektes noch bei der nachträglichen Untersuchung der Kostenüberschreitung scheinen auf Seiten des Kantons entsprechend ausgewiesene Fachjurist/innen mitgewirkt zu haben. Sollte dies tatsächlich zutreffen, so wäre es bedauerlich. Denn:

Bei jedem Bauprojekt, namentlich aber bei Grossbauprojekten, hat das Kostenmanagement auch eine eminent juristische Seite, deren Vernachlässigung durch den Bauherrn sich nicht selten zu dessen Ungunsten auswirkt. Mit Rücksicht darauf und im Hinblick auf die Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden drängt es sich auf, dass der Kanton bei Bauprojekten von erheblichem Ausmass fachkompetente und in Baurechtsfragen erfahrene Jurist/innen beizieht, die das Projekt von Anfang an und über seine ganze Ausführung hinweg rechtlich begleiten. Diese rechtliche Baubegleitung hat sich unter anderem auch auf die Ausarbeitung der Vertragsdokumente, die Interpretation der Offerten, die Abschätzung rechtlicher Risiken, die Beurteilung von Nachtragsforderungen und die Geltendmachung von Mängelrechten zu erstrecken.

Für Grossbauprojekte privater Bauherren ist eine derartige Baubegleitung zu einer Selbstverständlichkeit geworden.

Somit stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Glaubt der Staatsrat nicht auch, dass es der Sache einen grossen Dienst erweisen würde, wenn für umfangreiche Bauprojekte, wie die Umfahrung von Bulle eines war, eine baujuristische Fachbegleitung durch diesbezüglich ausgewiesene Jurist/innen vorgesehen würde?
2. Wird die Realisierung der Poyabrücke und der konnexen Anschlussbauten von fachkompetenten Baujurist/innen begleitet, die unter anderem über eine rechtlich korrekte Abwicklung der Verträge wachen und sich insbesondere auch mit der Frage befassen, ob und in welchem Umfang allfällige Nachtragsforderungen rechtlich begründet sind?
3. Glaubt der Staatsrat nicht auch, dass Kostenüberschreitungen zu einem grossen Teil verhindert werden können, wenn sämtliche Verträge und Nachtragsforderungen durch diesbezüglich fachkompetente Jurist/innen überprüft werden?
4. Denkt der Staatsrat nicht auch, dass bei komplexen Bauprojekten, bei denen grosse Mengen Steuergelder auf dem Spiel stehen, am falschen Ort gespart wird, wenn der Kanton auf eine spezialisierte baurechtlichen Baubegleitung verzichtet?
5. Gibt es eine Stelle innerhalb der kantonalen Verwaltung, die kraft ihrer besonderen Fachkompetenz in der Lage ist, bauvertragsrechtliche Fragen zuverlässig zu erkennen und zu beurteilen? Wenn ja, welches ist diese Stelle und auf welcher Ausbildung und Erfahrung gründet ihre spezifische Fachkompetenz im Gebiete des Bauvertragsrechts?

22. Dezember 2009

Antwort des Staatsrats

Der Staat Freiburg tritt bei den unterschiedlichsten öffentlichen Bauwerken von erheblichem Ausmass als Bauherr auf: Strassenbauprojekte, Bauten für Bildungseinrichtungen, Spitalbauten, Gefängniserverweiterungen usw. Dazu kommen eine Vielzahl von «kleineren» Projekten (Strassenabschnittsanierung, Bau/Umbau/Renovationen von Verwaltungsgebäuden usw.). Obwohl in der Anfrage von Grossrätin Bernadette Hänni nicht erwähnt, schliesst der Staat natürlich noch eine Vielzahl von weiteren Verträgen ausserhalb des Bereichs der öffentlichen Bauten mit Dritten ab (zum Beispiel Kauf, Auftrag, Miete usw.). Auch in diesem Bereich gibt es bedeutende Verträge. Die einzelnen für die jeweiligen Projekte zuständigen Verwaltungseinheiten sind grundsätzlich für die gesamte Durchführung eines Projektes verantwortlich. Sie handeln dabei zweckmässig und rationell; sie beachten die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben sowie des Willkürverbots.¹

Seit der Reorganisation des Tiefbauamts, die 2008 eingeleitet wurde und seit dem 1. Januar 2009 wirksam ist, haben alle grossen Projekte, die vom Tiefbauamt geleitet werden, eine ihnen eigene Organisation. So sieht das Organigramm zum Poyaprojekt unter anderem eine Projektsteuerung, eine Begleitkommission und eine Projektleitung, in der die juristischen Beraterinnen und Berater der RUBD Einsitz nehmen, vor.

Die vorliegende Antwort bezieht sich hauptsächlich auf Projekte von öffentlichen Bauten von erheblichem Ausmass.

Die gestellten Fragen beantwortet der Staatsrat wie folgt:

¹ Art. 55 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staates und der Verwaltung (SVOG)

1. *Glaubt der Staatsrat nicht auch, dass es der Sache einen grossen Dienst erweisen würde, wenn für umfangreiche Bauprojekte, wie die Umfahrung von Bulle eines war, eine baujuristische Fachbegleitung durch diesbezüglich ausgewiesene Jurist/innen vorgesehen würde?*

Für die Realisierung eines umfangreichen Bauprojektes sind eine leistungsfähige Projektorganisation und wirksame Führungs- und Kontrollinstrumente nötig. Dabei ist der Einbezug von Juristen in sämtlichen Phasen des Projektes sinnvoll. Diese juristische Begleitung wird von den juristischen Beraterinnen und Beratern der RUBD sichergestellt.

Die (von den Ingenieuren definierte) Projektorganisation bei der Planung und dem Bau der Umfahrungsstrasse von Bulle war mangelhaft, wie dies im Bericht über die politische Verantwortung für die Überschreitung der Baukredite für die Umfahrungsstrasse H189 Bulle und La Tour-de-Trême von der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates festgestellt worden ist.² Allerdings muss angefügt werden, dass eine engere juristische Begleitung nichts an den Endkosten für das Bauwerk geändert hätte.

2. *Wird die Realisierung der Poyabrücke und der konnexen Anschlussbauten von fachkompetenten Baujurist/innen begleitet, die unter anderem über eine rechtlich korrekte Abwicklung der Verträge wachen und sich insbesondere auch mit der Frage befassen, ob und in welchem Umfang allfällige Nachtragsforderungen rechtlich begründet sind?*

und

3. *Glaubt der Staatsrat nicht auch, dass Kostenüberschreitungen zu einem grossen Teil verhindert werden können, wenn sämtliche Verträge und Nachtragsforderungen durch diesbezüglich fachkompetente Jurist/innen überprüft werden?*

Als Erstes möchte der Staatsrat betonen, dass die Mehrkosten bei der H189 nicht auf juristische Probleme zurückzuführen sind.

Bei den aktuellen Strassenbauprojekten von erheblichem Ausmass ist die von Grossrätin Bernadette Hänni angesprochene rechtliche Baubegleitung sichergestellt. Mit der Reorganisation des Tiefbauamtes im Jahre 2008 wurden die verschiedenen im Untersuchungsbericht gemachten Empfehlungen umgesetzt. So sind beispielsweise die juristischen Berater und Beraterinnen der RUBD in der Projektleitung für den Bau der Poyabrücke und des -tunnels vertreten. In monatlichen Sitzungen werden Informationen unter den Mitgliedern der Projektleitung ausgetauscht, kritische Punkte besprochen und Lösungen gesucht. Die juristischen Berater und Beraterinnen sind bestens mit dem Projekt vertraut und nehmen aktiv daran teil. Die auftretenden rechtlichen Fragen können verschiedenste Gebiete betreffen: Beschaffungsrecht, Verfahrensrecht, Enteignungsrecht, Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung, (Strassen-)Baurecht, Nachbarrecht, Vertragsrecht usw. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Beizug der juristischen Beraterinnen und Berater bei bedeutenden Projekten allfällige Mehrkosten, die beispielsweise entstehen können, weil für grössere Beträge ausgeschrieben werden muss als ursprünglich im Kostenvoranschlag vorgesehen, nicht verhindern kann.

In Bezug auf die Werkverträge ist zu sagen, dass das Tiefbauamt sie seit 2008 auf der Grundlage des Muster-Werkvertrags der Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes (kurz: KBOB)³ abschliesst. Bei den Projekten von erheblichem Ausmass werden die Vertragsentwürfe sowie die allfälligen Nachtragsforderungen sowohl von der technischen wie auch der juristischen Seite her geprüft. Die Projektleitung führt regelmässige Vertragsüberprüfungen mit den Auftragnehmern/Bauunternehmen durch. Bei Bedarf wenden

² http://admin.fr.ch/de/data/pdf/gc/2007_11/bericht_h189.pdf

³ s. zum Muster-Werkvertrag der KBOB den Aufsatz von H. Stöckli in Baurecht 1/2008, S. 4 ff

sich die verantwortlichen Projektleiter an die juristischen Berater und Beraterinnen der RUBD.

4. *Denkt der Staatsrat nicht auch, dass bei komplexen Bauprojekten, bei denen grosse Mengen Steuergelder auf dem Spiel stehen, am falschen Ort gespart wird, wenn der Kanton auf eine spezialisierte baurechtlichen Baubegleitung verzichtet?*

Der Staatsrat erinnert an dieser Stelle daran, dass in der Vergangenheit auch komplexe Bauprojekte ohne grosse Kreditüberschreitungen ausgeführt worden sind. Die Mehrkosten beim Bau der Umfahrungsstrasse in Bulle haben, wie Grossrätin Bernadette Hänni richtig festgestellt hat, eine Menge Ursachen. Auch ist darauf hinzuweisen, dass Kreditüberschreitungen oftmals auf ungenügende Kostenschätzungen zurückzuführen sind. Es ist daher wichtig, auf die Qualität der Auftragnehmer zu achten. Oftmals hat bei öffentlichen Vergabe-Verfahren der offerierte Preis einen wesentlichen Einfluss. Es ist daher unabdingbar, die Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen für Planungsarbeiten so auszugestalten, dass qualitativ hochstehende Büros den Zuschlag erhalten. Nur bei gewissenhafter Arbeit in der Planungsphase sind möglichst genaue Kostenschätzungen möglich, wodurch wiederum spätere Kreditüberschreitungen verhindert werden können.

5. *Gibt es eine Stelle innerhalb der kantonalen Verwaltung, die kraft ihrer besonderen Fachkompetenz in der Lage ist, bauvertragsrechtliche Fragen zuverlässig zu erkennen und zu beurteilen? Wenn ja, welches ist diese Stelle und auf welcher Ausbildung und Erfahrung gründet ihre spezifische Fachkompetenz im Gebiete des Bauvertragsrechts?*

Innerhalb der Kantonsverwaltung gibt es ein Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen. Eine vergleichbare Stelle, welche für die gesamte Verwaltung als Auskunftsstelle in bauvertragsrechtlichen Fragen funktionieren würde, existiert nicht.

Die bauvertragsrechtlichen (wie auch die enteignungsrechtlichen, die umweltschutzrechtlichen, die baurechtlichen, die naturschutzrechtlichen und andere Rechtsgebiete betreffenden) Fragen werden bei Projekten des Hochbau- oder des Tiefbauamtes in erster Linie von den betroffenen Ämtern behandelt, die sich, wie bereits erwähnt, darüber hinaus an die juristischen Beratern und Beraterinnen der RUBD wenden.

Eine Person in der Funktion der juristischen Beraterin beziehungsweise des juristischen Beraters muss über einen Universitätsabschluss in Rechtswissenschaft und eine solide Berufserfahrung verfügen. Die aktuell bei der RUBD tätigen juristischen Berater und Beraterinnen haben entweder die Anwaltsausbildung oder eine andere Nachdiplomausbildung. Sie nehmen regelmässig an Weiterbildungsveranstaltungen in verschiedenen Rechtsgebieten teil und verfügen über eine langjährige Berufserfahrung. Zudem werden bei Bedarf regelmässig externe Rechtsanwälte oder Professoren für die Führung von Verfahren oder die Klärung von spezifischen juristischen Fragen beauftragt.

Freiburg, den 2. März 2010