

Landrätliche
Prüfungskommission
Kostenüberschreitung
Bristenstrasse

Schlussbericht an den Landrat über die
Vorkommnisse bei der Sprengung des
Felskopfes und der Wiederherstellung
der Bristenstrasse

13. Februar 2004

Mehr Licht!

- Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832)

Inhalt

I.	<i>Untersuchungsgegenstand</i>	5
1.	Auftrag.....	5
2.	Rahmen und Gegenstand der Untersuchung.....	6
3.	Abgrenzung zu den Abklärungen des Regierungsrates	8
II.	<i>Vorgehen und Untersuchungsmassnahmen</i>	9
1.	Chronologie der Tätigkeiten der LPK	9
2.	Beigezogene Unterlagen.....	9
III.	<i>Geschichtlicher Überblick</i>	11
1.	Zusammenfassung der Ereignisse.....	11
2.	Vergleich Kostenvoranschlag mit effektiven Erstellungskosten	13
3.	Das politische Umfeld von 1995 bis 2004.....	14
IV.	<i>Die Beschlüsse des Regierungsrates vom 21. Januar 2003 und vom 11. Februar 2003</i>	19
1.	Grundsatzbeschluss des Regierungsrates vom 21. Januar 2003	19
2.	Entscheid des Regierungsrates vom 11. Februar 2003	22
3.	Finanzrechtliche Kompetenz des Regierungsrates	22
4.	Beurteilung	23
V.	<i>Die Geschäftsführung der Verwaltung bei der Umsetzung des RRB vom 11. Februar 2003</i>	27
1.	Aufgaben und Kompetenzen	27
2.	Wahrnehmung der Aufgaben und Kompetenzen durch die Verwaltung	29
3.	Aufarbeitung der Kostenüberschreitung durch das Amt für Tiefbau.....	42
4.	Zusammenfassende Beurteilung der Rolle des Amtes für Tiefbau.....	43
VI.	<i>Die Führung des Geschäftes "Sprengung Felskopf und Wiederherstellung der Bristenstrasse" durch den Baudirektor</i>	47
1.	Verantwortlichkeiten und Kompetenzen	47
2.	Führung der Verwaltung und Informationsfluss im konkreten Fall.....	48
3.	Beurteilung	49
VII.	<i>Die Rolle des Regierungsrates nach dem Beschluss vom 11. Februar 2003</i>	51
1.	Verantwortlichkeiten und Kompetenzen	51
2.	Wahrnehmung der Führungsaufgabe und Informationsverhalten.....	53
3.	Beurteilung	54
VIII.	<i>Weitere Beurteilungen und Schlussfolgerungen</i>	56
1.	Geschäftsordnung des Landrates (GO).....	56
2.	Organisationsrecht (ORV, ORR).....	56
3.	Projekthandbuch des Amtes für Tiefbau	57
4.	Personelles	57
IX.	<i>Empfehlungen der LPK Bristenstrasse</i>	58
1.	Kostenkontrolle, Kosteninformation und Kostenprognose.....	58
2.	Projektorganisation	58
3.	Interne Information und Meldeflüsse / Kommunikation allgemein	59
4.	Regierungstätigkeit.....	60
5.	Geschäftsordnung des Landrates	60
X.	<i>Zusammenfassende Beurteilung der LPK Bristenstrasse</i>	61
XI.	<i>Anträge an den Landrat</i>	64
	<i>Anhang 1: Aufstellung der Projektkosten Vergleich Kostenvoranschlag-Stand Erstellungskosten Ende Juli 2003 und Ende Januar 2004</i>	65
	<i>Anhang 2: Beigezogene Unterlagen</i>	66
	<i>Anhang 3: Stellungnahmen zum Bericht LPK</i>	67

Verwendete Abkürzungen

AfT	Amt für Tiefbau
BD	Baudirektor/Baudirektion
BL	Bauleiter/Bauleitung
DS BD	Direktionssekretär der Baudirektion
FF	Federführender Ingenieur
FHV	Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (Finanzhaushaltverordnung, RB 3.2111)
GO	Geschäftsordnung für den Landrat des Kantons Uri (RB 2.3121)
KI	Kantonsingenieur
KV	Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101)
LPK	Landrätliche Prüfungskommission Bristenstrasse
ORR	Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsreglement, 2.3322)
ORV	Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung, RB 2.3321)
PHB	Projekthandbuch des Amtes für Tiefbau
PL	Projektleiter
PL-Stv.	Projektleiter-Stellvertreter
PQM	Projekt-Qualitätsmanagement
RR	Regierungsrat
RRA	Regierungsratsantrag
RRB	Regierungsratsbeschluss
VD	Volkswirtschaftsdirektor

I. Untersuchungsgegenstand

1. Auftrag

Mit der Wahl der landrätlichen Prüfungskommission Kostenüberschreitung Bristenstrasse beauftragte der Landrat am 24. September 2003 die LPK mit der Prüfung folgender Hauptpunkte:

- Verfahrensabläufe
- Zuständigkeiten im Bereich Projektmanagement
- Kostenkontrolle
- Politische Führungsebene
- Information

An ihrer ersten Sitzung vom 22. Oktober 2003 analysierte und verfeinerte die LPK Bristenstrasse den erteilten Prüfungsauftrag wie folgt:

Die LPK Bristenstrasse überprüft im Auftrag des Landrates und aufgrund dessen Oberaufsicht über alle Behörden die Abläufe und Verantwortlichkeiten bei der im Rahmen der Felskopfsprengung erfolgten Sanierung der Bristenstrasse, welche zu einer Kostenüberschreitung von 6 Mio. Franken geführt hat.

Die LPK Bristenstrasse hat dem Landrat einen schriftlichen Bericht vorzulegen, welcher einerseits Antworten auf die folgenden Fragen gibt und welcher andererseits mögliche Konsequenzen aufzeigt.

Verfahrensabläufe

- Aufzeigen der Projektorganisation und der Verfahrensabläufe;
- Entsprechen Projektorganisation und Verfahren den gesetzlichen Bestimmungen sowie den internen Richtlinien und Weisungen?

Zuständigkeiten im Bereich Projektmanagement

- Wer war zuständig für den Abschluss der Werkverträge?
- Kam es zu Kompetenzüberschreitungen seitens der Verantwortlichen?
- Wenn ja, durch wen und in welchem Mass wurden diese Kompetenzen im Einzelfall überschritten?

Kostenkontrolle

- Welche Annahmen lagen dem Kostenvoranschlag zugrunde?
- Durch welche Kontrollmechanismen wurde die Einhaltung des Kostenrahmens gewährleistet?
- Wie haben diese Kontrollmechanismen konkret funktioniert?
- Sind die Kontrollverantwortlichkeiten wahrgenommen worden?
- Falls nein, durch wen und in welchem Umfang nicht?

Politische Führungsebene

- Zu welchem Zeitpunkt erhielten der Baudirektor bzw. der Regierungsrat darüber Kenntnis, dass mit erheblichen Kostenüberschreitungen zu rechnen ist?
- Wie und mit welchen Massnahmen haben der Baudirektor bzw. der Regierungsrat darauf reagiert?
- Sind alle getätigten Ausgaben tatsächlich unmittelbar gebundene?

Information

- Durch welche Massnahmen wurde der Informationsfluss zwischen Regierung und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung gewährleistet?
- Sind in diesem Zusammenhang Informationspflichten verletzt worden?

Im Rahmen dieser Prüfungsarbeiten sind Überschneidungen mit dem Auftrag des Regierungsrates an die Fachexperten möglichst zu vermeiden. Die LPK befasst sich vorwiegend mit den politischen, organisations- und finanzrechtlichen Bereichen.

2. Rahmen und Gegenstand der Untersuchung

a) Parlamentarische Oberaufsicht des Landrates über alle Behörden

Der Landrat ist gemäss Artikel 87 der Kantonsverfassung die stellvertretend gesetzgebende Behörde des Kantons. Er übt die Oberaufsicht über alle Behörden aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Die Oberaufsicht gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung ergibt sich aus der Überordnung der Volksvertretung. Als rekonstruierend-erkennende Funktion beinhaltet sie ein Prüfen, Feststellen, Messen und Bewerten. Die Aufsicht geht aber nicht soweit, dass der Landrat berechtigt wäre, Akte des Regierungsrates aufzuheben oder abzuändern. Im Rahmen der Oberaufsicht des Landrates hat dieser einen Überblick über die Tätigkeit der Exekutive zu gewinnen, Missstände festzustellen und Angelegenheiten besonders abzuklären. Im Rahmen der Oberaufsicht kann der Landrat Zustimmung aussprechen oder Kritik anbringen, das heisst, eine politische Beurteilung des Sachverhaltes vornehmen. Altständerat Andreas Iten¹ beschreibt die Möglichkeit von daraus resultierenden Zuständigkeitskonflikten anschaulich: "Auch wenn es zur Oberaufsicht des Parlamentes gehört, die gesamte Tätigkeit der Exekutive kritisch zu durchleuchten, bleibt die Regierung doch für die allgemeine Kontrolle, die direkte und permanente Verwaltungsaufsicht zuständig. Die Kontrolle des Parlamentes hat sich darauf zu beschränken, im Nachhinein die Zweckmässigkeit und die Effizienz der Verwaltung unter die Lupe zu nehmen. Sie soll die Verwaltungsprozesse an den Zielen der Gesetzgebung messen und die Wirkungen überprüfen. Die tägliche Führungskontrolle fällt allein in den Kompetenzbereich der Regierung. (...) Rechenschaft geben und die Berichte kritisch sichten ist eine Form der nachträglichen Kontrolle, die kein Eingreifen in das laufende Verwaltungshandeln zulässt."

Das Kontrollverfahren endet nach schweizerischem Staatsrecht mit rechtlicher Relevanz erst im Plenum², also an der Sondersession des Urner Landrates am 1. März 2004.

¹ in Paul Stadlin (Hrsg.): Die Parlamente der schweizerischen Kantone, Kalt-Zehnder, Zug, 1990, S. 68

² Kurt Eichenberger: Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat (1964/65), in: Ders., Der Staat der Gegenwart, Basel und Frankfurt a.M. 1980, S. 417

Die LPK Bristenstrasse gibt im Rahmen dieses Berichtes Empfehlungen ab, die ganz klar in den Zuständigkeitsbereich von Regierungsrat und Verwaltung gehen. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass es sich um Empfehlungen zuhanden der Verwaltung und des Regierungsrates handelt. Dies im Lichte der von der LPK gemachten Erkenntnisse und Feststellungen. Oberstes Ziel muss es sein, die richtigen Lehren aus der Kostenüberschreitung Bristenstrasse zu ziehen.

b) Wahl der LPK Bristenstrasse am 24. September 2003

Gestützt auf Artikel 38 der Geschäftsordnung für den Landrat hat der Landrat am 24. September 2003 eine Kommission zur Prüfung der Kostenüberschreitung Bristenstrasse (LPK Bristenstrasse) eingesetzt.

Diese setzt sich aus fünf Mitgliedern (drei Mitglieder der Finanzkommission und zwei Mitglieder der GPK) zusammen. Ebenfalls sind alle Fraktionen des Landrates³ vertreten.

Karl Cathry, Realp, Präsident
Dr. Hans Stadler, Attinghausen, Vizepräsident
Hansjörg Felber, Altdorf, Mitglied
Markus Gisler, Attinghausen, Mitglied
Edith Rosenkranz, Altdorf, Mitglied

Sekretariat: Adrian Zurfluh, Standeskanzlei

c) Untersuchung des Verhaltens der zuständigen Organe

Die LPK untersucht das Verhalten der kantonalen Organe (Regierung und Verwaltung) im Zusammenhang mit der Kostenüberschreitung an der Bristenstrasse. Gegenstand sind namentlich die Wahrnehmung der Verantwortung und der Kompetenzen der Beteiligten aus Regierung und Verwaltung.

Der vorliegende Bericht an den Landrat soll aufzeigen, wie die Sprengung und der Wiederaufbau der Bristenstrasse aus finanzrechtlicher Sicht abgewickelt wurden und wer im Projekt welche Verantwortungen und Kompetenzen wahrzunehmen hatte. Schliesslich sind auch Aussagen enthalten, wie verschiedene Beteiligte (Regierungsrat⁴, Baudirektor⁵, Verwaltung⁶) ihre Kompetenzen wahrgenommen haben.

Andererseits wurde der Auftrag der LPK Bristenstrasse insofern eingegrenzt, als projektinterne Verfahrensabläufe und die konkrete Projektorganisation nur am Rande gestreift werden.

³ CVP, FDP, SP/GB

⁴ s. Kapitel VII

⁵ s. Kapitel VI

⁶ s. Kapitel V

Ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung sind allfällige personalrechtliche Massnahmen. Diese fallen explizit in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates.

3. Abgrenzung zu den Abklärungen des Regierungsrates

Die vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Expertise der Herren P. Ritz und K. Alpiger, Brig, vom 23. Dezember 2003 bildete eine der Grundlagen für die Beurteilungen der LPK Bristenstrasse. Die Kommission hat diesen Bericht an ihrer Sitzung vom 7. Januar 2004 gesichtet und die weiteren Schritte festgelegt.

Im Gegensatz zum Regierungsrat wurde von der LPK Bristenstrasse keine technische Beurteilung des Projekts vorgenommen oder in Auftrag gegeben. Ebenfalls wurden keine Verträge und Abrechnungen materiell überprüft. Das Verhalten privater Auftragnehmer im Rahmen der Projektorganisation wird in diesem Bericht nicht beurteilt oder gewertet, da sich die Oberaufsicht des Landrates auf die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung beschränkt. Dennoch wird zum besseren Verständnis verschiedentlich auf Aufträge und Rollen verwiesen, welche durch Private wahrgenommen worden sind und wie sie wahrgenommen wurden. Die LPK hat aber keine Gespräche mit privaten Auftragnehmern geführt.

II. Vorgehen und Untersuchungsmassnahmen

1. Chronologie der Tätigkeiten der LPK

Die LPK Bristenstrasse hat ihre Arbeit am 22. Oktober 2003 aufgenommen und am 13. Februar 2004 abgeschlossen. Anlässlich ausführlicher Befragungen wurden der Baudirektor (BD), der Kantonsingenieur (KI), der Federführende Ingenieur (FF) und der Projektleiter (PL) angehört. Ebenso fanden Sitzungen mit Vertretern der Finanzkontrolle (FK) und einer Delegation des Regierungsrates (LA, VD, mit Kanzleidirektor) statt.

Anlass	Tätigkeit	Teilnehmende	Datum
Wahl LPK Bristenstrasse		Landrat	24.9.2003
Sitzung LPK	Analyse des Auftrages	LPK	22.10.2003
Begehung Bristenstrasse	Augenschein	LPK, BD, KI, PL, PL-Stv.	6.11.2003
Sitzung LPK	Ausarbeitung Fragenkatalog	LPK	17.11.2003
Sitzung LPK	Befragung Baudirektor	LPK, BD	26.11.2003
Sitzung LPK	Gespräch mit Finanzkontrolle	LPK, Finanzkontrolle	4.12.2003
Sitzung LPK	Sichtung Expertenbericht	LPK	7.1.2004
Sitzung LPK	Befragung Regierungsrat und Gespräch zum weiteren Vorgehen	LPK, LA, VD, KD	13.1.2004
Sitzung LPK	Befragung Projektverantwortliche	LPK, KI, FF, PL	16.1.2004
Sitzung LPK	Erarbeitung Schlussbericht	LPK	23.1.2004
Besuch bei BD	Akteneinsicht auf Baudirektion	Delegation LPK	27.1.2004
Sitzung LPK	Erarbeitung Schlussbericht	LPK	30.1.2004
Sitzung LPK	Erarbeitung Schlussbericht	LPK	6.2.2004
Orientierungssitzung durch Delegation des RR	Eröffnung personalrechtliche Massnahmen des Regierungsrates	LPK, LA, VD	9.2.2004
Sitzung LPK	Erarbeitung Schlussbericht	LPK	11.2.2004
Sitzung LPK	Verabschiedung Schlussbericht	LPK	13.2.2004

Im Anschluss an die Verabschiedung des Schlussberichtes wurde dieser den Projektverantwortlichen (Baudirektor, Kantonsingenieur, federführender Ingenieur, Projektleiter) zur Stellungnahme übergeben. Die Stellungnahmen sind diesem Bericht (Anhang 3) beigefügt. Die Inhalte dieses Berichtes werden durch die LPK Bristenstrasse am 17. Februar 2004 anlässlich einer Medienkonferenz in Altdorf der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Landratsdebatte über diesen Bericht findet am 1. März 2004 statt.

2. Beigezogene Unterlagen

Die LPK Bristenstrasse hat sich auf umfangreiche Dokumentationen der Projektleitung, des Amtes für Tiefbau sowie auf ein Pressedossier mit den Artikeln zum Thema Bristenstrasse gestützt. Dazu kamen alle massgeblichen Beschlüsse des Regierungsrates zu diesem Geschäft. Der Schlussbericht der Experten Ritz/Alpiger wurde termingerecht zugestellt und von der LPK Bristenstrasse gesichtet. Das Gutachten von alt Bundesrichter Prof. Spühler wurde der LPK Bristenstrasse kurz vor Abschluss ihrer Arbeiten zur Kenntnis gebracht.

Mit den Hauptbeteiligten des Verfahrens wurden auf Grund eines von der LPK erstellten Fragenkatalogs direkt Gespräche geführt und Fragen gestellt. Zudem wurde auf dem Amt für Tiefbau Akteneinsicht genommen.

Eine Auflistung der beigezogenen Hauptdokumente findet sich im Anhang 2.

III. Geschichtlicher Überblick

1. Zusammenfassung der Ereignisse

Die in den Jahren 1910 bis 1912 erbaute Bristenstrasse ist die einzige Verkehrsverbindung zwischen dem Urner Reusstal und dem Maderanertal. Sie hat eine massgebliche Bedeutung für die Erhaltung und die Weiterentwicklung des Dorfes Bristen und der Tourismusregion Maderanertal. Besonders für den täglichen Pendlerverkehr (ca. 200 Personen) ist eine sichere und intakte Verkehrsverbindung ins Tal unabdingbar.

Seit jeher ist die Bristenstrasse als gefährdet bekannt. Der letzte grössere Felssturz ereignete sich im Jahre 1995. Ein besonderes Gefahrenpotential stellt der Felskopf bei St. Antoni dar. Das oberflächlich stark durchtrennte überhängende Felsgefüge gefährdet die Strasse bzw. die Verkehrsteilnehmenden an fünf verschiedenen Stellen.

Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen für eine sichere Strassenverbindung⁷ und in Kenntnis der latenten Stein- und Blocksturzgefahr wurden verschiedene alternative Erschliessungen untersucht. Nach dem politischen Entscheid die Verbindung am bestehenden Ort langfristig zu sichern, wurden umfangreiche geologische und geotechnische Untersuchungen ausgeführt. Als massgebliches Gefahrenpotential wurde einerseits der Felsbereich oberhalb der Wendeplatte W4 sowie der Felskopf bei St. Antoni erkannt. In Anlehnung an die Risikobeurteilung ist der Felskopf als massgebliches Gefahrenpotential für die Sicherheit der darunter liegenden Strassenabschnitte verantwortlich. Demzufolge wurde im Sommer/Herbst 2002 die Ausführung der ersten Massnahmen beim Felskopf angeordnet. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden vorerst örtliche Risse entdeckt, später ein offenes Rissystem. Die Beurteilungen ergaben, dass die Risse jüngeren Datums sind.

Gestützt auf diesen Befund und im Sinne einer Sofortmassnahme wurde ein Messsystem für die Überwachung der Risse und ein Alarmsystem zu Warnung der Verkehrsteilnehmenden eingerichtet. Weitere Abklärungen ergaben, dass ein Felspaket von rund 5'000 m³ absturzgefährdet ist. Der mögliche Zeitraum des Abbruches konnte nicht genau benannt werden. Ein baldiger Niedergang konnte aber nicht ausgeschlossen werden. Die Vorwarnzeit (Differenz zwischen Bewegungsbeginn und Abbruch der Felspakete) wurde eher auf wenige Stunden als auf Wochen und Monate geschätzt.

In Kenntnis der Gefahr des Abbruches und der damit absehbaren längeren Schliessung der Bristenstrasse suchte man nach einer möglichen Noterschliessung für das Dorf Bristen. Nach der Prüfung verschiedener Möglichkeiten zeigte sich, dass nur die Reaktivierung der Standseilbahn in Frage kommt.

Basierend auf den geologischen und geotechnischen Grundlagen wurden verschiedene Varianten zur Begegnung der Felssturzgefahr studiert, woraus der Vorschlag zu einem Totalabtrag des Felskopfes resultierte. Mit Beschluss vom 21. Januar 2003 hiess der Regierungsrat den Antrag der Baudirektion für die

⁷ z. B. Motion zur Sicherung der Bristenstrasse von Landrat Josef Zurfluh (eingereicht und begründet am 11. Dezember 2000, beantwortet: 3. Juni 2002, erheblich erklärt: 5. Juni 2002)

Sprengung des Felskopfes gut und wies die Baudirektion an, die Grosssprengung am frühestmöglichen Termin auszuführen. Zwei Wochen nach diesem Grundsatzentscheid zur Sprengung genehmigte der Regierungsrat das Projekt für die Sprengung des Felskopfes bei St. Antoni und den Kredit von Fr. 3,6 Mio., der auf einer Kostenschätzung von +/- 25 Prozent basierte.

Die Vorbereitungsarbeiten wurden sofort an die Hand genommen. Parallel dazu wurden für die Sprengung entlang der Bristenstrasse Massnahmen zum Schutz der Werkleitungen und der umliegenden Objekte ausgeführt. Zum Schutz der bestehenden Strasse wurde nebst anderen Massnahmen ein Kies-Schutzpolster auf der Fahrbahn angebracht.

Termingerecht wurde der Felskopf am 31. März 2003 gesprengt. Nach einer ersten Inspektion der Sprengstelle durch die Experten und Geologen wurde die Sprengung als Erfolg bezeichnet. Noch am Sprengtag wurde mit den Räumungsarbeiten zwischen der obersten Wendeplatte und St. Antoni begonnen. Eine Woche später konnte dann auch mit den eigentlichen Hangräumungen begonnen werden. Die Räumungsarbeiten im steil abfallenden Gebiet gestalteten sich äusserst schwierig. Rund zwei Wochen nach der Sprengung stellte man fest, dass der zweitoberste Strassenabschnitt vollständig durch das niederstürzende Material zerstört worden war. Wegen der latenten Stein- und Blocksturzgefahr im Hangbereich konnten zu der Zeit die tiefer liegenden Strassenabschnitte noch nicht inspiziert werden. Deshalb wurde beschlossen, in erster Priorität die Hangräumungsarbeiten voranzutreiben und gleichzeitig neue Konzepte für die Wiederinstandstellung des zerstörten Strassenstückes auszuarbeiten. Die Räumungsarbeiten konnten Ende April abgeschlossen werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war das vollständige Schadensausmass bekannt. Vier Strassenquerungen mit einer Gesamtlänge von rund 400 Metern waren weitgehend zerstört.

Bei der Wiederinstandstellung der zerstörten Strassenabschnitte wurden in einer ersten Phase die ergänzenden Aushubarbeiten für die Fundamente erstellt. In gewissen Bereichen erwiesen sich diese Arbeiten als sehr aufwendig, da die teilweise stehen gebliebenen alten Stützmauern keine Fundamente aufwiesen. Im Laufe der Zeit erfolgten die Ausführungsarbeiten parallel auf sämtlichen Strassenabschnitten. Der Einsatz einer mobilen Hochleistungs-Betonpumpe beschränkte sich auf die Betonzulieferung für die untersten drei Strassenabschnitte. Alle anderen Materialtransporte mussten mit dem Helikopter ausgeführt werden. Wegen den verschiedenen übereinander liegenden Baustellen, des steil abfallenden Geländes, der enormen Staubentwicklung bei den Heliflügen und der ständigen Steinschlaggefahr musste der Sicherheit oberste Priorität eingeräumt werden. Räumungs- und Bauarbeiten mussten unter schwierigsten Bedingungen ausgeführt werden. Die Arbeitseinsätze stiessen gemäss Ausführungen der Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau an die Grenzen der Zumutbarkeit. Es ist gelungen, das Bauwerk ohne gravierende Unfälle zu erstellen.

Am 18. Juni 2003 waren die Wiederaufbauarbeiten soweit gediehen, dass die Strasse dem Verkehr übergeben werden konnte.

2. Vergleich Kostenvoranschlag mit effektiven Erstellungskosten

Das Projekt war in folgende sechs Hauptmodule gegliedert:

- A. Organisatorische Massnahmen
- B. Messüberwachung
- C. Präventive Schutzmassnahmen
- D. Sprengarbeiten im Bereich Felskopf
- E. Neubau Strasse im Bereich Felskopf
- F. Räumung und Instandsetzung

Der Vergleich der effektiv aufgelaufenen Erstellungskosten mit dem Kostenvoranschlag gemäss Anhang 1 zeigt, dass dieser vor allem bei den Modulen A, E und F stark überschritten wurde.

Für organisatorische Massnahmen (Modul A) wurden knapp Fr. 0,5 Mio. mehr ausgegeben. Diesbezüglich sind die Kosten für die provisorische Erschliessung von Bristen zu nennen (A.3). Diese kosteten auf Grund der längeren Betriebsdauer und eines Maschinenschadens der Seilbahn Fr. 835'434 statt wie budgetiert Fr. 510'000.

Das Modul E schliesst mit Erstellungskosten von Fr. 1'035'000 statt wie budgetiert Fr. 570'000 ab. Wesentlich zur Kostenüberschreitung haben die Aufwendungen für die Sicherungsmassnahmen oberhalb der Wendepalte W4 (E.5) beigetragen. Diese betragen allein Fr. 338'000, wobei nichts budgetiert gewesen war.

Der grösste Teil der Differenz zum Kostenvoranschlag ist im Modul F zu finden. Statt der budgetierten Fr. 1,16 Mio. wurden im Rahmen dieses Moduls Fr. 6,35 Mio. oder Fr. 5,19 Mio. mehr als im Kostenvoranschlag aufgewendet. Hervorzuheben sind die Kosten für die Instandsetzung der Bristenstrasse (F.3), welche Fr. 3,98 Mio. statt wie budgetiert Fr. 0,32 Mio. kostete, was allein einer Kostenüberschreitung von Fr. 3,66 Mio. gleichkommt. Nicht budgetiert waren die Aufwendungen für die Sicherung des ins Rutschen geratenen Felsblockes K2 und der Felsböschung K1 (F.5), die zu Fr. 0,094 Mio. Mehraufwand geführt haben. Für die Teilmodule Böschungssicherung/Erosionsschutz (F.8) und Schutzbauten (F.9) war ebenfalls kein Betrag im Kostenvoranschlag enthalten. Aus diesen beiden Positionen resultierten ebenfalls Mehrkosten in der Höhe von Fr. 0,52 Mio.

Hauptsächlichste Positionen der Kostenüberschreitung

Die Kostenüberschreitung im Gesamtprojekt beträgt Fr. 6,14 Mio. Die folgende Zusammenstellung der oben erwähnten wichtigsten Positionen zeigt, dass diese knapp Fr. 5 Mio. der Kostenüberschreitung ausmachen.

Teilmodul	Kostenvoranschlag	Effektive Kosten	Kostenüberschreitung
A.3 Prov. Erschliessung Bristen	Fr. 510'000	Fr. 835'434.55	Fr. 0,325 Mio.
E.5 Sicherungsmassnahmen W4	Fr. 0	Fr. 338'036.65	Fr. 0,338 Mio.
F.3 Instandsetzung Strasse Amsteg-St. Antoni	Fr. 320'000	Fr. 3'987'015.50	Fr. 3,667 Mio.
F.5 Felsblöcke K1 und K2	Fr. 0	Fr. 94'727.15	Fr. 0,094 Mio.
F.8 Böschungssicherung/Erosionsschutz	Fr. 0	Fr. 374'032.15	Fr. 0,374 Mio.
F.9 Schutzbauten	Fr. 0	Fr. 150'190.40	Fr. 0,150 Mio.
Total			Fr. 4,948 Mio.

3. Das politische Umfeld von 1995 bis 2004

Die Forderungen nach einer dauerhaften Sicherung der Bristenstrasse waren seit einem Felsabbruch im Jahr 1995 ein Dauerthema in der Urner Politik. Diverse parlamentarische Vorstösse, Anfragen im Landrat, Äusserungen an Publikumsveranstaltungen und in Leserbriefen legen davon Zeugnis ab. Nachfolgend eine Auslegeordnung Bristenstrasse als öffentliches Thema, beginnend 1995.

Am 19. Januar 1995 ereignete sich ein grösserer Felssturz an der Bristenstrasse. Die Kantonsstrasse war an vier Orten stark verschüttet und zum Teil schwer beschädigt. Während 10 Tagen war die Strasse für jeglichen Verkehr gesperrt. Kurz nach der Öffnung wurde diese erneut mit mehreren Kubikmetern Geröll verschüttet.

Im Anschluss an dieses Ereignis hatte Landrat Josef Zurfluh, Silenen, in einer Kleinen Anfrage von der Baudirektion Auskunft über die geplanten Massnahmen an der Bristenstrasse verlangt. Der Regierungsrat hatte damals eine aktuelle geologische Übersicht angekündigt, in welcher alle bedrohten Felspakete erfasst und aufgenommen werden sollen. "Auf Grund dieser Unterlagen werden Vorschläge ausgearbeitet, wie diese Felspakete mit einfachen, rasch realisierbaren Massnahmen für längere Zeit an weiteren Bewegungen gehindert werden können" hatte der Regierungsrat in der Antwort vom 20. Februar 1995 das im Anschluss praktizierte Vorgehen skizziert.

Am 11. Dezember 2000 reichte Landrat Josef Zurfluh, Silenen, zusammen mit 49 Mitunterzeichnenden eine Motion zur Sicherung der Bristenstrasse ein. Darin wurde der Regierungsrat aufgefordert, dem Stimmvolk raschmöglichst eine entsprechende Vorlage mit Verpflichtungskredit zur notwendigen Sanierung beziehungsweise Sicherung der Bristenstrasse, Abschnitt Amsteg bis St. Antoni, zu unterbreiten. In der Beantwortung am 3. Juni 2002 zeigte sich der Regierungsrat zwar bereit, die notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen zu ergreifen, die das Risiko auf ein erträgliches Mass senken. Er beantragte aber, die Motion nicht erheblich zu erklären. Der Landrat erklärte die Motion am 5. Juni 2002 dennoch mit grossem Mehr (eine Gegenstimme, eine Enthaltung) erheblich.

Nachdem im Herbst 2002 Risse oberhalb des Felskopfes St. Antoni entdeckt worden waren, luden die Verantwortlichen der Baudirektion unter der Führung von Baudirektor Oskar Epp am 11. November 2002 zu einer Informationsveranstaltung für die Bevölkerung von Bristen ein. Es kamen rund 230 Personen. Unter anderem erklärte der Geologe Franz Keller, dass im Moment keine akute, aber doch eine latente Felssturzgefahr bestehe. Es könne 14 Tage, fünf Jahre, zehn Jahre dauern, bis der Fels abbreche, aber sicher nicht hundert Jahre. In emotionsgeladenen Voten wurden Lösungen gefordert und "dass das Problem sofort an die Hand genommen"⁸ werde.

⁸ s. Neue Urner Zeitung vom Mittwoch, 13. November 2002, S. 23.

In der Fragestunde des Landrates vom 11. Dezember 2002 erkundigte sich Landrätin Renata Zberg, Silenen, über den Stand der Gefährdung sowie nach dem Zeitplan der Mittel- und längerfristig geplanten Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung. Baudirektor Oskar Epp antwortete, dass eine Arbeitsgruppe die Situation wöchentlich beurteile und notwendige Schritte eingeleitet würden. Er verwies auf einen regierungsrätlichen Beschluss betreffend Vorschussfinanzierung und erklärte, dass der Regierungsrat das Problem sehr ernst nehme. Es sei aber nicht leicht, innert kurzer Zeit Lösungen zu finden. Zudem fiel der Hinweis, dass die Gemeinde Silenen in die Arbeiten eingebunden sei, und dass noch vor Weihnachten ein Flugblatt in alle Haushaltungen verteilt werde.

Am 24. Januar 2003 veröffentlichte der Regierungsrat den Beschluss vom 21. Januar 2003, den Felskopf zu sprengen. Tags zuvor hatten Frau Landammann Dr. Gabi Huber und Baudirektor Oskar Epp in Bristen über die geplanten Arbeiten informiert. Dabei waren auch diverse Vertreter der Baudirektion nach Bristen gekommen. In Bristen wurde vor allem die Lösung mit der Erschliessung des Dorfes Bristen mit der Standseilbahn kritisiert. Frau Landammann Dr. Gabi Huber begründete den Entscheid. Auf eine Luftbrücke mit Helikoptern war aus Kosten- und Witterungsgründen verzichtet worden. Auf die Noterschliessung - via Frentschenberg oder Ried - wurde aus Kosten- und Termingründen verzichtet, da in diesem Fall eine Sprengung des Felskopfes erst im Jahr 2004 oder 2005 erfolgen könnte. Baudirektor Oskar Epp bezeichnete die Standseilbahn als "sicher keine gute, aber immerhin die am wenigsten schlechte Lösung".

Im Vorfeld der Sprengung wurde der Kommunikationsrhythmus der Baudirektion zusammen mit der Gemeinde Silenen mindestens im Zweiwochentakt gesetzt. Angesichts der bereits im Februar und März teilweise gesperrten Strasse galt es vor allem zu kommunizieren, dass der öffentliche Verkehr von und nach Bristen gewährleistet sei. Teilweise war die Anbindung gar noch besser als vor der (teilweisen) Sperrung der Bristenstrasse. Vor allem der Pendelbusverkehr in Bristen wurde von Gemeinde und Baudirektion als Service für die auf den öffentlichen Verkehr angewiesenen Bristnerinnen und Bristner kommuniziert.

Die Sprengung vom 31. März 2003 wurde von einem immensen Medien- und Publikumsinteresse begleitet. An einer Medienkonferenz im Vorfeld des Sprengtages wurde am 24. März 2003 die Eröffnung der Standseilbahn erläutert und Ausblick gehalten auf den Sprengtag. In den Medien (Fernsehen, Radio, Print, Internet) war die Sprengung des Felskopfes St. Antoni eines der Hauptthemen am 31. März 2003.

Am 8. April 2003 hielt der Regierungsrat seine Sitzung in Bristen ab. Dorthin gelangte er fahrplanmässig mit der Standseilbahn. Am Rande der Sitzung wurde über den Fortschritt der Räumung der Bristenstrasse informiert.

Die Situation Anfangs April illustriert die Berichterstattung der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. April 2003 zum Thema Bristenstrasse: Unter dem Titel «Die Lage muss neu analysiert werden», wird über die Fragestunde im Zürcher Landrat tags zuvor berichtet. Zitat: "Wann kann die Bristenstrasse wieder geöffnet

werden? Diese Frage beschäftigt zurzeit nicht nur die rund 600 Einwohnerinnen und Einwohner des Dorfes im Maderanertal, die momentan in ihrer Mobilität relativ stark eingeschränkt sind (...) Karl Schilter (CVP, Altdorf) und Louis Ziegler (FDP, Silenen) wollten wissen, ob der vorgesehene Terminplan auch wirklich eingehalten werden könne. (...) 'Das Trasse der Bristenstrasse ist zum Teil sehr stark zerstört oder sogar weggerissen worden', hielt Baudirektor Oskar Epp fest. Besonders betroffen seien die Strassenabschnitte mit einem relativ schlechten Mauerwerk. 'Das Schadensausmass kann aber zurzeit noch nicht eruiert werden.' Es gebe zwar sehr viele vermeintliche Experten aus der Baubranche und sogar aus der Baudirektion Uri, die mit unbedachten Äusserungen über eine unumgängliche Verzögerung der Wiedereröffnung der Strasse grosse Verunsicherung verursacht hätten. 'Wir werden die Einwohnerinnen und Einwohner von Bristen in den nächsten Tagen über den aktuellsten Stand der Abklärungen orientieren. Definitive Termine werden wir aber nicht bekannt geben können, da Verzögerungen nie auszuschliessen sind', betonte Epp. 'Im jetzigen Zeitpunkt gehen wir aber davon aus, dass die geplante Sperrung der Bristenstrasse wie angekündigt acht Wochen dauert.' Epp äusserte sich auch zur geplanten umfassenden Sanierung der Bristenstrasse. (...) Nach der Sprengung des Felskopfs Isächäli stehe man jetzt vor einer neuen Ausgangslage. Die Sicherung im Bereich oberste Wendeplatte bis St. Antoni sei eigentlich Bestandteil des Vorprojekts gewesen, jetzt aber bereits in der Phase der Realisierung. Nach Abschluss der laufenden Arbeiten müsse die Lage deshalb neu analysiert und das Vorprojekt überarbeitet respektive angepasst werden. 'Wir hoffen aber, dass dies bis Ende des laufenden Jahres geschehen kann', so Epp. 'Dann ist der Weg frei, um politische Überlegungen anzustellen.'"

Am 29. April 2003 wurde in einer Medienmitteilung der Baudirektion unter dem Titel "Massive Schäden an den Strassenfundamenten zutage getreten" der Eröffnungstermin auf "voraussichtlich Mitte Juni" angekündigt. Bis dahin waren die Verantwortlichen davon ausgegangen, dass die Strasse nach Mitte Mai wieder befahrbar sein könnte. Ebenfalls wurde Folgendes kommuniziert: "Seit einigen Tagen werden an verschiedenen Stellen neue Fundamente für die weggerissenen Strassenstücke erstellt. (...) Im Anschluss daran können die Stützmauern betoniert werden, wie es im Projekt Bristenstrasse vorgesehen ist. Auf den neuen Abschnitten wird die Strasse damit bei der Eröffnung dauerhaft saniert sein."

An der Eröffnung der Bristenstrasse am 18. Juni 2003 betonte Baudirektor Oskar Epp dass es "für das ausserordentliche Problem eine aussergewöhnliche Lösung brauchte" In der kurzen Zeit seien nicht einfach ein Felskopf gesprengt und die Sprengschäden behoben worden. Es sei ein Werk für die Zukunft der Bevölkerung von Bristen geschaffen worden. Vor gut einem Jahr habe der Landrat die Regierung beauftragt, ein Projekt zur Sicherung und Sanierung der Bristenstrasse vorzulegen. "Unter dem Strich ist durch die Weichenstellung 'von oben' nichts anderes passiert, als dass in Rekordzeit beinahe 50 Prozent des vom Regierungsrat vorgesehenen Sanierungsprojektes realisiert wurde", erklärte Oskar Epp⁹. In der Berichterstattung der Neuen Urner Zeitung über die Eröffnung wurde am 20. Juni 2003 unter dem Titel "Kosten: Höher als

⁹ s. Urner Wochenblatt, Online-Artikel vom 19. Juni 2003

erwartet" folgender Text veröffentlicht: "Das geplante Budget für die Sanierung der Bristenstrasse konnte nicht eingehalten werden. «Die Kosten sind in die Höhe geklettert, dazu müssen wir stehen», so Baudirektor Oskar Epp an der Eröffnungsfeier. Wie teuer das ganze Projekt schliesslich zu stehen komme, kann Epp noch nicht sagen. «Zum jetzigen Zeitpunkt ist jede Zahl eine Spekulation.»"¹⁰

Am 25. Juni 2003 war der Baudirektor aus anderem Grund von der Gesamt-GPK zu einem Gespräch eingeladen. Bei dieser Gelegenheit informierte er die GPK, dass insgesamt 400 Meter Strasse neu aufgebaut werden musste, da die Fundamente vollends in die Tiefe gerissen waren. Es sei mit Mehrkosten zu rechnen, genaue Zahlen seien derzeit nicht erhältlich. Im Weiteren wies der Baudirektor auf den starken Druck hin, unter dem die Arbeiten ausgeführt werden mussten. Dank professionellem Verhalten aller Beteiligten seien Unfälle vermieden worden.

In einer Gastkolumne in der Neuen Urner Zeitung¹¹ legte ein ehemaliger Urner Radiojournalist Zeugnis ab, dass es zu diesem Zeitpunkt in breiten Kreisen bekannt war, dass die Bristenstrasse mehr kosten würde: "Warum niemand ganz so genau sagen kann oder will, wie viel denn jetzt der Bau der neuen Bristenstrasse effektiv kostet, sich niemandem viel mehr als ein 'mehr als geplant' entlocken lässt", stand zu lesen.

Am 14. August 2003 veröffentlichte der Regierungsrat eine Medienmitteilung unter dem Titel "Untersuchung zur Kostenüberschreitung bei der Bristenstrasse". Darin wird ausgeführt, dass die Baudirektion den Regierungsrat in der Sitzung vom 12. August 2003 anlässlich der ersten ordentlichen Sitzung nach den Sommerferien orientiert habe, dass die unbestrittenermassen schwierige Sicherung und Wiederherstellung der Bristenstrasse zu einer sehr massiven Kostenüberschreitung geführt habe. Der Regierungsrat habe beschlossen, eine externe Fachperson zu beauftragen, die Ursachen dieser Kostenüberschreitung zu untersuchen.

Im Lauf der folgenden Wochen bis Ende August äusserten alle Urner Parteien ihre Meinungen per Medienmitteilung. Die Forderung nach einer landrätlichen Prüfungskommission wurde erhoben und in die Diskussion gebracht.

Am 22. September 2003 beschloss der Landrat, die LPK Bristenstrasse einzusetzen, die am 24. September 2003 aus Mitgliedern der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission gewählt wurde.

Ebenfalls am 22. September 2003 wurde eine Interpellation von Landrat Josef Anderrütti, Schattdorf, mit sieben Fragen an den Regierungsrat eingereicht.

Am 1. Oktober 2003 wurden den lokalen Zeitungen auf entsprechende Anfrage die 26 detaillierten Fragen des Regierungsrates an die Experten zugestellt und von der Neuen Urner Zeitung am 2. Oktober 2003 im vollen Wortlaut abgedruckt.

¹⁰ s. Neue Urner Zeitung vom 20. Juni 2003

¹¹ s. Neue Urner Zeitung vom 27. Juni 2003, Seite 23

Am 22. Januar 2004 wurden der Landrat und die Öffentlichkeit in einer weiteren Medienmitteilung über den Zwischenstand der Abklärungen zur Kostenüberschreitung Bristenstrasse orientiert. Die Expertise sei termingerecht abgeliefert worden. Ebenso wurde erwähnt, dass der Regierungsrat die Frage der individuellen Verantwortlichkeit und des Verschuldens durch alt Bundesrichter Prof. Karl Spühler, Zürich, abklären lasse. Auch die Aktivitäten der LPK Bristenstrasse wurden erwähnt. Die definitive Wertung und Folgerungen des Regierungsrates wie auch der Bericht der landrätlichen Prüfungskommission wurden zusammen mit dem technischen Expertenbericht zirka für Mitte Februar zur Veröffentlichung in Aussicht gestellt.

Am Dienstag, 10. Februar 2004, 11.30 Uhr, orientierten Frau Landammann Dr. Gabi Huber, Landesstatthalter Josef Arnold und Volkswirtschaftsdirektor Isidor Baumann im Namen des Regierungsrates an einer Medienkonferenz die Öffentlichkeit. Dabei wurden die Inhalte des Regierungsratsbeschlusses vom Montag, 9. Februar 2004, öffentlich gemacht.

Der Inhalt des Regierungsratsbeschlusses ist kurz zusammengefasst folgender:

- a) Der Regierungsrat lehnt es ab, die politische Verantwortung für die Kostenüberschreitung bei der Sicherung und Wiederinstandstellung der Bristenstrasse zu übernehmen. Stattdessen erachtet er ausschliesslich den Baudirektor und die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau als dafür verantwortlich.
- b) Der Regierungsrat wirft dem Baudirektor vor, er sei seinen Pflichten nicht nachgekommen. Er habe die Zuständigkeitsvorschriften missachtet und seine Informationspflicht gegenüber dem Regierungsrat verletzt. Obwohl er über den Stand der Dinge frühzeitig orientiert worden sei, habe er die offensichtliche Kompetenzüberschreitung akzeptiert und sanktioniert. Er habe den Regierungsrat vor der Wiedereröffnung der Bristenstrasse nie über die Entwicklung und den Stand des Projekts namentlich hinsichtlich der Kosten orientiert. Damit trage er die politische Verantwortung für die begangenen Fehler. "Um derartige Vorkommnisse inskünftig möglichst zu vermeiden", behielt sich der Regierungsrat vor, bei bestimmten einzelnen Geschäften der Baudirektion die regierungsrätliche Baukommission oder die Baudirektion-Stellvertretung einzusetzen.
- c) Gemäss Regierungsrat hätten die drei Mitarbeiter des Amtes für Tiefbau ihre Sorgfalts- und Treuepflicht gegenüber dem Kanton wiederholt und erheblich verletzt. Deshalb habe der Regierungsrat beschlossen, sich auf den 31. Januar 2005 von den drei betroffenen Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau zu trennen.

Den anwesenden Medienschaffenden wurden die Expertisen Ritz/Alpiger und das Rechtsgutachten von Prof. Spühler abgegeben.

Einige Stunden darauf wurden die den Medien abgegebenen Unterlagen per Post an den Landrat verschickt.

IV. Die Beschlüsse des Regierungsrates vom 21. Januar 2003 und vom 11. Februar 2003

Mit Regierungsratsbeschluss vom 21. Januar 2003 wurde das weitere Vorgehen in Sachen Fels Sprengung festgelegt. Am 11. Februar 2003 genehmigte der Regierungsrat auf Antrag der Baudirektion das Projekt für die Sprengung des Felskopfes und erteilte einen entsprechenden Kredit.

1. Grundsatzbeschluss des Regierungsrates vom 21. Januar 2003

Am 20. Januar 2003 wurde der Regierungsrat von den Verantwortlichen der Baudirektion sowie vom zuständigen Geologen in einer Sitzung mündlich über das Projekt orientiert. Der Antrag der Baudirektion enthält die Vorgeschichte, die ausführlich beschriebenen drei Lösungsansätze (verankern, zersägen, sprengen) sowie eine Beschreibung der nötigen flankierenden Massnahmen (Notstrasse, Luftbrücke, Standseilbahn).

Schliesslich beantragte die BD die Lösung des Problems mittels Grosssprengung.

Der Regierungsrat erwog Folgendes:

„1. Die Bristenstrasse wird von einem Felssturz grossen Ausmasses bedroht. Da ein Felsabbruch die Strasse gleich fünf Mal unterbricht, ist der Gefährdungsbereich lang (total zirka 1'080 m). Ein Absturz des Felskopfes gilt laut Aussage des Geologen als sicher. Auch wenn der Absturz naturgemäss zeitlich nicht prognostiziert werden kann, ist unbestreitbar, dass der absturzgefährdete Felskopf eine grosse Gefahr darstellt.

2. Die Ungewissheit wirkt lähmend auf die Bevölkerung von Bristen. Je länger dieser Zustand andauert, desto gravierender zeigen sich die Auswirkungen. Eine "natürliche Lösung" dieses Problems, das heisst zuzuwarten, bis der Felskopf von selbst zu Tal fährt, ist nicht verantwortbar. Es ist in jedem Fall zweckmässiger, die entstehenden Probleme jetzt zu erkennen und auf einen festgesetzten Zeitpunkt zu lösen.

3. Als Strasseneigentümer trägt der Kanton Uri die Werkeigentümerhaftung, das heisst, er hat das Risiko auf ein zulässiges Mass zu reduzieren. Mangels einer Alternative und dank der permanenten, automatischen Überwachung hat die Baudirektion bis heute davon abgesehen, die Bristenstrasse zu sperren. Falls sich die Risse weiter öffnen, müsste die Strasse durch das Amt für Tiefbau aus Sicherheitsgründen geschlossen werden, ohne die Gewissheit zu haben, dass ein Abbruch in nächster Zeit eintreten wird. Eine unbekannt lange Sperrung der Strasse wäre die Folge, die Bristen nicht zugemutet werden kann.

4. Jede Sanierungslösung der Bristenstrasse bedarf vorgängig einer Beseitigung der Felssturzgefahr. Auch das Vorprojekt für die langfristige Sicherung der Bristenstrasse beinhaltet eine Stabilisierung des Felskopfes (mittels Anker); dafür wurden Kosten von 2.7 Mio. Franken geschätzt.

5. Eine Grosssprengung kann das Problem sach- und zeitgerecht lösen. Sie ist zwar auch mit Risiken verbunden. Doch sind diese im Vergleich zu den Alternativen (zuzuwarten oder Variante Verankerung) als tragbar einzustufen.
6. Wenn man sich für eine Grosssprengung entscheidet, gibt es keinen Grund, damit zuzuwarten, denn man würde nur die Dauer der Ungewissheit mit all ihren negativen Folgen für Bristen verlängern. Auch finanziell ergäben sich keine Vorteile. Aus heutiger Sicht kann eine Sprengung anfangs April 2003 vorgenommen werden.
7. Eine Sprengung des Felskopfes ist notwendigerweise mit einer längeren Strassensperrung verbunden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt muss eine Notverbindung zur Verfügung stehen.
8. Eine Notstrasse kann auf anfangs April 2003 nicht bereitgestellt werden. Aus diesem Grund, aber auch angesichts der hohen Kosten, scheidet eine solche Lösung aus.
9. Die im Einverständnis mit der SBB AG als Eigentümerin inzwischen erfolgte Untersuchung an der Standseilbahn bestätigt den relativ guten Zustand vieler Anlagenteile, so dass die Bahn mit einem Investitionsaufwand von zirka Fr. 320'000.-- wieder in Betrieb genommen werden kann. Der Vergleich der beiden Transportmittel Helikopter und Standseilbahn zeigt, dass bei der Standseilbahn wegen den notwendigen Investitionen zwar mit hohen Grundkosten, aber dafür mit geringeren Betriebskosten gegenüber dem Betrieb einer "Luftbrücke" mit Helikopter zu rechnen ist. Das Kostenrisiko bei Terminproblemen und erhöhten Transportbedürfnissen ist bei der Lösung Standseilbahn bedeutend kleiner als bei einem Helikopterbetrieb. Zudem ist die zeitliche und witterungsbedingte Operationsfähigkeit der Standseilbahn viel höher als beim Helikopter. Aus diesen Gründen ist es zweckmässig, die Standseilbahn unverzüglich wieder instand zu stellen. Ihre Bereitstellung liegt zeitlich auf dem kritischen Weg; nur eine sofortige Auftragserteilung an die Firma Garaventa erlaubt, den Zeitplan von anfangs April 2003 einzuhalten. Dass in Ausnahmefällen trotzdem auf den Helikopter zurückgegriffen werden muss, ist nicht auszuschliessen. Doch muss der Einsatz dieses Verbindungsmittels klar beschränkt und mit eindeutigen Zuständigkeiten organisiert sein.
10. Neben den Problemen, eine Verbindung zu Bristen herzustellen, während die Strasse gesperrt ist, sind eine Reihe weiterer Aufgaben zu lösen, namentlich solche in organisatorischer Hinsicht. Nach der gesetzlichen Kompetenzordnung ist es Aufgabe des Kantons, die Verbindung zu Bristen sicherzustellen; dazu gehören die Grosssprengung des drohenden Felskopfes sowie die Instandstellung und der Betrieb der Standseilbahn während der Zeit, in der die Strasse nach Bristen gesperrt sein wird. Die übrigen Aufgaben sind Sache der Gemeinde; dazu gehören namentlich organisatorische Massnahmen, um die zur Verfügung gestellte Verbindung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen und optimal nutzen zu können. Es ist der Gemeinde freigestellt, hierfür allenfalls Einheiten des Zivilschutzes einzusetzen. Der Kanton kann hier mit seiner Verwaltung beratend zur Seite stehen.
11. Die Baudirektion pflegte am 13. Januar 2003 mit dem Gemeinderat und den Landrätinnen und Landräten von Silenen eine Aussprache. Gestützt darauf beschloss der Gemeinderat noch gleichentags, dass er das Vorhaben in allen Punkten (Gross-

sprengung möglichst rasch, Noterschliessung Standseilbahn) unterstützt. Auch die Landrätinnen und Landräte äusserten sich in gleichem Sinne.

12. Für die Grosssprengung ist mit Kosten von rund Fr. 3'000'000.-- zu rechnen, während die Wiederinbetriebnahme der Standseilbahn Kosten von rund Fr. 320'000.-- verursachen wird. Hinzu kommen die Aufwendungen für den Betrieb dieser Seilbahn.

Nach Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung vom 14. Dezember 1994 über den Finanzhaushalt des Kanton Uri (FHV; RB 3.2111) liegen tatsächlich gebundene Ausgaben vor, wenn der Kanton ausserhalb des gesetzgeberisch geordneten Verfahrens dringliche Massnahmen treffen muss, um eine Sicherheit zu wahren. Nach herrschender Auffassung sind diese Voraussetzungen erfüllt, wenn sich die Ausgabe als unumgänglich erweist, um das Gemeinwesen in seinem Bestand, seiner Sicherheit oder anderen vitalen Interessen zu schützen (Rolf Andreas Tinner, Finanzkontrolle in den Zürcher Gemeinden, Zürich 1983 Seite 109 mit Hinweisen). Angesichts der unmittelbar drohenden Gefahr, die vom überhängenden Felskopf ausgeht, und der vitalen Interessen, die für Bristen auf dem Spiel stehen, sind diese Voraussetzungen erfüllt und Kosten somit als tatsächlich gebundene Ausgaben zu betrachten. Das bedeutet, dass der Regierungsrat zuständig ist, die erforderlichen Ausgaben zu beschliessen. Er hat die verursachten Kosten im Nachhinein dem Landrat zur Kenntnis zu bringen.“

Gestützt auf diese Erwägungen fasste der Regierungsrat am 21. Januar 2003 folgende Beschlüsse:

- „1. Der drohende Felssturz des überhängenden, labilen Felskopfes an der Bristenstrasse ist mittels einer Grosssprengung künstlich auszulösen. Die Grosssprengung hat zum frühest möglichen Termin zu erfolgen. Aus heutiger Sicht dürfte dies anfangs April 2003 der Fall sein.
2. Um die Notverbindung für die Zeit, während der die Strasse nach Bristen zwischen Amsteg und St. Antoni gesperrt sein wird, sicherzustellen, ist - in Absprache mit der Eigentümerin – hierfür die Standseilbahn wieder in Betrieb zu nehmen. In Ausnahmefällen kann die Baudirektion notwendige Helikopterflüge bewilligen.
3. Für die Grosssprengung des Felskopfes hat die Baudirektion dem Regierungsrat so rasch als möglich ein entsprechendes Projekt zur Genehmigung zu unterbreiten. Gleichzeitig hat sie dem Regierungsrat den erforderlichen Kredit zu beantragen. Dabei handelt es sich um tatsächlich gebundene Ausgaben, die zu beschliessen der Regierungsrat zuständig ist.
4. Die Standseilbahn des Kraftwerks Amsteg ist umgehend so instand zu setzen, dass sie als Verbindung nach Bristen dienen kann während der Zeit, da die Strasse gesperrt sein wird. Dazu bewilligt der Regierungsrat als tatsächlich gebundene Ausgabe einen Kredit von Fr. 320'000.--. Die Baudirektion erhält Vollmacht, mit der Firma Garaventa AG, Goldau, den Werkvertrag dazu abzuschliessen.
5. Der Betrieb der Standseilbahn während der Sperrung der Bristenstrasse wird vom Kanton Uri organisiert und finanziert. Die Baudirektion hat zusammen mit der Genehmigung des Kredites für die Grosssprengung einen Kredit für den Betrieb der Seilbahn zu beantragen.

6. Der Kanton ist bereit, die Gemeinde Silenen und die Fraktion Bristen bei der Organisation und Bewältigung ihrer Aufgaben während der Zeit, in der die Strasse gesperrt sein wird, beratend zu unterstützen.
7. Die beschlossenen Ausgaben sind dem Landrat zur Kenntnis zu bringen.“

2. Entscheid des Regierungsrates vom 11. Februar 2003

Am 11. Februar 2003 unterbreitete die Baudirektion ein entsprechendes Projekt für die Grosssprengung des Felskopfes und für die Krediterteilung. Der Regierungsrat zog in Erwägung:

„1. Mit dem vorgeschlagenen Vorgehen kann das Sicherheitsproblem rasch und effizient gelöst werden. Die damit verbundenen Einschränkungen für die Bevölkerung von Bristen können damit in einem tolerierbaren Mass gehalten werden.

2. Am 21. Januar 2003 hat der Regierungsrat festgestellt, dass es sich bei diesen Kosten nach Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung vom 14. Dezember 1994 über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) um tatsächlich gebundene Ausgaben handelt. Damit ist der Regierungsrat zuständig, die erforderlichen Ausgaben zu beschliessen.

3. Die Gefahr, die vom drohenden Felskopf ausgeht, ruft nach einer raschen Realisierung des Vorhabens. Deshalb ist es gerechtfertigt, sich bei den Arbeitsvergaben auf Artikel 14 Buchstabe e der Verordnung vom 11. Dezember 1996 über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung [SV]; RB 3.3112) zu berufen. Danach kann ein Auftrag im freihändigen Verfahren vergeben werden, wenn unvorhersehbare Ereignisse eintreten, welche die Beschaffung im offenen oder selektiven Verfahren aus zeitlichen Gründen nicht zulassen.“

und beschloss:

1. Das Projekt der Baudirektion wird genehmigt.
2. Für die Realisierung dieses Vorhabens wird ein zusätzlicher Kredit von Fr. 2'980'000.- bewilligt. Er ist dem Konto 5111.501.29 als tatsächlich gebundene Ausgabe zu belasten.
3. Die Baudirektion wird beauftragt, mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und mit dem Bundesamt für Strassen die Subventionierung des Vorhabens zu regeln.“

3. Finanzrechtliche Kompetenz des Regierungsrates

Der Regierungsrat qualifizierte den Kredit für die Sprengung des Felskopfes und die Wiederherstellung der Bristenstrasse als tatsächlich gebunden und damit als ausserhalb des normalen gesetzgeberisch geordneten Verfahrens stehend.

Die massgebende Bestimmung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV) lautet wie folgt:

"Artikel 42 Gebundene Ausgabe

¹Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn in Bezug auf ihren Umfang, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere wesentliche Modalitäten keine grosse Handlungsfreiheit besteht.

²Ist die Handlungsfreiheit stark eingeschränkt, handelt es sich um eine unmittelbar gebundene, andernfalls um eine mittelbar gebundene Ausgabe.

³Tatsächlich gebundene Ausgaben liegen vor, wenn der Kanton ausserhalb des gesetzgeberisch geordneten Verfahrens dringliche Massnahmen treffen muss, um seine Sicherheit zu wahren.

⁴Der Landrat entscheidet über die mittelbar gebundenen Ausgaben, der Regierungsrat über die unmittelbar gebundenen und tatsächlich gebundenen Ausgaben."

Die Zuständigkeit des Regierungsrates im Sinne von Artikel 42 Absatz 3 und 4 FHV ist nur gegeben, wenn "dringliche Massnahmen" getroffen werden müssen. Eine solche Situation liegt vor, wenn eine Investition der öffentlichen Hand so gebieterisch notwendig ist, dass ein freier Entscheid überhaupt nicht mehr möglich ist; eine Verweigerung der Ausgabe ist schlichtweg undenkbar. Dies ist beispielsweise der Fall bei ernsthaften Krisenlagen oder Naturkatastrophen. Bei Artikel 42 Absatz 3 FHV handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung. Dementsprechend darf das Vorliegen des Tatbestandes der "dringlichen Massnahmen" nicht leichtfertig bejaht werden. Vielmehr muss es darum gehen, vitale Interessen zu retten. Vorausgesetzt ist ein eigentlicher Notstand, wobei dieser auch in einer zeitlichen Dringlichkeit bestehen muss, d.h. eine Ausgabe nicht hinausgeschoben werden kann.

Ein klassischer Fall einer Notstandssituation liegt vor, wenn Ausgaben getätigt werden müssen, um die Bevölkerung aus einer latenten Gefahr (Lawine, Hochwasser, Waldbrand usw.) zu evakuieren. Vorausgesetzt ist, dass die drohende Gefahr akut und nicht anders abwendbar ist.

4. Beurteilung

- a) Genügte die dem Regierungsrat vorgelegten Entscheidungsgrundlagen, insbesondere die Risikoanalysen?

Auf Grund der Informationen, welche die LPK Bristenstrasse erhielt, ist es unklar, welche Entscheidungsgrundlagen dem Regierungsrat zur Verfügung standen. Am 20. Januar 2003 - am Vortag des eigentlichen Entscheides – fand eine Informationsveranstaltung des Amtes für Tiefbau für den Regierungsrat statt.

Der Regierungsrat antwortete der LPK auf eine entsprechende Frage: "Der Regierungsrat stützte sich auf den Antrag der Baudirektion und auf die münd-

lichen Erörterungen der Sachbearbeiter und des Geologen vom 20. Januar 2003 dazu." Von der Informationsveranstaltung wurde weder ein Protokoll noch eine Aktennotiz erstellt.

Die der LPK zur Verfügung gestellten Berichte und Abklärungen der Baudirektion zeigen im Detail auf, dass die Verantwortlichen sich schon seit Jahren mit der Thematik auseinandergesetzt hatten und diesbezüglich über grosse Kenntnisse des von Felsabbrüchen bedrohten Gebietes verfügten. So existiert ein Studienbericht aus dem Jahr 1995, welcher sich mit der Beurteilung der Gefährdung der Strasse auseinandersetzt. Im zusammenfassenden Bericht zum Vorprojekt langfristige Sicherung der Bristenstrasse Amsteg-St. Antoni vor geologischen Ereignissen aus dem Jahr 2000 findet sich eine Liste von geologischen Grundlagen, felsmechanischen Untersuchungen, Inspektionsberichten, Beurteilungen der Tragfähigkeit der Fahrbahn sowie eine Erfassung und Beurteilung der Steinschlag- und Felssturzgefahr, alle erstellt zwischen 1994 und 2000. Die Erkenntnis, dass die ganze Strecke stark unterschossen ist und dass Sickerwasser im entsprechenden Gebiet vorhanden ist, trugen zur Einschätzung bei, dass sich die Gefahr von erheblich zu gross entwickeln würde.

Bei den Akten, welche der LPK zur Verfügung standen, befindet sich ein Bericht von Dr. F. Keller (Dr. M. Knobel + Partner AG, Büro für Technische Geologie, Sargans). In diesem wird unter anderem festgehalten, dass beim Felskopf nordöstlich des "Isenchäli" von labilen, das heisst kritischen Zuständen ausgegangen werden muss. Ein Abkippen oder Abbrechen der Felsmassen sei innerhalb weniger Wochen möglich, könne aber auch erst in Jahrzehnten bis Jahrhunderten eintreten. Die Vorwarnzeit, das heisst die Zeitdifferenz zwischen dem Beginn einer möglichen Bewegung und dem Abbruch der Felspakete wurde eher auf wenige Stunden als auf Wochen und Monate geschätzt. Aufgrund des erhobenen Befundes schlug F. Keller verschiedene Sofortmassnahmen sowie mittelfristige und langfristige Massnahmen vor.

Nach der Aktenlage, wie sie sich der LPK präsentiert, stützte der Regierungsrat seinen Entscheid wie erwähnt lediglich auf den schriftlichen Antrag der Baudirektion sowie die mündlichen Ausführungen der Fachleute anlässlich der Information vom 20. Januar 2003. Aus Sicht der LPK standen dem Regierungsrat für seinen Entscheid in bescheidenem Masse schriftliche Unterlagen zur Verfügung. Entsprechend schlecht sind die Grundlagen des regierungsrätlichen Entscheides dokumentiert.

Offen bleibt für die LPK Bristenstrasse die Frage, ob sich der Regierungsrat als Entscheidbehörde über die möglichen Folgen einer Totalzerstörung der Strasse erkundigte.

b) War die Gefahr effektiv "unmittelbar drohend", sodass sofortiger Handlungsbedarf bestand?

Es stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat die beschlossene Ausgabe im Umfang von Fr. 3.6 Mio. zu Recht als tatsächlich gebunden qualifiziert hat.

Dies hängt davon ab, ob eine Situation vorgelegen hat, welche "dringliche Massnahmen" im Sinne von Artikel 42 Absatz 3 FHV erforderte.

Der Regierungsrat begründet seinen Entscheid mit dem Umfang der Ausgabe und dem Zeitpunkt der Vornahme, aber auch damit, dass ein freier Entscheid nicht möglich und die Verweigerung der Ausgabe undenkbar gewesen sei und dass die Sicherheit gewahrt werden musste. In Bezug auf die vom Regierungsrat geltend gemachte Dringlichkeit stellen sich Fragen. Gemäss Antrag der Baudirektion an den Regierungsrat vom 15. Januar 2003 "wurden am überwachten Felskopf noch keine beunruhigenden Bewegungen festgestellt" (S. 1). Zudem sei die Gefahr eines spontanen Abbruchs "latent vorhanden, zur Zeit aber nicht akut". Im regierungsrätlichen Entscheid vom 21. Januar 2003 fehlen diese Passagen. Es kann durchaus bezweifelt werden, ob die vom Regierungsrat geltend gemachte zeitliche Dringlichkeit in Bezug auf die drohende Gefahr tatsächlich in einem Ausmass gegeben war, das es gerechtfertigt hat, einen Entscheid ausserhalb des gesetzgeberisch geordneten Verfahrens zu treffen.

Der in der Zwischenzeit gesprengte Fels stellte aber eine grosse Gefahr für Leib und Leben von Strassenbenützern dar. Im Zweifelsfall über die zeitliche Dringlichkeit und unter Berücksichtigung der sehr kurzen Vorwarnzeit ist in Fällen wie dem vorliegenden unmittelbarer Handlungsbedarf anzunehmen.

Die LPK teilt die Auffassung, dass es sich bei den am 11. Februar 2003 beschlossenen Fr. 3,6 Mio. um eine tatsächlich gebundene Ausgabe gehandelt hat. Damit war der Regierungsrat kompetent, diese zu beschliessen. Die LPK sieht keinen Grund, die Zuständigkeit des Regierungsrates für den Entscheid zu verneinen. Jener hat vielmehr seine Verantwortung wahrgenommen.

c) Verifizierung der für den Entscheid getroffenen Annahmen

Wie bereits erwähnt, ist der Entscheid des Regierungsrates in bezug auf die schriftlichen Grundlagen knapp dokumentiert. Die Schätzung der Auswirkungen der Sprengung auf die Strasse, der erforderlichen Mittel (z. B. waren keine Mittel für Sicherung des Hanges und Schutzbauten für die Sicherung der Strasse vorgesehen [Modul F8 und F9]¹²) wurden von der Baudirektion vorgenommen und vom Regierungsrat mit dem Projekt wie vorgelegt bewilligt. Es stellt sich die Frage, ob die Ausführungen der Baudirektion in Bezug auf die Stabilität der Strasse und das Schadenpotenzial im Rahmen der Sprengung vom Regierungsrat hinterfragt worden sind. Unklar ist auch, inwieweit sich der Regierungsrat mit einem Worstcase-Szenario befasst hat.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das Projekt sehr gut ausgearbeitet war, als es dem Regierungsrat vorgelegt wurde. Dies bestätigen auch die vom Regierungsrat beigezogenen Experten Ritz/Alpiger¹³ wenn sie schreiben „Die Projektorganisation mit den Modulen A – F und den Stabstellen war detailliert, logisch und zweckmässig für das Vorhaben ausgebaut“. Die

¹² s. Seite 13

¹³ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 10

Experten vertreten im Übrigen die Meinung, dass sowohl der Weg der Entscheidungsfindung als auch die eindeutige Empfehlung richtig waren und führen weiter aus: "Mit dem ausführlichen Argumentenkatalog mit Risikobetrachtungen sowie Vor- und Nachteilen wurde der Regierungsrat genügend und richtig informiert" (S. 13). Die Experten erheben jedoch den Vorwurf, dass sich niemand vertieft mit der Stabilität des Hanges und der Strasse befasst habe, was eine Mitursache massgeblicher Mehrkosten sei. Darauf wird zurückzukommen sein¹⁴.

Im Projektdossier vom 30. Januar 2003 wurden diverse Elemente zusammengefügt. Es wird oft auf Erkenntnisse des Workshop-Teams verwiesen. Es fehlen genauere Angaben zu klar bezeichneten Verantwortlichen. Der Expertenbericht Ritz/Alpiger hält fest, dass dabei nicht von einem verantwortlichen Projektverfasser ausgegangen werden kann¹⁵.

d) Warum wurde nie eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt?

Die Arbeiten für die Sprengung des Felskopfes und die Wiederherstellung der Bristenstrasse wurden ohne öffentliche Ausschreibungen vergeben. Die Arbeitsvergaben erfolgten fast durchwegs im freihändigen Verfahren. Auf Grund von Artikel 14 Bst e der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung) vom 11. Dezember 1996 (RB 3.3112) kann ein Auftrag im freihändigen Verfahren vergeben werden, wenn wichtige Gründe vorliegen, namentlich wenn unvorhersehbare Ereignisse eintreten, welche die Beschaffung im offenen oder selektiven Verfahren aus zeitlichen Gründen nicht zulassen.

Die Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen im Baubereich hätte grosse Verzögerungen mit sich gebracht. Die Aufträge mussten meist in Regie vergeben werden, da angesichts der zerstörten Strassenabschnitte keine Ausmasse für ein Devis existierten. Die Verantwortlichen lebten quasi „von der Hand ins Maul“, indem tagsüber gebaut wurde, was in der Nacht davor geplant worden war.

Die LPK ist der Auffassung, dass angesichts der konkreten Umstände – insbesondere aufgrund der vom Regierungsrat bejahten zeitlichen Dringlichkeit – ein Anwendungsfall von Artikel 14 Bst. e Submissionsverordnung gegeben war. Zu Recht wurde daher auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet und die Auftragsvergabe im freihändigen Verfahren durchgeführt.

¹⁴ s. S. 30 ff.

¹⁵ s. S. 30 ff.

V. Die Geschäftsführung der Verwaltung bei der Umsetzung des RRB vom 11. Februar 2003

1. Aufgaben und Kompetenzen

Dieses Kapitel soll Aufschluss geben über Aufgaben und Kompetenzen, wie sie den einzelnen Akteuren auf Stufe Verwaltung bei der Vorbereitung und Realisierung des Projekts zukamen. Es wird dargestellt, wie die Stellvertretungen und die Bauleitung organisiert waren und welche Aufgaben sie hatte. In einem Exkurs wird auf die Kostenkontrolle eingegangen. Für die Beschreibung von Aufgaben und Kompetenzen der Beteiligten wird auf das Organisationsreglement und auf das Projekthandbuch der Baudirektion im Besonderen abgestellt. Dieses ist Bestandteil des bei der BD eingeführten Qualitätsmanagements nach ISO 9001.

Die Zuständigkeit des Amtes für Tiefbau ist im Organisationsreglement festgelegt. Es ist namentlich zuständig für:

- die Unterzeichnung sämtlicher Verträge über Projektierungsarbeiten und Bauleitungen im Tiefbau, die vom Regierungsrat oder von der Baudirektion genehmigt sind (Art. 2 Abs. 2 Bst. a Ziff 2).
- Ausgaben von Fr. 75'000.- pro Einzelgeschäft, das mit Projektierungen, Materiallieferungen oder Bauarbeiten des Tiefbaus zusammenhängt (Art.3 Abs. 5 Bst. b Ziff 2.1).

Nachfolgend werden die Aufgaben der an einem Projekt Beteiligten gemäss Projekthandbuch des Amtes für Tiefbau aufgeführt. (Die Darstellung beschränkt sich auf Aufgaben, welche im Zusammenhang mit dem Projekt Sprengung des Felskopfes und Wiederherstellung der Bristenstrasse bzw. für die entsprechenden Untersuchungen durch die LPK von Relevanz sind.)

a) Kantonsingenieur (KI)

Unter anderen werden folgende Entscheide im Amt für Tiefbau durch den KI getroffen:

- Genehmigung der Aufträge (innerhalb der Sitzung der Geschäftsleitung)
- Vergabe von Arbeiten gemäss Kompetenzordnung
- Genehmigung von Projektänderungen und Ergänzungen

Der KI kann für einzelne Projekte oder Projektgruppen alle oder Teile dieser Kompetenzen delegieren.

Mit Ausnahme einiger delegierter Aufträge obliegt die Unterzeichnung von Rechtsgeschäften (Verträge, Vereinbarungen, etc.) dem KI, sofern sie nicht Sache der Baudirektion sind.

b) Federführung (FF)

Die Federführung wird durch den KI eingesetzt. Sie ist für das bezeichnete Projekt der direkte Vorgesetzte des Projektleiters. Der Dienstweg der Projektorganisation führt über die Federführung zur Stammorganisation und umgekehrt.

Die Federführung hat namentlich die folgenden Aufgaben:

- Überwacht die Arbeit des Projektleiters und bespricht mit ihm regelmässig die Projektziele und das Vorgehen, damit der zielgerichtete Fortschritt des Projektes gesichert ist.
- Kontrolliert die Einhaltung der Meilensteine und Vorgaben des Projektierungs- respektive Ausführungsauftrages (Termine, Kosten etc.) und verlangt im Falle von Abweichungen vom Projektleiter korrektive Massnahmen.
- Unterzeichnet, visiert Dokumente zusammen mit dem Projektleiter gemäss Kompetenzordnung.

c) Projektleitung (PL) und Projektleitung-Stellvertretung (PL-Stv.)

Der Projektleiter ist verantwortlich für das Projekt ab Auftragserteilung bis zum Projektabschluss. Er vertritt die Bauherrschaft. Er ist für die projektspezifischen Arbeiten der Federführung unterstellt und hat mit ihr laufend die Projektziele, das Vorgehen und den Projektfortschritt abzusprechen. Er hat namentlich folgende Hauptaufgaben zu übernehmen:

- Er führt das Projektteam und organisiert und leitet die Projektteamsitzungen.
- Er plant und überwacht die Leistungen, Termine, Kapazitäten und Kosten (KV und Budget) und Qualität im Rahmen der vorgegebenen Zielsetzungen und ist für den optimalen Ablauf des Projektes verantwortlich.
- Er organisiert und überwacht die Projektadministration, erstellt und betreibt ein zielgerichtetes Projektinformations- und Dokumentationssystem.
- Er analysiert den jeweiligen Projektstand, ordnet an, beziehungsweise beantragt korrektive Massnahmen zur Einhaltung der vorgegebenen Projektziele und bereitet alle erforderlichen Entscheidungsgrundlagen vor.
- Er überwacht das Projektänderungswesen.
- Er stellt einen zielgerichteten Informationsfluss im Rahmen seines Projektes sicher und koordiniert die Aufträge.

d) Bauleitung (BL)

Die Bauleitung und gleichzeitig auch die Stellvertretung des Projektleiters wurden in diesem Projekt durch ein privates Ingenieurbüro ausgeführt. Der örtliche Bauleiter leitet und kontrolliert die Ausführung in seinem Fachbereich an

Ort und Stelle. Er ist für die Koordination der Ausführung verantwortlich und untersteht dem Projektleiter.

Die Bauleitung hat dem Projektleiter wöchentlich ein Journal mit allen vergebenen Regieaufträgen vorzulegen.

Im Übrigen richten sich die Aufgaben der Bauleitung nach den einschlägigen SIA-Normen.

e) Exkurs: Die Kostenkontrolle im Besonderen

Frühzeitig wurde im Projekt Bristenstrasse die Komplexität der Materie erkannt. Insbesondere die Perspektive, dass nach der Sprengung unter Zeitdruck gearbeitet werden muss, trug zu dieser Erkenntnis bei. Zudem handelte es sich bei der Räumung und Wiederherstellung der Strasse nach Bristen um eine sehr schlecht planbare Aufgabe. Infolgedessen wurde vom Amt für Tiefbau auf Antrag des Projektleiters ein externer Auftrag für die Wahrnehmung der Kostenkontrolle erteilt. Aus dem schriftlich vorliegenden Auftrag ist das Pflichtenheft des Controllers nicht ersichtlich. Angesichts der speziellen Aufgabe war es das erste Mal, dass ein Auftrag für eine separate Kostenkontrollstelle erteilt wurde.

Gemäss SIA-Norm sind im Rahmen eines funktionierenden Controllings wöchentliche Rapporte abzuliefern. Die örtliche Bauleitung hatte die Rapporte einzuholen und der für das Controlling zuständigen Person abzuliefern. Die beauftragte Person war beauftragt, den Projektleiter und dessen Vorgesetzte periodisch mit Rapporten zu bedienen. Analog zu einer Uhr zeigt ein funktionierendes Controlling den Stand der Kosten und stellt aufgrund der aufgelaufenen Kosten und der erteilten Aufträge Hochrechnungen bezüglich der Endkosten an.

2. Wahrnehmung der Aufgaben und Kompetenzen durch die Verwaltung

Im Rahmen der Arbeiten, Gespräche und des Studiums verschiedenster Akten hat die LPK Bristenstrasse zahlreiche Punkte erkannt, welche von verschiedenen Instanzen unterschiedlich gewertet werden. An dieser Stelle soll zu verschiedenen Aspekten eine Beschreibung der Ereignisse, der Vorwürfe und der Gegenargumente dargelegt werden. Auf Grund der gemachten Erkenntnisse nimmt die LPK jeweils im Anschluss daran eine ereignisbezogene Wertung vor.

a) Fehlen eines projektbezogenen Qualitätsmanagements (PQM)

Grundsätzlich wird die Qualitätssicherung bei den Arbeiten der Baudirektion mittels des Projekthandbuches (PHB) sichergestellt. Mit einem separaten Projekt-Qualitätsmanagement (PQM) wird bei grossen Projekten mit mehreren Beteiligten (Baudirektion, Ingenieurbüros, beauftragte Unternehmen) sicher-

gestellt, dass die verschiedenen Q-Systeme aller Beteiligten aufeinander abgestimmt werden.

Der Expertenbericht erwähnt auf Seite 18: "Ein für grössere Vorhaben üblicherweise zu erstellendes projektbezogenes Qualitätsmanagement (PQM) wurde nicht erstellt. Laut QS-System des AfT liegt ein solcher Entscheid im Ermessen des Projektleiters (...) Interne Weisungen und Dokumente sind jedoch für den Normalfall im zertifizierten QS-System des AfT vorhanden. Für das Projekt Bristenstrasse hätte laut PHB ein PQM eingesetzt werden sollen (Projekte mit erhöhten Projektrisiken). Im Rahmen des Workshops wäre diese Aufgabe noch ohne den späteren Zeitdruck zu lösen gewesen.

Die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau erklären, dass bei der vorgegebenen Ausgangslage ein PQM lediglich den Aufwand in die Höhe getrieben hätte. Für lang dauernde Projekte wie beispielsweise die Umfahrung Flüelen mache es Sinn, ein PQM zu erarbeiten. In den Weisungen zu den Werkverträgen sei beispielsweise für die Regiearbeiten die wöchentliche Abgabe vorgesehen gewesen. Die Art der Rapporte entsprach zudem den Standards des Bauameisterverbandes. Trotzdem sei die Kostenkontrolle schliesslich unter anderem auf Grund der Tatsache entglitten, dass die vorgeschriebene Abgabe von Rapporten nicht oder nur sehr mangelhaft eingehalten wurde.

Beurteilung durch die LPK

Die LPK teilt die Auffassung des Amtes für Tiefbau, dass im vorliegenden Fall für die Einführung eines PQM keine Notwendigkeit bestand. Das Projekthandbuch bietet ausreichend Grundlage für die Qualitätssicherung, so ist darin beispielsweise auch die wöchentliche Ablieferungspflicht der Rapporte geregelt. An den Bausitzungen wurde dieser Mangel mehrmals gerügt und die Rapporte eingefordert, was von diversen Unternehmern mit dem Hinweis auf den Zeitdruck zurückgewiesen oder nur schleppend wahrgenommen wurde. Ob ein PQM dazu beigetragen hätte, dass die Rapporte regelmässiger erstellt und abgeliefert worden wären, ist nicht nur zu bezweifeln sondern sogar unwahrscheinlich.

Das Amt für Tiefbau hat - unabhängig von der Kostenüberschreitung an der Bristenstrasse - eine Generalrevision des PHB in Angriff genommen. Darin sollen die in den vergangenen Jahren gemachten Erkenntnisse einfließen. Diese Absicht wird von der LPK Bristenstrasse unter dem Aspekt, gezogene Lehren in die gelebte Praxis zu verankern, ausdrücklich begrüsst.

b) Abklärung Hangstabilität

Die Hangstabilität wurde im Projekt als Rahmenbedingung gesetzt und nicht nochmals speziell begutachtet. Auf Grund der dauernden Beschäftigung mit der Thematik Bristenstrasse und diverser Erhebungen in den vergangenen Jahren wurde auf zusätzliche Abklärungen zur Hangstabilität verzichtet. Die Sprengung hat praktisch am ganzen Absturzhang massiv stärkere Erosionen verursacht als prognostiziert.

Die Experten Ritz/Alpiger schreiben, dass das Fehlen der quantitativen Erfassung der Hangstabilität ein fachtechnischer Mangel sei¹⁶. Bereits mit einer groben Abschätzung der Strassenstabilität hätte ein teilweises Abgleiten der betroffenen Strassenabschnitte und der entsprechend wesentlich grössere Aufwand für den Wiederaufbau mindestens teilweise bereits im Projekt erkannt werden können.

Von zentraler Bedeutung sind die Auswirkungen der Sprengung auf den Hang. Die Sprengung, respektive der nachfolgende "kontrollierte" Bergsturz, hat den Hang weit stärker belastet als von den Experten prognostiziert und vom Projektteam angenommen. Dies bestätigen der Bericht Ritz/Alpiger und das Amt für Tiefbau übereinstimmend. Es sind nach der Sprengung sehr grosse Felsblöcke von der Felsbrust fast direkt auf die zweitoberste Strassenquerung gefallen, wie Videoaufnahmen der Sprengung zeigen. Die Auswirkungen dieser Belastung haben zu grösseren Erosionen am Hang und zu einem grösseren Schadensbild an den Strassenabschnitten darunter geführt. Allenfalls hätte die Problematik des Felsblockes K2 erkannt werden können. Dieser musste schon Jahre vor der Sprengung baulich unterfangen werden, um ein Abrutschen zu verhindern.

Seitens des Amtes für Tiefbau wird festgehalten, dass zahlreiche Studien vorlagen, die für Zustand der Strassenfundamente und Hangstabilität positivere Prognosen stellten als das eingetretene Schadensszenario. Es seien beispielsweise im Jahr 1999 felsmechanische Untersuchungen durch die ETH durchgeführt worden. Mittels dieser Studie sollte herausgefunden werden, wo überall entlang der Bristenstrasse ein Gefahrenpotenzial vorhanden ist. Es wurden im gefährdeten Abschnitt der Bristenstrasse sämtliche möglichen Bruchkörper im Fels und die instabilen Einzelblöcke einer gründlichen Analyse unterzogen. Darüber wurde auch in den Medien berichtet¹⁷. Kantonsingenieur Peter Püntener hatte gegenüber dem Urner Wochenblatt damals gesagt: "Wir wollen mit verschiedenen Abklärungen genau herausfinden, wo die gefährdeten Gebiete sind. Dazu ist es nötig, fast jeden Stein entlang der Strasse zu kontrollieren". Felsblöcke wie der in der Expertise mehrfach erwähnte ins Rutschen geratene K2 seien schon damals entlang der Bristenstrasse anzutreffen gewesen. K2 sei nach der Sprengung im Rahmen der Räumungsarbeiten erneut ins Rutschen geraten und musste zusätzlich gesprengt werden, weil er sonst einen Strassenabschnitt bedroht hätte.

Beurteilung durch die LPK

Bei der Erarbeitung verliessen sich die Verantwortlichen auf Grund der vorgängig erfolgten Expertenuntersuchungen zu stark auf die Stabilität des Hanges. Die Sprengung hat sehr grosse Schäden am Hang hinterlassen, die in dieser Form nicht prognostiziert worden sind.

Die Aussagen der beigezogenen Experten (Sprengmeister, Geologen) im Workshopteam wurden von den zuständigen Ingenieuren der Baudirektion nach Ansicht der LPK Bristenstrasse zu wenig im Lichte der eigenen Erfahrungen hinterfragt und gewichtet. Es war bekannt, dass Felsblöcke im Hang

¹⁶ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 10

¹⁷ s. Urner Wochenblatt vom 24. November 1999 "Gefahrenpotenzial an der Bristenstrasse"

vom Abrutschen bedroht waren. Angesichts der Tatsache, dass die Arbeiten im Workshopteam erfolgt sind, ist es jedoch schwierig zu eruieren, welche Personen welche Entscheide gefällt haben und welche Einwände allenfalls erhoben wurden. Dazu bestehen keine schriftlichen Unterlagen.

Für die Hangsicherung waren im Kostenvoranschlag praktisch keine Mittel vorgesehen. Auch das ist für die LPK Bristenstrasse ein Hinweis, dass die Hangstabilität massiv überschätzt und die Auswirkungen der Sprengung beziehungsweise deren Kostenfolgen massiv unterschätzt wurden.

c) Standsicherheit der Strassenabschnitte

Eng mit der Hangstabilität verknüpft ist die Frage nach der Standsicherheit der Strasse. Es entspricht einer Tatsache, dass das Schadensbild nach der Sprengung einem Szenario entsprach, das nicht den Erwartungen entsprach. Das abstürzende Sprengmaterial hatte wie oben erwähnt die Talflanke auf breiter Front erodiert - dies wesentlich stärker als angenommen. Die Räumungsarbeiten gestalteten sich dementsprechend aufwendiger und dauerten länger. Ende April waren die Räumungsarbeiten abgeschlossen. Dabei wurde auf Grund einer Gesamtbeurteilung festgestellt, dass der zweit- und drittobere Strassenabschnitt vollständig und der zweitunterste Strassenabschnitt weitgehend vollständig wiederaufgebaut werden mussten. Die Instandsetzungsarbeiten konnten auf Stufe Projekt nur abgeschätzt werden.

Als Grundlage für das Projekt wurden ursprünglich drei Schadensbilder definiert. Es wurde für den Kostenvoranschlag zwischen 5 und 15 Prozent grosse Beschädigung an den Strassen unter dem Absturzmaterial angenommen. Mit rund 95 Prozent stark respektive total beschädigten Strassenabschnitten stieg der notwendige Aufwand für die Wiederherstellung der erwähnten Strecken sprunghaft an. Das grössere Schadensausmass gegenüber den Prognosen wird von den Experten Ritz/Alpiger nicht in Zweifel gezogen¹⁸. Das Projekt "Instandsetzung der Strasse" konnte deswegen nicht mehr wie vorgesehen realisiert werden. Nach Feststellung des grösseren Schadens musste kurzfristig und parallel zur Ausführung ein neues Lösungskonzept zur Wiederherstellung der Strasse abgewickelt werden. Dieses neue, wesentlich aufwendigere Projekt führte gemäss Ritz/Alpiger zwangsweise auch zu zusätzlichen Vergaben bzw. Nachträgen von Werkverträgen und Bestellungen während der Realisierung. Auf Seite 12 des Expertenberichtes wird festgehalten, "dass die Kosten schlussendlich dermassen stark vom KV abweichen, ist primär eine Folge der im Projekt massiv unterschätzten Schäden an der bestehenden Strasse." Ebenfalls halten die Experten fest, dass der Schutz der Strasse vor dem abstürzenden Sprengmaterial mittels eines Schotterkoffers eine Instabilität des gesamten Strassenkörpers nicht verhindern konnte.

Bei der Erarbeitung des Kostenvoranschlages werden seitens des AfT umfangreiche Gutachten und Berichte aus den Jahren zuvor erwähnt, die konsultiert worden seien. Im Rahmen eines Workshops hätten die beigezogenen Fachleute zusammengearbeitet und die Lösungen an gemeinsamen Sitzun-

¹⁸ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 9

gen erarbeitet. Diesem Projektteam gehörten auch Geologen und Sprengspezialisten an, auf deren Einschätzung man sich stützte.

Beurteilung durch die LPK

Grundsätzlich macht die LPK die gleichen Feststellungen wie im Zusammenhang mit der Hangstabilität. Im Jahr 2000 wurde in einem Bericht des Amtes für Tiefbau darauf hingewiesen, dass Deformationen (Ausbauchungen) an den Wandmauern bestehen und dass die Stützmauern "in schlechterem Zustand" sind. Auf Grund dieses Kenntnisstandes ist es schwer zu verstehen, dass das Workshopteam die potenzielle Zerstörung an den bestehenden Strassenabschnitten dermassen optimistisch beurteilte. Diese Erkenntnis hätte hinterfragt und vertieft geprüft werden müssen. Etwas mehr Kritik gegenüber den Aussagen von Experten und Fachspezialisten sowie ein Hinterfragen im Lichte der eigenen Erfahrung wären angebracht gewesen.

d) Kostenkontrolle, Kosteninformation und Kostenprognose

Bereits bei der Planung haben die Verantwortlichen angesichts des immensen technischen Aufwandes beschlossen, eine separate Kostenkontrollstelle einzurichten. Es war das Ziel, dass diese selbständig arbeitet und die Projektleitung regelmässig über den Stand der Kosten informiert. Wie im Projekthandbuch vorgesehen, wurde mit den Unternehmern auf der Baustelle vereinbart, dass die Rapporte wöchentlich abzuliefern sind. Die Rapporte wurden vom grössten Teil der Unternehmer nicht oder nur sehr schleppend eingereicht. Die Aufforderungen zur Abgabe der Unterlagen für das Kostencontrolling (Regierapporte, Material- und Geräteunterlagen) wurden gemäss mündlichen Aussagen des Projektleiters bei jeder Bausitzung unter Fristansetzung wiederholt. Die für das Controlling Zuständigen haben aber keine Mittel und Wege gefunden, die fehlenden Rapporte erhältlich zu machen.

Die Rechnungsläufe in der Kantonalen Verwaltung haben wie vorgesehen funktioniert. Der ordentliche Rechnungsfluss und die damit verbundenen Kontrollen setzten aber schwergewichtig erst nach Abschluss der Arbeiten ein, also ab Mitte Juni 2003. Mitte Juli 2003 überschritt die Summe der aufgelaufenen Kosten die Summe des Kostenvoranschlages. Als sich die Finanzkontrolle weigerte, die entsprechenden Rechnungen zu begleichen, wurden von der Baudirektion die Nachträge zu den entsprechenden Werkverträgen eingereicht. Auf Grund der Tatsache, dass die Leistungen von den Unternehmern erbracht worden waren, wurden die Zahlungen getätigt.

Die Experten Ritz/Alpiger werfen den Verantwortlichen vor, dass sie keine Ersatzmassnahmen getroffen haben, als sie erkannten, dass die vom Controller gelieferten Zahlen nicht mehr stimmen konnten. "Die Kostenentwicklung hätte aber z. B. über eine Grobschätzung von geleisteten Arbeitsstunden, eingesetzten Geräten und verarbeiteten Materialien rasch erkannt werden können. Eine solche Kostenschätzung wurde erst kurz vor Wiedereröffnung der

Bristenstrasse durch das Ingenieurbüro Bigler AG auf spezielle Weisung des PL vorgenommen."¹⁹

Dass sich die Controlling-Verantwortlichen nicht durchgesetzt haben, wurde gegenüber der LPK Bristenstrasse nicht bestritten. Es gehört gemäss Aussagen der Verantwortlichen des AfT zu den aus den Vorfällen gezogenen Lehren, dass angesichts eines dermassen komplexen und unaufschiebbaren Projektes das Controlling künftig noch stärker gewichtet werden müsse. Gemäss Auskunft der Verantwortlichen habe man dieser Erkenntnis zwar von vornherein Rechnung tragen wollen, indem extra für das Controlling eine Person eingesetzt worden sei. Lange Zeit haben sich die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau auf die Kontrollberichte verlassen. Im Nachhinein komme es ihnen - bildlich gesprochen - vor, sie hätten eine Uhr getragen, die falsch gelaufen sei. Am 7. Mai 2003 hätten der PL und FF erkannt, dass die verwaltungsexterne Kostenkontrolle nicht funktionierte. Danach hätten sie die Kostenkontrolle an sich gezogen und Aufträge erteilt. Ungefähr Mitte Mai 2003 habe der Projektleiter veranlasst, dass der Kostenstand aufgearbeitet werde. Daraus habe eine grobe Kostenschätzung resultiert.

Beurteilung durch die LPK

Das Rapportwesen hat schon früh nach dem Beginn der Räumungsarbeiten nicht mehr geklappt. Angesichts des veränderten Schadensbildes hätte die Kostenprognose schon früh entsprechend extrapoliert werden müssen. Dies ist im Rahmen der periodisch erstellten Controllingberichte nicht erfolgt. Verlässliche Aussagen über die Endkosten wurden dadurch nicht mehr möglich. Die Kostenkontrolle hätte angesichts der täglich verbauten hohen Summen personell stärker besetzt werden müssen. Mehrere erfahrene Personen hätten mit umfangreichen Controllingaufgaben betraut werden müssen. Angesichts der hohen Belastung der auf der Baustelle tätigen Personen und Verantwortlichen wäre zu prüfen gewesen, ob das Rapportwesen gänzlich in die Verantwortung der Bauleitung oder der Projektleitung eingebunden werden könnte. Damit wären die Unternehmer von ihrer Pflicht entbunden worden, der sie ohnehin weitgehend nicht nachgekommen sind.

Es wäre auch zu prüfen gewesen, ob die Rapporte täglich statt wöchentlich abgeliefert werden müssten. Angesichts des sehr hohen Regieanteils sind aktuelle Angaben unbedingt erforderlich und deshalb erhält das Controlling eine nochmals grössere Bedeutung.

Die LPK erachtet es im Übrigen als problematisch, wenn Private mit dem Controlling beauftragt werden. Noch problematischer ist es, weitere Schlüsselpositionen wie die Stellvertretung des Projektleiters, dem Entscheidkompetenzen zukommen, mit Personen aus dem privaten Baugewerbe zu besetzen. Dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass dadurch im Rahmen der Projektarbeiten teilweise Bauherrenfunktionen durch Private wahrgenommen werden.

¹⁹ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 19

Es fragt sich, ob die Controlling-Instrumente für ein in dermassen kurzer Zeit zu erstellendes Werk geeignet waren. Spätestens nach zwei Wochen hätte ein erfahrener Controller feststellen müssen, dass das Controlling nicht wie geplant funktionierte. Entsprechend hätte eine Meldung an den Projektleiter erfolgen müssen. Als Ersatzmassnahmen hätten mindestens der Personaleinsatz und die Materialbestellungen der verschiedenen Firmen täglich einigermaßen verlässlich geschätzt werden müssen. Fazit: Die Bedeutung des Controllings wurde unterschätzt, obwohl erstmals ein verwaltungsexterner Controller zur Entlastung beigezogen wurde.

Die nachschreitende institutionalisierte Kontrolle über die Ausgaben hat funktioniert. Die aufwendigen Kontrollen der Rapporte und Rechnungen durch die Bauleitung und die Finanzkontrolle wurden seriös gemacht. Sie zeitigten auch Erfolge, indem Fehler und Ungereimtheiten in diversen Rapporten und Rechnungen gefunden wurden und diese entsprechend korrigiert werden konnten. Die nachschreitende Kontrolle der Kantonalen Verwaltung wäre aber nicht in der Lage gewesen, frühzeitig eine Warnung bezüglich der entgleitenden Kosten abzusetzen, da diese Kontrollinstrumente zeitlich nicht auf dermassen dringliche Projektarbeiten ausgelegt sind.

e) Erkennen des zusätzlichen Mittelbedarfs nach erfolgter Sprengung

Der Regierungsrat hat am 11. Februar 2003 einen Kredit von Fr. 3,6 Mio. für die Sprengung und für den Wiederaufbau der Bristenstrasse bewilligt. Dieser Kredit beruhte auf einer Kostenschätzung mit einer Bandbreite von +/- 25 Prozent. Die nach der Sprengung erteilten Aufträge gingen laut Ritz/Alpiger quantitativ weit über den Beschluss des Regierungsrates hinaus. Im Projekthandbuch der Baudirektion²⁰ ist das Vorgehen bei Kostenabweichungen vorgezeichnet: Abweichungen von den geplanten Kostenvorgaben sind rechtzeitig zu erkennen, die Beteiligten darüber zu informieren und die entsprechenden Massnahmen einzuleiten. Bei sich abzeichnenden Kostenüberschreitungen hat der Projektleiter die Mehrkosten mit eventuellen Alternativen auf dem Dienstweg einzureichen. Es ist raschmöglichst ein Nachtragskredit einzuholen. Ebenfalls wird der Zeitpunkt der Kostenüberwachung vorgegeben. Gemäss PHB sind die Kosten im Fall von Projektänderungen und -ergänzungen und bei kostenwirksamen Ausführungsproblemen zu ermitteln.

Die Schäden am Hang und am Trassee der Strasse waren viel höher als angenommen worden war (siehe oben). Gemäss ihren Angaben realisierten die Projektleitung und der federführende Ingenieur erst Anfangs/Mitte Mai 2003, dass die Zahlen, welche das Controlling lieferte, nicht mehr stimmen konnten. Aus diesem Grund sei zuvor auf neue Kostenschätzungen und auf zusätzliche Anträge an den Regierungsrat verzichtet worden.

Die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau betonen, dass Entscheidungen für die Zusatzarbeiten (umfangreichere Räumung, Wiederaufbau der Strassenteilstücke, aufwendigere Sicherungsarbeiten usw.) auf Grund des Termindrucks sofort gefällt werden mussten. Es sei auf Grund des Termindrucks eine

²⁰ Projekthandbuch, Kapitel 2.6.3, S. 20

Notsituation entstanden, die rasches Handeln benötigte. In solchen Situationen habe Uri seit mehr als 25 Jahren eine bewährte Tradition, die bis heute nicht widerrufen worden sei: "Diejenige Stelle, die am besten dazu in der Lage ist, handelt". Diese Bemerkungen beziehen sich jedoch nur auf die technische Ausgestaltung, nicht aber auf die Kredite.

Gemäss seinen Aussagen hat der Projektleiter bereits am Tag der Sprengung in lockerer inoffizieller Runde gesagt, dass die Verwirklichung dieses Projektes mehr kosten würde und dass die Sperrung der Bristenstrasse länger dauern könnte. Diese Meldung wurde von ihm aber nie auf dem Dienstweg nach oben geleitet. Dennoch gelangte diese Aussage zum Baudirektor, der die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau in der Folge ermahnte, nicht solche Aussagen zu machen. Am 10. April 2003 wurde in der Neuen Urner Zeitung wie folgt über die Antwort des Baudirektors in der Fragestunde im Landrat tags zuvor berichtet: "Es gebe zwar sehr viele vermeintliche Experten aus der Baubranche und sogar aus der Baudirektion Uri, die mit unbedachten Äusserungen über eine unumgängliche Verzögerung der Wiedereröffnung der Strasse grosse Verunsicherung verursacht hätten". Von Aussagen zu einer drohenden Kostenüberschreitung wurde nichts erwähnt.

Erst im Verlauf des Projektes kamen der instabile Felsblock K2, und die Felsicherungsmassnahmen bei der Wendepalte 4 dazu, die im Projekt nicht enthalten waren. Auch die längere Betriebsdauer der Seilbahn und die gestiegenen Räumungskosten haben tranchenweise zur Kostenüberschreitung beigetragen. Angesichts der Zahlen, die das Controlling lieferte, seien die Verantwortlichen gemäss ihren Aussagen zwischenzeitlich wieder beruhigt gewesen. Über die wahren Dimensionen der Kostenüberschreitung seien sie sich erst gegen Mitte Juni 2003 klar geworden.

Als Beispiel eines kostenwirksamen Ausführungsproblems seien der zusätzliche Betonbedarf und die damit verbundenen Heliflüge erwähnt. Es zeigte sich, dass eine Bruchsteinstützmauer zwischen der ersten und der zweiten Wendepalte aus Sicherheitsgründen nicht mit Lastwagen zum Betontransport befahren werden durfte. Diese neue, nicht geplante, Situation erforderte neue Aufträge. Zusammen mit den Unternehmern wurde das Konzept für den Bau der talseitigen Stützmauern optimiert und eine doppelhäuptige Schalung für die Betonstützmauern vorgesehen. Es wurden zusätzliche Heliflüge für den Betontransport zu den oberen Baustellen, Betonpumpen für die Versorgung der unteren Querungen und generell Mehrmengen an Beton nötig.

Der erst nachträglich bekannte Bedarf an grossen Betonmengen war im Projekt nicht vorgesehen. Die dafür notwendige aufwendige Transportinfrastruktur (Pumpleitungen, Helieinsätze) musste kurzfristig organisiert werden und führte zu massiven Mehraufwendungen. Die Experten Ritz/Alpiger folgern²¹: "Diese Tatsache kann jedoch nicht mit ungenügenden Vorbereitungsarbeiten begründet werden."

Die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau argumentieren, dass es sich um eine projektbedingte Änderung handle. Um Zeit und damit auch Kosten zu

²¹ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 27

sparen, hätten die Installation einer Betonpumpe sowie der weitere Einsatz des Helikopters beschlossen werden müssen. Diese Arbeiten hätten auf dem zeitkritischen Weg gelegen.

Beurteilung durch die LPK

Trotz gewaltiger und offensichtlicher Veränderung der Ausgangslage erfolgte seitens der Projektverantwortlichen zu lange keine neue Lagebeurteilung. Auf Grund der neuen Situation hätten die massiv höheren Kosten ohne Hilfsmittel, aber mit der langjährigen Erfahrung von Baufachleuten erkannt werden müssen. Die Instandsetzung der zerstörten Strassenabschnitte (Modul F3) hat schliesslich mehr als das Zehnfache des Kostenvoranschlags gekostet. Angesichts des im Laufe der Räumungsarbeiten immer konkreter werdenden Schadensbildes hätten die Verantwortlichen zu einer Neubeurteilung der Lage mit grober Schätzung der Kostenfolge veranlassen müssen. Gleichzeitig hätten die erforderlichen Schritte für die Einholung eines Kredites erfolgen müssen. Eine entsprechende Reaktion seitens der Projektleitung aber auch anderer Verantwortungsträger im Amt für Tiefbau blieb aus. Aus Sicht der LPK stellt dieses Versäumnis die massgebende Unterlassung der Projektverantwortlichen dar. Dies war die Ursache für zahlreiche Folgefehler.

Der oben erwähnte Mehraufwand für Beton und Heliflüge hätten als Indiz für den wesentlich grösseren Kostenbedarf bemerkt und aufgenommen werden müssen. Die LPK zweifelt aber nicht daran, dass diese Massnahmen durchaus angebracht und notwendig waren. So notwendig diese Massnahmen waren, so notwendig wäre die parallele Erfassung und Abschätzung der finanziellen Auswirkungen gewesen.

Die Kostenschätzungen des Controllers wurden durch die Vorgesetzten zu lange nicht hinterfragt. Mit einfachen Schätzungen (die Strasse ist an vier Querungen sehr stark zerstört, pro Querung wird mit mindestens einer halben Million Franken Instandsetzungskosten gerechnet) hätte der massiv erhöhte Mittelbedarf erkannt werden müssen. Bei allem Verständnis für den zeitlichen Druck wäre es angebracht gewesen, wenn die Vorgesetzten schon im April 2003 eine Neubeurteilung mit entsprechender Kostenschätzung vorgenommen hätten. Als Folge davon hätte eine Meldung auf dem Dienstweg an den RR gehen müssen. Damit wäre gegenüber dem Regierungsrat auch offiziell Transparenz geschaffen worden. Die Minimalbotschaft an den Regierungsrat: „Wir haben ein Problem. Der Kredit wird nicht reichen, es ist aber zurzeit nicht abschätzbar, wie hoch der Mittelbedarf sein wird. Was ist zu tun?“ wäre das Gebot der Stunde gewesen.

Der Projektleiter hätte seine persönliche Einschätzung, dass Zeitprogramm und Kosten nicht eingehalten werden können, schon anfangs April 2003 schriftlich auf dem Dienstweg weiterleiten und weitere Instruktionen einholen müssen. Auch wenn keine offizielle Meldung erfolgte, hätten seine Vorgesetzten ohnehin hellhörig werden und entsprechend handeln müssen.

f) Entscheidung über Ausbaustandard der wieder erstellten Strassenabschnitte

Im Rahmen des Projektes mussten rund 400 Meter Strasse gänzlich wieder erstellt werden. Die Strasse wurde nach den gängigen Baustandards (Standard für Kantonsstrassen) wieder aufgebaut.

Die Experten Ritz/Alpiger erachten dieses Vorgehen in technischer Hinsicht als zweckmässig und richtig. Dennoch taxieren sie die Erhöhung der Tragfähigkeit von 18 auf 28 Tonnen als Projektänderung, für die der Regierungsrat zuständig gewesen wäre. Es sei ein Strassenneubau statt einer Wiederherstellung realisiert worden. Es wird aber gleichzeitig attestiert²², dass der gewählte Ausbaustandard nur "kleinere Mehrkosten" zur Folge gehabt habe.

Seitens des Amtes für Tiefbau wird betont, dass die Bristenstrasse nach den gängigen Standards instand gestellt worden sei. Die Tragfähigkeit der Strasse sei nicht auf die Verkehrsbelastung ausgerichtet, sondern generell auf 2 Tonnen pro Quadratmeter. Ob es andere Alternativen gegeben hätte als die Strasse neu zu bauen, die komplett zerstört war, bleibe dahingestellt. Die Strasse sei in ihrem Ausmass nicht verbreitert worden, lediglich aus statischen Gründen seien einige Optimierungen vorgenommen worden. Gemäss Aussagen des federführenden Ingenieurs haben nachträgliche Rückfragen beim zuständigen Statikexperten ergeben, dass die Strasse gemäss gängigem Standard gebaut worden sei und dass dies zu keinen Mehrkosten geführt habe. Gemäss den Ausführungen des Kantonsingenieurs waren dies technische Anpassungen und keine Projektänderungen. Die Fachinstanz sei zuständig, dies zu entscheiden.

Beurteilung durch die LPK

Die Strasse wurde nach den gängigen Baustandards (Standard für Kantonsstrassen) gebaut. Es handelt sich hier um rein statisch/bautechnische Überlegungen für die Bemessung der Stützmauer. Änderungen an den Strassendimensionen wurden hingegen nicht vorgenommen. Die vor der Sprengung bestehende Strasse wurde mit minimalen Anpassungen rekonstruiert. Von einem Strassenneubau statt der erfolgten Wiederinstandstellung zu sprechen, entspricht nicht den Tatsachen. Die Verantwortlichen konnten nicht anders als die Strasse in den weitgehend gleichen Dimensionen wie zuvor nach heute geltenden Standards wieder aufzubauen. Die regierungsrätliche Formulierung, es habe sich um einen "Neubau mit erheblichen Mehrkosten" gehandelt, kann sich nicht auf den Ausbaustandard beziehen. Die grössere Anzahl Laufmeter der durch den Felsabsturz völlig zerstörten Strasse, was wie erwähnt nicht den Prognosen entsprach, hat zu Mehrkosten geführt.

Die im Expertenbericht aufgeworfene Diskussion "18 oder 28 Tonnen Verkehrslast" hat praktisch keinen Einfluss auf die Überlegungen des Statikers und damit auf die Kosten gehabt. Dies wird auch von den Experten Ritz/Alpiger²³ festgehalten. Zudem wurden die Bauwerke nach den gültigen Normen bemessen, was keine Projektänderung darstellt. Derartige Entscheide

²² Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 23

²³ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 23

sind gemäss gängiger Praxis Sache des Amtes für Tiefbau. In dieser Hinsicht liegt keine Verletzung der Zuständigkeitsordnung vor. In diesem zentralen Punkt widerspricht die Beurteilung der LPK Bristenstrasse klar der Wertung des Regierungsrates.

g) zusätzliche Fels- und Hangsicherungsarbeiten

Zusätzliche Fels- und Blocksicherungsarbeiten wurden im Verlauf der Arbeiten nötig. Diese waren nicht vorgesehen und erst auf Grund des Schadensbildes zutage getreten (vgl. dazu auch h).

Die Experten Ritz/Alpiger weisen in diesem Zusammenhang darauf hin²⁴, dass die Vertreter des Ingenieurbüros zusammen mit den Spezialisten in dieser Phase voll mit der Bereitstellung von Ausführungsunterlagen beschäftigt waren. Die Vertreter des Amtes für Tiefbau hätten ihre Prioritäten primär auf Sicherheitsaspekte und auf Einhaltung der Termine gesetzt. Dazu mussten laufend fachtechnische Entscheide gefällt werden. Die Kostenproblematik sei erst gegen Ende der Arbeiten ernsthaft angepackt worden.

Die Arbeiten waren gemäss den Verantwortlichen absolut notwendig. Hätte man diese nicht ausgeführt, wäre man nicht vorangekommen, und die Strasse hätte infolge der drohenden kleineren Felsabbrüche nicht verkehrssicher wieder freigegeben werden können. Es sei nicht erwartet worden, dass K2 ins Rutschen geraten würde.

Beurteilung durch die LPK

Es ist nicht verständlich, dass auf Grund der Erfahrung aller Beteiligten im Workshopteam unter diesem Titel wenige oder gar keine Mittel im KV enthalten sind. Die erfahrenen Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau hätten dies wissen und sich gegen allfällig anders lautende Expertenmeinungen durchsetzen müssen.

h) Entscheid betreffend Sicherung Felspartie oberhalb Wendeplatte W4

Während der Instandsetzungsarbeiten wurde die Felspartie oberhalb der Wendeplatte W4 durch den Geologen neu beurteilt. Dieser kam zum Ergebnis, dass die Felspartie ein sehr grosses Risiko für die Verkehrsteilnehmer darstellt und die Sicherung der Überhänge unverzüglich an die Hand genommen werden sollte²⁵. In der Folge wurde ein Sicherungskonzept ausgearbeitet und realisiert.

Am 26. Mai 2003 hat Dr. F. Keller vom Büro Dr. M. Kobel + Partner AG eine Beurteilung der Felssturzgefahr oberhalb der Wendeplatte W4 abgegeben. Das gleiche Datum trägt der amtsinterne Projektänderungsantrag des Projekt-

²⁴ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 23

²⁵ Bericht Dr. F. Keller vom 26.5.2003, S. 3f

leiters zuhanden der Zuständigen. Darin wird mit Mehrkosten von ca. Fr. 300'000 für die vorgeschlagenen (und umgesetzten) Massnahmen gerechnet. Die Projektänderung verweist auch auf die Tatsache, dass Felssicherungen bereits im Vorprojekt 2000 für diesen Bereich vorgesehen seien. Die Genehmigung dieser Projektänderung durch den federführenden Ingenieur und durch den Kantonsingenieur erfolgte erst am 5. August 2003.

Die Sicherungsmassnahmen oberhalb der Wendeplatte W4 waren nicht Teil des vom Regierungsrat genehmigten Projekts. Die Kosten der Felssicherung beliefen sich auf Fr. 338'000. Die Arbeiten wurden realisiert, ohne dass ein entsprechender Kredit eingeholt worden wäre. Von Seiten des Amtes für Tiefbau wird dies damit erklärt, dass man davon ausgegangen sei, die Massnahme sei durch den Kredit von Fr. 3,6 Mio. +/- 25 Prozent abgedeckt.

Beurteilung durch die LPK

Die Sicherungsmassnahmen oberhalb der Wendeplatte W4 sind zumindest als Projektergänzung zu taxieren. Da die Massnahmen nicht Teil des Projekts "Grosssprengung und Wiederherstellung der Bristenstrasse" und unabhängig von diesem realisierbar waren, sind sie eher als eigenständiges Projekt zu bezeichnen. In Bezug auf die Kompetenzordnung ist dies irrelevant. Tatsache ist, dass Sicherungsmassnahmen realisiert worden sind, die weder Teil des vom Regierungsrat genehmigten Projekts noch im regierungsrätlichen Kreditbeschluss enthalten waren. Die Baudirektion bzw. das Amt für Tiefbau verfügte somit über keine Kompetenz, Verpflichtungen im Umfang von ca. 300'000 Franken für die geschilderten Massnahmen einzugehen. Vielmehr hätte die Verpflichtung bestanden, bei der zuständigen Instanz (Regierungsrat) einen entsprechenden Kredit einzuholen. Geht man davon aus, dass es sich bei der Ausgabe um eine tatsächlich gebundene gehandelt hat, wäre der Regierungsrat zum Entscheid zuständig gewesen (Art. 42 Art. 3 und 4 FHV). Die Projektänderung, datiert vom 26. Mai 2003, wurde von den Vorgesetzten des Projektleiters aber erst am 5. August 2003 unterzeichnet. Wieso diese lange Zeitspanne zwischen Antragstellung und Genehmigung verstrichen ist, entzieht sich der Kenntnis der LPK Bristenstrasse.

i) Information "nach oben", Informationen holen "von unten"

Der Projektleiter und der federführende Ingenieur haben sich praktisch täglich gesehen und mündlich kommuniziert. Der Informationsfluss ("Dienstweg") von der Baustelle erfolgt über den Projektleiter, zum federführenden Ingenieur bis zum Kantonsingenieur. Aktenmässig sind sehr wenige Angaben zum Informationsfluss vorhanden, viele Informationen wurden mündlich ausgetauscht. Es wurde aber auch abseits des Dienstweges kommuniziert. So hat sich der Baudirektor mehrmals direkt beim Projektleiter über den Stand der Arbeiten informiert.

Gegenüber der Öffentlichkeit haben die Verantwortlichen vor und während der Bauzeit diverse Medienmitteilungen veröffentlicht, welche alle vom Kantonsingenieur visiert wurden. So wurde beispielsweise am 29. April 2003 bekannt gegeben, wie die zerstörte Strasse wieder aufgebaut wird. "Die wieder instand

gestellten Abschnitte werden bei der Eröffnung langfristig und gemäss dem vorliegenden Projekt für die langfristige Sicherung der Bristenstrasse saniert sein"²⁶.

Beurteilung durch die LPK

Die Wichtigkeit des Informationsflusses kann nicht genug betont werden. Dieser folgt einerseits vorgegebenen Regeln, andererseits lässt er auch zu, dass sich Vorgesetzte nach dem Holprinzip direkt bei den zuständigen Personen informieren können. Die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt über welche Informationen verfügte, konnte die LPK nicht abschliessend klären. Offensichtlich verhielt es sich so, dass die Kostenfrage auch bei den Projektverantwortlichen bis weit in den Mai 2003 hinein nicht oberste Priorität hatte und deshalb weitgehend ausgeblendet wurde. Diese Einschätzung gilt bis auf Stufe Baudirektor.

Die Regeln im Projekthandbuch wurden nicht angewendet (PHB Kapitel 2.8, Projektinformation). Es ist offensichtlich, dass das "Informationswesen als Frühwarnsystem", wie es in der Einleitung zum betreffenden Kapitel beschrieben wird, nicht funktioniert hat. Nicht alle Informationen wurden in der gebotenen Art weitergegeben.

Dass entsprechende Akteneinträge zum Informationsfluss fehlen, erschwert den Nachvollzug der Geschehnisse. Zu einem gewissen Grad ist es verständlich, dass angesichts der Situation und im Interesse der Effizienz oft mündlich kommuniziert wurde. Sehr häufig wurden auf diese Weise bilateral Informationen ausgetauscht. Mangels schriftlicher Belege bleibt der Inhalt aber unklar. Ein institutionalisiertes schriftliches Rapport- und Informationssystem für ausserordentliche Projekte war und ist nicht vorhanden. Dieses sollte über wesentliche Kennzahlen Auskunft geben.

j) Schriftliche Nachträge im Juli und August 2003 zur Gewährleistung des Rechnungs- und Zahlungswesens

Mitte Juli überschritt die Summe der bezahlten Rechnungen die vom Regierungsrat bewilligte Summe des Kostenvoranschlages von Fr. 3,6 Mio. Gemäss dem üblichen Vorgehen forderte die Finanzkontrolle deshalb bei der Baudirektion umgehend Nachträge zu Werkverträgen ein. Ab dem 24. Juli 2003 wurden durch PL, KI, BD und DS BD (in Vertretung des BD) mehrere Nachträge zu Werkverträgen unterschrieben. Da es sich um Rechnungen von Unternehmen für bereits erbrachte Leistungen handelte, wurden die Nachträge unterschrieben und bezahlt, ohne dass der Regierungsrat Gelegenheit gehabt hätte, über die Erhöhung des Kredites zu befinden.

Die Nachträge waren gemäss den Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau ein rein formeller Akt, den man vollziehen musste. Die Baudirektion sei verpflichtet, Unternehmer zu bezahlen, wenn sie die bestellten Leistungen erbracht haben. Der Regierungsrat tagte am 8. Juli 2003 letztmals vor den Sommerferien und dann nicht mehr bis am 12. August 2003. Am 22. Juli 2003 wurde der

²⁶ Medienmitteilung der Baudirektion vom 29. April 2003

in den Ferien weilende Regierungsrat schriftlich über die Grössenordnung der Kostenüberschreitung informiert. Die Nachträge seien unterschrieben worden, ohne dass der Kredit durch den Regierungsrat aufgestockt worden sei. Dies sei den Verantwortlichen des AfT bewusst gewesen. Auf Grund der oben beschriebenen Sachlage wurden die Nachträge jedoch unterzeichnet.

Beurteilung durch die LPK

Die Nachträge (Ergänzungen zu Werkverträgen und Bestellungen) wurden unterzeichnet, ohne dass der Regierungsrat den Kreditrahmen erhöht hatte. Auf Grund der bestehenden Rechtslage waren die Unterzeichnenden nicht kompetent, die Nachträge zu unterzeichnen. Es wird ihrerseits auch betont, dass sie sich schwer taten, die entsprechenden Unterschriften zu leisten. Angesichts der Tatsache, dass die entsprechenden Leistungen durch die Unternehmer erbracht worden waren und dass die Rechnungen früher oder später zu bezahlen waren, ist das Verhalten der zuständigen Personen jedoch nachvollziehbar.

Anstelle des gewählten Vorgehens hätte die Möglichkeit bestanden, beim Regierungsrat per Zirkulationsbeschluss Direktiven zu erwirken.

Positiv hebt die LPK Bristenstrasse hervor, dass die interne Kontrolle durch das Rechnungswesen und die Finanzkontrolle geklappt hat und dass Nachträge erwirkt wurden, als die Kreditlimite erreicht worden ist.

3. Aufarbeitung der Kostenüberschreitung durch das Amt für Tiefbau

Der Regierungsrat erteilte der Baudirektion an der zweitletzten Sitzung vor den Sommerferien am 1. Juli 2003 den folgenden Auftrag: "Der Regierungsrat beauftragt den BD, dem Regierungsrat so rasch als möglich einen Zwischen- oder Endstand der Kosten für die Wiederherstellung der Bristenstrasse vorzulegen."²⁷

Mit Brief an den Regierungsrat orientierte der Baudirektor am 22. Juli 2003 über die Kostenüberschreitung. Darin stand unter anderem: "Zurzeit laufen die Überprüfungen der sehr zahlreichen Rechnungen. In einem vertretbaren Rahmen werden Akontozahlungen geleistet." Darin werden Endkosten in der Höhe von Fr. 8,95 Mio. genannt.

Am 4. August 2003 wurden dem Regierungsrat die von ihm geforderte Zwischenabrechnung und ein Bericht des Amtes für Tiefbau per 31. Juli 2003 zugestellt. Darin werden Arbeitsstand, Kosten, Begründungen und noch ausstehende Aufgaben thematisiert. Es wird von Projektkosten in der Höhe von Fr. 9,68 Mio. ausgegangen.

Per 1. Oktober 2003 hat das Amt für Tiefbau ein ausführliches und umfangreiches Dossier zur Vorgeschichte des Projektes mit einer Beschreibung der Arbeiten und Grundlagenmaterial erstellt und der LPK Bristenstrasse zukommen

²⁷ Protokoll II-Beschluss Nr. 323 vom 1. Juli 2003

lassen. Darin enthalten sind die massgeblichen Regierungsratsprotokolle und Stellungnahmen von Bundesstellen sowie weitere Berichte und Dokumente von Experten und vom Amt für Tiefbau.

Vom Amt für Tiefbau wurden der LPK Bristenstrasse umfangreiche und informative Unterlagen und Dokumente bereitwillig zugestellt. Anlässlich der Gespräche mit den Verantwortlichen wurden die seitens der LPK Bristenstrasse gestellten Fragen offen und in konstruktivem Sinn beantwortet.

Im Laufe der Arbeiten hat die LPK Bristenstrasse vom Amt für Tiefbau alle angeforderten Dokumente zur Verfügung gestellt erhalten.

Beurteilung durch die LPK

Trotz der hohen persönlichen Belastung des Baudirektors und der Angestellten des Amtes für Tiefbau waren die Aufarbeitung der Kostenüberschreitung Bristenstrasse von Offenheit und dem Willen zur Kooperation von allen Beteiligten geprägt. Seitens des Baudirektors war schon im August 2003 angeordnet worden, dass die Verantwortlichen der Baudirektion zu gemachten Fehlern zu stehen haben. Diese Maxime war deutlich spürbar.

Durch die heute vorhandenen Unterlagen ist Transparenz über die effektiv angefallenen Kosten geschaffen worden. Heute ist klar, wie viel die einzelnen Module gekostet haben (siehe Anhang 1).

4. Zusammenfassende Beurteilung der Rolle des Amtes für Tiefbau

Als im Herbst 2002 das offene Rissssystem am Felsen bei St. Antoni entdeckt wurde, standen die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau vor einer völlig neuen Situation – die im überhängenden Fels innewohnende Gefahr erwies sich als wesentlich grösser, als bisher angenommen worden war. Darauf haben die Verantwortlichen schnell und zweckmässig reagiert, indem sie Sofortmassnahmen trafen, ein Projekt zur Beseitigung der Gefahr ausarbeiteten und die erforderliche Projektorganisation vorbereiteten. Diese war "detailliert, logisch und zweckmässig aufgebaut"²⁸. Daran vermag auch das Fehlen eines PQM nichts zu ändern.

Mit der Sprengung des Felsens, der Wiederherstellung der Strasse und den damit verbundenen Hangsicherungsmassnahmen wurde die Sicherheit der Bristenstrasse wesentlich erhöht. Die verausgabte Summe von Fr. 9,744 Mio. hat in der erheblich verminderten Felssturzgefahr sowie in den wieder hergestellten Strassenstücken und Sicherheitsinvestitionen einen realen Gegenwert. Der Regierungsrat hat darauf verzichtet, eingehendere Abklärungen dazu zu veranlassen. Somit muss die Aussage der Experten Ritz/Alpiger²⁹ zu dieser wichtigen Frage genügen: "Eine summarische Überprüfung zeigte, dass für die investierten Gelder ein realer Gegenwert vorhanden ist." Vom Amt für Tiefbau angestellte Vergleiche der neuesten Strassenlaufmeterpreise am

²⁸ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 10

²⁹ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 32

Klausen und an der Furka mit der wieder hergestellten Bristenstrasse stützen die Aussagen der Experten.

Das mit grossen Risiken verbundene Bauvorhaben wurde fachtechnisch einwandfrei, unter grossem Zeitdruck und ohne grösseren Unfall erstellt. Alle Beteiligten haben einen ausserordentlichen Einsatz an den Tag gelegt.

Die Wiederherstellung der Strasse orientierte sich im Wesentlichen an den Projektvorgaben (Sprengung des Felskopfes, Behebung der durch die Sprengung verursachten Schäden an der Strasse). Insbesondere ist die Erhöhung der Tragfähigkeit der Bristenstrasse von 18 auf 28 Tonnen nach Auffassung der LPK keine Projektänderung oder -ergänzung. In diesem Zusammenhang haben die Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau keine Kompetenzen verletzt.

Die Frage der Hangstabilität und der Standfestigkeit der Strasse wurde bei der Erarbeitung des Projekts zu wenig thematisiert und die diesbezüglichen Expertenmeinungen zu wenig hinterfragt. Die Prognosen über den Sprengverlauf wurden vom Projektteam akzeptiert. Aus diesem Grunde wurde auch unterlassen, ein Worstcase-Szenario (totale Zerstörung des gesamten Strassenkörpers im Absturzbereich) zu entwickeln für den nicht unwahrscheinlichen Fall, dass erheblich umfangreichere Zerstörungen der Strasse eintreten, als dies ursprünglich angenommen worden war. Tatsächlich erwiesen sich die Voraussagen als zu optimistisch und teilweise unzutreffend.

Die Kostenkontrolle wurde wohl durch einen zusätzlichen Controller verstärkt. Trotzdem hat sie nicht funktioniert. Eine Reaktion darauf ist erst spät, aus Sicht der LPK zu spät erfolgt. Das zentrale Versäumnis der Verantwortlichen des Amtes für Tiefbau besteht jedoch darin, dass sie keine umgehende Neubeurteilung und entsprechende Kostenschätzung vorgenommen oder zum Allermindesten Instruktionen eingeholt haben, nachdem das enorme Schadensausmass erkennbar war. Sie haben es unterlassen, die für die Mehrausgaben erforderlichen Kredite einzuholen, und dadurch ihre Kompetenzen überschritten. In speziellem Masse gilt dies für die Sicherungsmassnahmen am Felsblock oberhalb der Wendeplatte W4, der sich ausserhalb des Projektperimeters befindet. Bei diesen Massnahmen handelt es sich zumindest um eine Projektergänzung, wenn nicht gar um ein eigenständiges Projekt. So oder so wäre die Einholung eines entsprechenden Kredites erforderlich gewesen.

Generell kann festgehalten werden, dass die Informations- und Informationsbeschaffungspflicht auf allen Stufen ungenügend wahrgenommen wurde.

Die Unterzeichnung von Nachträgen durch Angehörige des AFT im Juli 2003, ohne dass die entsprechenden Kreditbeschlüsse vorlagen, stellen Kompetenzüberschreitungen dar. Angesichts der damaligen Umstände sind diese jedoch nachvollziehbar.

a) Der Kantonsingenieur

Seitens des Kantonsingenieurs war das Projekt sehr gut aufgegleist. Im Vorfeld der Sprengung hat er die Wichtigkeit der Kommunikation nach aussen er-

kannt und veranlasst, dass periodisch Informationen an die Medien respektive an die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Silenen erfolgen.

Bezüglich des entstandenen Schadensbildes wurde bereits im April 2003 mehrmals offen kommuniziert, dass grössere Schäden an den diversen Strassenabschnitten entstanden sind. Dennoch hat der Kantonsingenieur angesichts des massiv grösseren Schadensbildes nicht darauf beharrt, zumindest eine grobe Neubeurteilung der voraussichtlichen Kosten zu verlangen. Angesichts der zahlreichen weiteren Unsicherheiten hätte er sich dem Geschäft intensiver annehmen müssen, als dies geschehen ist. In dieser Hinsicht hat der Kantonsingenieur seine Verantwortung zu wenig wahrgenommen.

Der Kantonsingenieur war bei Entscheiden mitbeteiligt, die zu zusätzlichen Kosten ohne entsprechenden Kredit führten. Dabei verfügte er allerdings nicht über eine zuverlässige Kredit- und Endkostenkontrolle. Er hat auch die Sicherungsmassnahmen oberhalb der Wendepalte W4 ohne entsprechenden Kredit im Nachhinein genehmigt. Dieses Verhalten steht im Widerspruch zur Kompetenzenordnung.

In Kenntnis der fehlenden Kreditaufstockung durch den Regierungsrat hat der Kantonsingenieur diverse Werkvertragsnachträge unterschrieben, dies ohne entsprechende Kompetenzen, was jedoch aufgrund der damaligen Umstände nachvollziehbar ist (vgl. S. 41 f.).

b) Der federführende Ingenieur

Der federführende Ingenieur hat im Rahmen des Projektes diverse Aufgaben wahrgenommen, welche gemäss Projekthandbuch in das Zuständigkeitsgebiet des Projektleiters gehört hätten. Dies zeigt, dass erkannt wurde, dass der Projektleiter angesichts der sich abzeichnenden grossen Arbeitsbelastung möglichst zu entlasten ist. So hat der federführende Ingenieur als Ansprechperson für die Gemeinde Silenen und für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestanden. Diese Arbeiten wurden mit grossem Engagement und ohne Beanstandungen ausgeführt. Dank des Engagements des federführenden Ingenieurs konnte der Projektleiter in dieser Hinsicht entlastet werden.

Wie der Kantonsingenieur war auch der federführende Ingenieur bei Entscheiden mitbeteiligt, die zu zusätzlichen Kosten ohne entsprechenden Kredit führten - zum Beispiel die zusätzlichen Sicherungsmassnahmen bei der Wendepalte W4. Dieses Verhalten steht im Widerspruch zur Kompetenzenordnung. Zumindest hätte auf Grund dieser Entscheide eine grobe Kostenschätzung resultieren müssen, um die Dimension der zusätzlich anfallenden Kosten abschätzen zu können.

Am 7. Mai 2003 hat der federführende Ingenieur erfahren, dass die Abschätzung der Endkosten durch den externen Controller auf den noch zu erbringenden Vertragssummen und den provisorisch abgerechneten Kosten beruhte. Er habe umgehend Endkostenprognosen auf dem aktuellen wöchentlichen Kostenstand verlangt (gemäss den Rapporten und der Abschätzung der noch zu erbringenden Leistungen). Dabei habe er erfahren, dass dies nicht möglich sei, da es diesen aktuellen Kostenstand infolge der fehlenden Rapporte der

Unternehmungen nicht gebe. Diese seien wohl eingefordert, von den Unternehmern aber nicht geliefert worden. Auf Grund dieser Informationen hätte der federführende Ingenieur weiter reichende Meldungen auf dem Dienstweg als lediglich eine Neuberechnung der Endkostenprognose veranlassen müssen.

c) Der Projektleiter

Der Projektleiter hat als Chef auf der Baustelle im technischen und organisatorischen Bereich vorzügliche Arbeit geleistet. Unter schwierigen Verhältnissen (Schichtbetrieb, Föhnstürme) entstand unter seiner Leitung in kürzester Zeit ein Bauwerk, das sich sehen lassen kann und das definitiv ist.

Die Bauarbeiten konnten trotz grossem Zeitdruck ohne nennenswerte Unfälle abgewickelt werden. Schon früh in den Projektarbeiten hat der Projektleiter Schritte angeregt, dass er sich auf die wesentlichen Arbeiten konzentrieren konnte. So wurde er durch den federführenden Ingenieur als Kontaktperson zur Gemeinde Silenen und zur Öffentlichkeit weitgehend entlastet und es wurde ihm - erstmalig - ein externer Controller zur Verfügung gestellt. Angesichts dieser Erstmaligkeit hätte der Controller allenfalls zumindest in der Startphase eng durch den Projektleiter betreut und eingeführt werden müssen. Dies im Sinne einer Sensibilisierung auf die - aus Sicht des erfahrenen Baufachmannes - wichtigen Punkte.

Als der Projektleiter Anfang Mai 2003 zusammen mit dem federführenden Ingenieur feststellte, dass das Controlling nicht funktioniert, hat er entsprechende Schritte unternommen, um die Kostenkontrolle in den Griff zu kriegen. Ebenso wie dem federführenden Ingenieur kann auch ihm vorgeworfen werden, dass er dabei nicht entschiedener reagiert hat.

Schon kurz nach der Sprengung hatte der Projektleiter Bedenken, dass das Bauwerk weder in zeitlicher noch in kostenmässiger Hinsicht im vorgegebenen Rahmen zu realisieren sei. Diese Bedenken hat er jedoch nur inoffiziell geäussert und diese nicht auf dem Dienstweg offiziell und schriftlich an die zuständigen Stellen geleitet. Dies hätte er tun müssen und damit initiieren, dass es eine zusätzliche Kostenschätzung gibt.

Ende Mai 2003 wurde entschieden, dass oberhalb der Wendeplatte W4 noch zusätzliche Arbeiten nötig sind. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten die für das Gesamtprojekt zusätzlich benötigten Mittel zumindest grob abgeschätzt werden müssen.

Der Projektleiter hat Aufträge mit Kostenfolgen erteilt, ohne entsprechende Kredite. Dieses Verhalten steht im Widerspruch zur Kompetenzenordnung. Angesichts des Auftragsumfanges erscheint es als gewagtes Vorgehen, dass auf der Baustelle Aufträge durch den Projektleiter an Unternehmer teils nur mündlich erteilt worden sind.

Ebenso wie der KI hat der PL in Kenntnis der fehlenden Kreditaufstockung durch den Regierungsrat Ende Juli 2003 Werkvertragsnachträge unterschrieben, dies ohne entsprechende Kompetenzen, was jedoch aufgrund der damaligen Umstände nachvollziehbar ist (vgl. S. 41 f.).

VI. Die Führung des Geschäftes "Sprengung Felskopf und Wiederherstellung der Bristenstrasse" durch den Baudirektor

1. Verantwortlichkeiten und Kompetenzen

Artikel 40 der Organisationsverordnung³⁰ beschreibt im Kapitel "Organisation innerhalb der Direktionen" die Leitung der Direktion durch den Direktionsvorsteher:

b) Leitung

¹Der Direktionsvorsteher leitet seine Direktion nach den Grundsätzen einer rechtmässigen, sachgerechten und rationellen Verwaltungsführung im Rahmen der vom Regierungsrat beschlossenen Zielsetzung.

² Er erfüllt seine Aufgaben, indem er insbesondere:

1. periodisch Aufgaben und Ziele der Direktion festlegt;
2. die Planung und Budgetierung für die Direktion sicherstellt und überwacht;
3. den Regierungsrat laufend über alle wichtigen Vorgänge aus dem Bereich der Direktion informiert und die dem Regierungsrat zustehenden Entscheidungen vorbereitet;
4. die seinen Zuständigkeitsbereich betreffenden Beschlüsse des Regierungsrates vollzieht;
5. die Tätigkeit der Ämter und Abteilungen der Direktion untereinander koordiniert;
6. die Organisation der Direktion periodisch auf ihre Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft und dem Regierungsrat beantragt, sie den veränderten Erfordernissen anzupassen.

Zu den Finanzkompetenzen des Regierungsrates respektive des Baudirektors besagt Artikel 3 des Organisationsreglementes³¹:

b) Finanzkompetenzen

¹ Grundsätzlich verfügt der Regierungsrat über die Zahlungskredite.

² Ergeben sich aus dem Voranschlag, durch besondere Vorschriften oder durch besonderen Beschluss zweifelsfrei sowohl Verwendungszweck als auch Höhe und Empfänger eines Kredites, kann die Direktion darüber selbständig verfügen.

³ Im Rahmen des verabschiedeten Detailvoranschlages kann die Direktion auch über andere Kredite verfügen, die für ihren Aufgabenbereich bestimmt sind, wenn die einzelne Ausgabe

- a) nicht mehr als 100'000 Franken beträgt,
- b) regelmässig wiederkehrt, ohne der Direktion einen grossen Ermessensspielraum zu eröffnen, wie Druck- und Bürokosten, Beschaffung von Heizöl und dergleichen, oder
- c) für die Beschaffung von Waren zum Wiederverkauf aufgewendet wird

³⁰ Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung, RB 2. 3321)

³¹ Reglement über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsreglement; RB 2.3322)

⁴Sind die Voraussetzungen nach Absatz 2 oder 3 erfüllt, kann auch das Amt über Kredite für seinen Aufgabenbereich verfügen, sofern der zuständige Direktionsvorsteher oder die zuständige Direktionsvorsteherin dem allgemein oder im Einzelfall zustimmt.

⁵Darüber hinaus sind die Direktionen, Ämter und Abteilungen im Rahmen des Vorschlages zu folgenden nicht eindeutig bestimmten Ausgaben zuständig:

- a) jedes Mitglied des Regierungsrates für Repräsentationsausgaben bis zu 1'500 Franken im Einzelfall
- b) im Bereich der Baudirektion
 - 1. die Direktion
 - 1.1 zu Ausgaben von 150'000 Franken pro Einzelgeschäft, das mit Projektierungen, Materiallieferungen, Energie oder Bauarbeiten des Hoch- und Tiefbaus zusammenhängt
 - 1.2 zur Zusicherung und Auszahlung von Subventionen für den Bau von Gemeindestrassen und für den Gewässerunterhalt, jedoch höchstens 150'000 Franken im Einzelfall
 - 2. das Amt für Tiefbau
 - 2.1 zu Ausgaben von 75'000 Franken pro Einzelgeschäft, das mit Projektierungen, Materiallieferungen oder Bauarbeiten des Tiefbaus zusammenhängt
 - 2.2 zur Zusicherung und Auszahlung von Subventionen für den Bau von Gemeindestrassen und für den Gewässerunterhalt, jedoch höchstens 75'000 Franken im Einzelfall

2. Führung der Verwaltung und Informationsfluss im konkreten Fall

Die Führung einer regierungsrätlichen Direktion erfordert ein hohes Mass an Führungsqualitäten, aber auch Vertrauen in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Baudirektor hat im Rahmen des Projektes Bristenstrasse die politische Verantwortung nach dem RRB vom 21. Januar 2003 umgehend wahrgenommen. Schon wenige Tage später informierte er zusammen mit Frau Landammann die Bevölkerung in Bristen. Bei dieser Gelegenheit konnten sich die Verantwortlichen einen unmittelbaren Eindruck der emotionsgeladenen Stimmung in Bristen machen. Mitunter als Konsequenz daraus gab der Baudirektor als eines der Hauptziele eine möglichst kurze Unterbrechung der Bristenstrasse nach der Sprengung vor. Dieser Druck wurde an alle Projektverantwortlichen weitergegeben. Als zweites Hauptziel bezeichnete der Baudirektor die Sicherheit auf der Baustelle. Nicht zuletzt deshalb wurden die Arbeiten praktisch unfallfrei abgeschlossen.

Der Baudirektor griff nirgends in den technischen Bereich ein. Indem er mehrmals auf der Baustelle anwesend war, hat der Baudirektor gezeigt und aktenkundig kommuniziert, dass er die erbrachten Leistungen hoch schätze und dass er diese nicht als selbstverständlich betrachte. Dies hat unter anderem zur Motivation der Leute auf der Baustelle beigetragen. Periodisch hat der Baudirektor den Projektleiter direkt angesprochen und sich über den Gang des Projektes ins Bild setzen lassen.

Bereits unmittelbar nach der Sprengung kam dem Baudirektor eine Aussage des Projektleiters zu Ohren, wonach sich dieser nach dessen Darstellung über

Termin- und Kostenprobleme geäussert hat. Dies veranlasste den Baudirektor nicht zu besonderen Schritten.

Der Baudirektor hat, nachdem er am 16. Juni 2003 direkt vom Projektleiter über die sich abzeichnenden Mehrkosten informiert wurde, auch gegenüber der Öffentlichkeit stets offen kommuniziert, dass es zu Mehrkosten gekommen sei³², dass aber über die Höhe noch keine Aussagen gemacht werden könnten.

Am 1. Juli 2003 war die Kostenüberschreitung ein Thema an der zweitletzten Regierungsratssitzung vor den Ferien. Spätestens zu diesem Zeitpunkt liess der Baudirektor dem Regierungsrat direkte Informationen über die sich abzeichnende Kostenüberschreitung zukommen. Dies ist im Protokoll II des Regierungsrates vom 1. Juli 2003 aktenkundig.

Mit Schreiben vom 22. Juli 2003 orientierte der Baudirektor den Regierungsrat über die Höhe der sich abzeichnenden Kostenüberschreitung (Prognose: Fr. 8,9 Mio. Gesamtkosten). Aufgrund dieser Mitteilung und des Zwischenberichtes vom 4. August 2003 hat der Regierungsrat in der ersten Sitzung nach den Sommerferien am 12. August 2003 entschieden, die Kostenüberschreitung Bristenstrasse von Experten abklären zu lassen.

Im Nachgang zu dieser Entscheid des Regierungsrates wies der Baudirektor seine Mitarbeitenden an, gegenüber den Experten und der LPK Bristenstrasse alle Unterlagen offen auf den Tisch zu legen und zu den Fragen Stellung zu nehmen.

Gegenüber der LPK Bristenstrasse nahm der Baudirektor anlässlich einer eingehenden Befragung am 26. November 2003 ausführlich zu den Geschehnissen Stellung.

3. Beurteilung

Der Baudirektor hat den Auftrag des Regierungsrates vom 21. Januar 2003 nach bestem Wissen umzusetzen versucht. Dies ist ihm als Vorsteher der Baudirektion hinsichtlich Termintreue und technischer Ausführung gelungen.

Angesichts der Grösse und der Unsicherheiten im Projekt hätte der Baudirektor der Information des Regierungsrates grösste Beachtung schenken müssen. Dies insbesondere über die Punkte Projektverlauf, Termine und Kosten. Es lässt sich jedoch schwer abschätzen, inwieweit der Baudirektor seiner Informationspflicht im Rahmen der nicht protokollierten Informationsgeschäfte im Regierungsrat nachgekommen ist, da diesbezüglich unterschiedliche Aussagen gemacht werden.

³² vgl. Artikel in der Neuen Urner Zeitung vom 20. Juni 2003, wonach der Baudirektor anlässlich der Eröffnung vom 18. Juni 2003 zitiert wird: "Das geplante Budget für die Sanierung der Bristenstrasse konnte nicht eingehalten werden. 'Die Kosten sind in die Höhe geklettert, dazu müssen wir stehen', so Baudirektor Oskar Epp an der Eröffnungsfeier. Wie teuer das ganze Projekt schliesslich zu stehen komme, kann Epp noch nicht sagen. 'Zum jetzigen Zeitpunkt ist jede Zahl eine Spekulation.'"

Der Baudirektor hat seine Informationen weitgehend aus mündlichen Aussagen seiner Mitarbeitenden bezogen. Angesichts des Schadensbildes wäre er verpflichtet gewesen, schon im April eine schriftliche Kostenschätzung zu verlangen. Dem Regierungsrat hätten in der Folge die nötigen Anträge - insbesondere ein Zusatzkredit - gestellt werden müssen.

Der Druck der Gemeinde Silenen und der Dorfschaft Bristen war sehr gross. Auch in der öffentlichen und politischen Diskussion wurde wiederholt das Begehren nach raschen Lösungen eingebracht. Der Baudirektor hat das Ziel erreicht, dass Bristen rechtzeitig wieder mit einer sicheren Strasse erschlossen war. Im Zuge dieser Arbeiten wurde seinerseits der Oberaufsicht über die Finanzen zu wenig Gewicht zugemessen und die Auswirkungen (neue Situation aufgrund des höheren Schadensausmasses) nicht erkannt. Die aktive Führung im Finanzbereich lässt wie bei den Projektverantwortlichen auch beim Baudirektor zu wünschen übrig.

Als er über Drittpersonen von der inoffiziell verbreiteten Aussage des Projektleiters zu Kosten und Zeitrahmen nach der Sprengung erfuhr, hat er diesen richtigerweise gemassregelt. Dennoch hätte er das Signal des erfahrenen Baufachmannes ernst nehmen und die notwendigen Schritte (Information des Regierungsrates, Veranlassen einer neuen Kostenschätzung, Einholen eines Zusatzkredites oder eines Grundsatzbeschlusses beim Regierungsrat) einleiten müssen.

Generell ist festzuhalten, dass der Baudirektor als verantwortlicher Direktionsvorsteher die Einhaltung der finanziellen Kompetenzenordnung nicht durchgesetzt hat.

Ebenso wie der KI und der PL hat der Baudirektor in Kenntnis der fehlenden Kreditaufstockung durch den Regierungsrat Ende Juli diverse Werkvertragsnachträge unterschrieben, dies ohne entsprechende Kompetenzen. An dieser Stelle sei erneut auf die speziellen Umstände (vgl. S. 41 f.) verwiesen, die diesen Akt begleitet haben.

VII. Die Rolle des Regierungsrates nach dem Beschluss vom 11. Februar 2003

1. Verantwortlichkeiten und Kompetenzen

a) Gesetzliche Grundlagen

Der Regierungsrat ist gemäss Kantonsverfassung³³ die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Der Regierungsrat erfüllt seine Aufgaben als Kollegialbehörde, bestimmt die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns, plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Als oberste Verwaltungsbehörde steht er der kantonalen Verwaltung vor und sorgt für deren rechtmässige und wirksame Tätigkeit. In der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit³⁴ werden die fünf Regierungsfunktionen konkretisiert. Dazu gehören:

1. die Wahrnehmung der Führungsaufgaben;
2. die Leitung der Kantonsverwaltung;
3. die Mitwirkung bei der Rechtsetzung;
4. die Tätigkeit im Gesetzgebungsvollzug und in der Verwaltungsrechtspflege;
5. die Verbindung mit der Bevölkerung.

Als *oberstes Führungsorgan* legt der Regierungsrat die Ziele des staatlichen Handelns fest, er beobachtet und beurteilt die für den Kanton und die Region bedeutsamen Entwicklungen und ordnet rechtzeitig zweckmässige Vorkehren an, er plant die staatliche Aktivität in allen Bereichen in zweckmässigem Umfang, stellt die Koordination der staatlichen Tätigkeit auf Regierungsebene sicher und vertritt den Kanton nach innen und aussen³⁵.

Als *oberstes Leitungsorgan* ist der Regierungsrat zuständig für eine rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der gesamten Verwaltung. Er bestimmt deren zweckmässige Organisation und Koordination und übt die regelmässige und systematische Aufsicht über die Kantonsverwaltung aus³⁶.

Der Landammann oder die Frau Landammann leitet die Tätigkeit des Regierungsrates und wacht darüber, dass der Regierungsrat seine Aufgaben rechtzeitig erkennt, sachgerecht in Angriff nimmt, aufeinander abstimmt und innert nützlicher Frist erledigt. Er oder sie ist unter anderem verantwortlich für die zentrale Planung, Koordination und Kontrolle der Regierungstätigkeit und die Koordination unter den Direktionen. In dringlichen Fällen ordnet er oder sie vorsorgliche Massnahmen an oder erlässt Präsidialverfügungen³⁷.

³³ Art. 94 bis 99 KV.

³⁴ Verordnung über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung); RB 2.3321.

³⁵ Art. 3 Organisationsverordnung.

³⁶ Art. 4 Organisationsverordnung.

³⁷ Art. 27-29 Organisationsverordnung.

b) Das Kollegialitätsprinzip

Das Kollegialitätsprinzip³⁸ ist ein wichtiger Bestandteil im schweizerisch-föderalen Konkordanzsystem. Es ist weder im eidgenössischen noch im kantonalen Recht ausdrücklich festgeschrieben, gilt jedoch als ungeschriebenes *Organisationsprinzip*. In rechtlicher Hinsicht setzt es sich aus vier Komponenten zusammen. Demnach sind alle Mitglieder eines Kollegiums in gleicher Weise und für eine bestimmte Amtszeit gewählt, sie sind einander rechtlich und sachlich gleichgestellt, und alle Entscheidungen gehen vom Kollegium aus. Das Kollegialitätsprinzip enthält ein Aktivitätsgebot, ein ideales Kollegium bewegt sich von selbst und ist als Einheit selbsttätig. Die *Selbsttätigkeit* wird gefördert, wenn sich die Kollegiumsmitglieder um Einigkeit und Einmütigkeit bemühen. Das einzelne Mitglied bringt Handlungs- und Verantwortungsbereitschaft mit, sorgt für Initiativen und Entschlussvermögen, es fügt sich zwanglos und positiv in das Zusammenspiel ein. Voraussetzung und Ausdruck der Kollegiumssitzungen, d.h. der kollegialen Beratung sind Vertraulichkeit und Geschlossenheit.

Mit der Intra-Kontrolle nehmen die gleichrangigen Mitglieder gegenseitig horizontale *Aufsichts- und Kontrollfunktionen* wahr. Aufsicht und Kontrolle sind potenzielle Führungsinstrumente. Unterschieden werden die Kontrolle als nachträgliches Überprüfen des Ausgeführten und die vorgängige Kontrolle, diese wird auch «begleitende» oder «mitschreitende» Kontrolle genannt. Bei der Intra-Kontrolle sind alle Kollegiumsmitglieder sowohl Aufsicht Ausübende als auch Beaufschlagte, die innerkollegiale Aufsicht wirkt gestaltend und korrigierend und ist damit Teil der gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung. Damit die Kontrolle funktionieren kann, müssen die Kollegiumsmitglieder gemeinsam *Verantwortung* tragen. Die Verantwortung ist die Pflicht, für ein Tun oder Unterlassen Rechenschaft abzulegen. Aus der Verantwortung resultiert die *Verantwortlichkeit*, also das Einstehenmüssen für Fehler oder Misserfolge. Unterschieden wird die formelle und die materielle Verantwortlichkeit: *Formell verantwortlich* sind Personen, die Kraft ihrer Stellung Kompetenzen aufgrund gesetzlicher oder verwaltungsinterner Vorschriften besitzen. Darüber hinaus sind alle Personen *materiell verantwortlich*, die bei Entscheiden mitbeteiligt sind.

Mit dem Kollegialsystem ist das Departementalsystem in dem Sinne verknüpft, dass jedes Mitglied des Kollegiums gleichzeitig an der monokratischen Spitze einer aus dem Ganzen der Exekutive ausgegliederten Organisationseinheit (Departement/Direktion) steht. Damit verfügt das einzelne Regierungsmitglied über ein grosses politisches Gewicht und besitzt eine Fülle von Kompetenzen, die unabhängig vom Kollegium wahrgenommen werden können.

Die organisatorische Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip schafft aber auch Probleme hinsichtlich der Scharnierfunktion. Dies gilt im Hinblick auf die Führungs- und Leitungsfunktion und insbesondere bezüglich der Kontroll- und Aufsichtsfunktion. Positiv gesehen schafft sie Vollzugsnähe, verbindet Einsicht, Wissen und Können der einzelnen Regierungsmitglieder und kann das Kollegium zu einer selbsttätigen und leistungsfähigen Gruppe machen.

³⁸ Vgl. dazu: Überwasser Heinrich, Das Kollegialprinzip: Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereich von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates. Dissertation, Basel und Frankfurt a.M., 1989.

2. Wahrnehmung der Führungsaufgabe und Informationsverhalten

Der Gesamregierungsrat liess sich im Vorfeld des Grundsatzentscheides vom 21. Januar 2003 (Grosssprengung) eingehend an einer Informationssitzung mündlich über das Vorhaben informieren. Im Anschluss an diesen Entscheid nahm Frau Landammann zusammen mit dem Baudirektor an einem Informationsabend in Bristen teil. Am 11. Februar 2003 fällte der Regierungsrat weitere Entscheide zur Grosssprengung und zum Wiederaufbau der Strasse.

Am 31. März 2003 verfolgte der Regierungsrat in corpore die Grosssprengung von Amsteg aus.

Während der Realisierungsphase wurden keine weiteren Arbeitsvergebungen durch den Regierungsrat getätigt. Laut Auskunft des Regierungsrates gegenüber den Experten Ritz/Alpiger³⁹ seien die Kosten aber mehrmals hinterfragt worden. Ob, wann und in welcher Art dies geschehen ist, bleibt infolge fehlender schriftlicher Belege unklar.

Am 8. April 2003 hielt der Regierungsrat in Bristen seine ordentliche Sitzung ab. Bei dieser Gelegenheit liess sich der Regierungsrat gemäss der am gleichen Tag verbreiteten Medienmitteilung nur am Rande über den Fortschritt der Räumungsarbeiten informieren.

Am 1. Juli 2003 wurde der Regierungsrat aktenkundig (Protokoll II) über die sich abzeichnende Kostenüberschreitung informiert. In der Folge wurde ein entsprechender Auftrag zur detaillierteren Information an die Baudirektion erteilt.

Mit Schreiben vom 22. Juli 2003 wurde der Regierungsrat vom Baudirektor über zu erwartende Gesamtkosten im Umfang von Fr. 8,9 Mio. orientiert.

Am 12. August 2003 beschloss der Regierungsrat in Kenntnis des Ausmasses der Kostenüberschreitung, eine Expertise zu erstellen. Dieser Beschluss wurde umgehend mittels Medienmitteilung kommuniziert.

Nachdem am 16. September 2003 der Expertenauftrag erteilt worden war, befanden sich der Baudirektor und der Sicherheitsdirektor bei der weiteren Behandlung des Geschäftes Bristenstrasse im Ausstand.

Anfangs Dezember 2003 traf ein Zwischenbericht der Experten Ritz/Alpiger beim Regierungsrat ein. Dazu haben sich die betroffenen Mitarbeiter des Amtes für Tiefbau und der Baudirektor kurzfristig äussern können.

Am 23. Dezember 2003 lieferten die Experten Ritz/Alpiger ihren Bericht ab. Umgehend wurde dieser auch der LPK Bristenstrasse zugestellt.

Am 5. Januar 2004 entwarf und beschloss der Regierungsrat, gestützt auf den Expertenbericht Ritz/Alpiger seine vorläufige Wertung. In den Tagen darauf

³⁹ Expertenbericht Ritz/Alpiger, S. 14

erhielten der Baudirektor und die drei Angestellten des Amtes für Tiefbau den Inhalt der vorläufigen Wertung mündlich eröffnet.

Am 13. Januar 2004 beschloss der Regierungsrat, eine Expertise bei Prof. Dr. Karl Spühler in Auftrag zu geben. Über den Auftrag wurden der Baudirektor und die betroffenen Angestellten informiert.

Am Nachmittag des 13. Januar 2004 wurde eine Delegation des Regierungsrates durch die LPK Bristenstrasse befragt. Bei dieser Gelegenheit hat die LPK Bristenstrasse einen koordinierten Ablauf der Information von Landrat, Medien und Öffentlichkeit gewünscht.

Wenige Tage vor dem 9. Februar 2004 traf der Entwurf zur Expertise Spühler beim Regierungsrat ein. Dieser wurde auch dem Baudirektor im Vorfeld der Sitzung vom 9. Februar 2004 zugestellt.

Am 9. Februar 2004 tagte der Regierungsrat, nahm die definitive Wertung vor und beschloss personelle Massnahmen. Diese wurden am Nachmittag des 9. Februar 2004 dem Baudirektor und den drei Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau eröffnet. Abends wurde den Mitgliedern der LPK Bristenstrasse das Gutachten Spühler und der Inhalt des gleichentags gefällten Regierungsratsbeschlusses eröffnet.

Der Baudirektor und die betroffenen Angestellten erhielten vor dem definitiven Entscheid des Regierungsrates keine Gelegenheit, sich zum Inhalt der Expertise Spühler zu äussern.

Bereits am 10. Februar 2004 mittags orientierte der Regierungsrat die Medien und somit die Öffentlichkeit. Dies geschah entgegen dem Antrag der LPK Bristenstrasse, die angeregt hatte, die Medienorientierung erst nach Orientierung der Mitglieder des Landrates abzuhalten. Am Nachmittag wurden die den Medien abgegebenen Unterlagen den Mitgliedern des Landrates verschickt.

Bis heute hat sich der Regierungsrat nie vor Ort an einem Augenschein über das Bauwerk Bristenstrasse informieren lassen.

3. Beurteilung

Der Regierungsrat hat im Vorfeld der Sprengung Führungsverantwortung übernommen und Entschlusskraft gezeigt. Richtigerweise hat er die Sprengung des Felskopfes und die Wiederherstellung der Strasse in eigener Kompetenz beschlossen und tatkräftig in die Wege geleitet.

Nach der Sprengung ging der Regierungsrat beim Geschäft Bristenstrasse weitgehend davon aus, dass, solange er nichts höre, alles nach den Vorgaben der RR-Beschlüsse vom 21. Januar 2003 respektive 11. Februar 2003 läuft. Angesichts der aufkeimenden Diskussionen und der Fragen im Landrat vom 9. April 2003 im Nachgang zur Sprengung hätte der Regierungsrat als Kollegium aktiv und selbst tätig werden müssen. Als Entscheidungsgremium hätte er vom Baudirektor nähere Auskünfte zu Projektstand, Terminen und Kosten verlan-

gen und auf diese Weise seine Verantwortung wahrnehmen müssen. Allenfalls hätte er auf Grund der daraus resultierenden Erkenntnisse einen Zwischenentscheid fällen müssen. Dies hat er jedoch unterlassen.

Auch auf Grund der Medienmitteilung der Baudirektion vom 29. April 2003 hätte der Regierungsrat hellhörig werden müssen. Darin wird von massiv grösserer Zerstörung der Strassenabschnitte berichtet. Zwar wird der Regierungsrat nicht automatisch mit den ausgehenden Medienmitteilungen der Direktionen bedient, üblicherweise wird das Kollegium aber im Rahmen der Regierungsratssitzung über anstehende Medienmitteilungen informiert.

Der Regierungsrat hat seine Führungsverantwortung in ungenügendem Masse wahrgenommen, indem er sich zuwenig um aktive Informationsbeschaffung gekümmert und keine entsprechenden Anordnungen erteilt hat. Dieses Verhalten ist auch unter dem Aspekt der kollegialen Verantwortung fragwürdig. Wenn Indizien auftreten, dass in einer Direktion eine Problemsituation entsteht, ist es geboten, dass der Regierungsrat von sich aus tätig wird.

Zudem hätte sich der Regierungsrat Informationen aus erster Hand beschaffen können, indem er sich selbst aktiv vor Ort informiert hätte, beispielsweise anlässlich einer Begehung.

Wie bereits in erwähnt (Ziffer 1, Bst. b), nehmen die gleichrangigen Mitglieder des Regierungsrates gegenseitig horizontale Aufsichts- und Kontrollfunktionen wahr. Dies wurde im vorliegenden Fall unterlassen.

Vor den Sommerferien (letzte Sitzung des Regierungsrates am 8. Juli 2003) wurde kein Eskalationsszenario festgelegt für den Fall, dass der Handlungsbedarf in den folgenden Wochen akut wird. Zumindest sind der LPK Bristenstrasse keine derartigen Szenarien aufgezeigt worden. Angesichts der sich anbahnenden Problematik hätte der Regierungsrat organisatorische Vorkehrungen treffen müssen. Indem er dies nicht getan hat, hat der Regierungsrat dazu beigetragen, dass die Werkvertragsnachträge und Bestellungen ohne entsprechende Aufstockung des Kredites unterzeichnet worden sind.

Offen bleibt die Frage, wieso der Sicherheitsdirektor nach Vorliegen des Expertenberichtes weiterhin im Ausstand war.

Bei der Aufarbeitung der Ereignisse hat sich der Regierungsrat einzig auf die Expertise der Ingenieure Ritz/Alpiger verlassen und dann Wertungen vorgenommen. Mit dem Baudirektor und den betroffenen Angestellten des Amtes für Tiefbau (KI, FF, PL) sind keine direkten Gespräche geführt worden. Ihnen wurde einzig Anfang Dezember 2003 ein Zwischenbericht der Experten zur Stellungnahme unterbreitet. Lediglich einige Anmerkungen der Betroffenen sind in den Bericht eingeflossen. Zum Schlussbericht haben die erwähnten Personen nie offiziell Stellung nehmen können. Der Regierungsrat hat bei seiner Wertung diverse Punkte nicht in Betracht gezogen. Diese Art der Problembewältigung durch den Regierungsrat erachtet die LPK in verfahrensmässiger Hinsicht als sehr fragwürdig. Was die personelle Bewältigung der Angelegenheit betrifft, sei auf Kapitel VIII Ziffer 4 verwiesen.

VIII. Weitere Beurteilungen und Schlussfolgerungen

1. Geschäftsordnung des Landrates (GO)

Die Arbeit der LPK Bristenstrasse hat Mängel der Geschäftsordnung für den Landrat bezüglich seiner Aufgabe als oberstes Aufsichtsorgan deutlich aufgezeigt.

Artikel 24 GO befugt landrätliche Kommissionen unter anderem, in amtliche Akten Einsicht zu nehmen und Angestellte zu befragen.

Artikel 25 GO regelt die Handhabung der Befugnisse nach Artikel 24: "Die Kommission oder deren Präsidium kann vom Vorsteher oder von der Vorsteherin der zuständigen Direktion zusätzliche Unterlagen verlangen." Bei der Ausübung der Befugnisse nach Artikel 24 muss jeweils vorgängig und schriftlich der zu erreichende Zweck, Art und Umfang der verlangten Massnahmen und insbesondere die genaue Fragestellung an Fachleute und Angestellte sowie die anfallenden Kosten namentlich für Fachleute festgelegt und dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden.

Anstatt die generelle Bewilligung zur Akteneinsicht und zur Befragung von Angestellten zu erteilen, musste sich die LPK Bristenstrasse praktisch um die Herausgabe jedes einzelnen Dokuments beim Regierungsrat bemühen. Dem Gesuch nach Gesprächen mit den zuständigen Angestellten, die im Nachhinein betrachtet äusserst wertvoll waren, wurde zudem erst stattgegeben, nachdem die LPK insistiert hatte.

Die LPK Bristenstrasse regt an, dass in der Geschäftsordnung die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) festgeschrieben wird. Dieses Anliegen muss von der derzeit mit der punktuellen Überarbeitung der GO beschäftigten Parlamentsreformkommission aufgenommen werden.

2. Organisationsrecht (ORV, ORR)

Es ist zu prüfen, ob die Stellvertreterfunktionen und Kompetenzordnung in der Baudirektion den Anforderungen einer hohen Grades der Qualitätssicherung genügen. Am Beispiel des federführenden Ingenieurs, der für bis zu 40 Projekte verantwortlich ist, muss die Frage gestellt werden, ob der Verantwortungsbereich und die Möglichkeit, die Verantwortung überhaupt wahrzunehmen, nicht zu stark auseinanderklaffen.

Ebenso ist zu prüfen, ob der Zuzug von Privaten gerechtfertigt ist, denen Bauherrenaufgaben übertragen werden (als Projektleiter-Stellvertretung respektive als externe Controlling-Beauftragte). Indem sie im Rahmen ihrer Tätigkeit für den Staat handeln, bringt dies nicht erwünschte Probleme mit sich.

3. Projekthandbuch des Amtes für Tiefbau

Das Amt für Tiefbau hat - unabhängig von der Kostenüberschreitung an der Bristenstrasse - eine Generalrevision des Projekthandbuches in Angriff genommen. Darin sollen die in den vergangenen Jahren gemachten Erkenntnisse einfließen. Diese Absicht wird von der LPK Bristenstrasse unter dem Aspekt, gezogene Lehren in die gelebte Praxis zu verankern, ausdrücklich begrüsst.

4. Personelles

Der Regierungsrat leitet die Kantonsverwaltung (Art. 2 Ziff. 2 Organisationsverordnung). Er übt die regelmässige und systematische Aufsicht über die Kantonsverwaltung aus (Art. 4 Abs. 3 Organisationsverordnung). Soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, ist der Regierungsrat Anstellungsbehörde und für die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses zuständig (Art. 7 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 PV).

Aus den aufgeführten Bestimmungen ergibt sich die umfassende Zuständigkeit des Regierungsrates in Bezug auf die personalrechtlichen und administrativen Belange. Die LPK Bristenstrasse äussert sich daher nicht zur Frage, ob die vom Regierungsrat beschlossene Massnahme, sich auf den 31. Januar 2005 von den drei Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau zu trennen, angemessen ist oder nicht.

Hingegen ist die LPK Bristenstrasse über das verfahrensmässige Vorgehen des Regierungsrates gegenüber den betroffenen Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau äusserst befremdet. Ohne vorgängig eine Befragung der Betroffenen durchzuführen, und einzig abgestützt auf den technischen Expertenbericht Ritz/Alpiger, hat er gegenüber diesen anfangs Januar 2004 mögliche personelle Konsequenzen eröffnet. Erst im Nachgang dazu wurde eine Expertise bei Altbundesrichter Dr. Karl Spühler, Zürich, in Auftrag gegeben, mit welcher die individuelle Schuld der betroffenen Personen abgeklärt werden sollte. Ohne die Ergebnisse der Expertise den Betroffenen zu eröffnen und diesen die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen, hat der Regierungsrat beschlossen, sich auf Ende Januar 2005 von drei Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau zu trennen und dies über die Medien der Öffentlichkeit mitgeteilt. Aus Sicht der LPK stellt dieses Vorgehen eine eklatante Verletzung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs durch den Regierungsrat dar.

Was die Stellungnahme der betroffenen Mitarbeiter des Amtes für Tiefbau zum Bericht der LPK Bristenstrasse betrifft, sei auf Anhang 3 verwiesen.

Es liegt in der Verantwortung des Regierungsrates, die getroffenen personellen Massnahmen und deren Signalwirkung richtig abzuschätzen und diese dementsprechend zu vertreten.

IX. Empfehlungen der LPK Bristenstrasse

Die nachfolgenden Empfehlungen resultieren aus Feststellungen und Beurteilungen der LPK Bristenstrasse. Die Empfehlungen gemäss Ziffer 1 bis 4 betreffen den Zuständigkeitsbereich von Regierung und Verwaltung. Ziffer 5 richtet sich an die Parlamentsreformkommission. Sollte diese wider Erwarten die Empfehlung nicht aufnehmen, behalten sich die Mitglieder der LPK vor, einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen.

1. Kostenkontrolle, Kosteninformation und Kostenprognose

a) Für Projekte, welche ein erhebliches Kostenrisiko beinhalten, insbesondere bei ausserordentlichen Ereignissen, ist inskünftig eine zusätzliche Kostenkontrolle vor Ort einzusetzen, welche in der Lage ist, die tägliche Kostensituation zu erheben.

b) Bei komplexen Projekten ist ein Kostenkontrollsystem vorzusehen, das aus den festgestellten Kosten auf die Endkosten schliessen lässt.

c) Bei Projekten von einem gewissen Umfang, die in Bezug auf die Kosten mit grossen Unsicherheiten behaftet sind, ist eine zusätzliche Überprüfung des Kostenvoranschlages vornehmen zu lassen.

d) Bei mit erheblichen Kostenrisiken behafteten Projekten ist eine genügende Reserveposition in den Kostenvoranschlag aufzunehmen.

e) Bei Arbeitsvergaben in Regie ist ab einer bestimmten (zu definierenden) Grössenordnung in Verträgen eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Regierapporte zu einem bestimmten Termin abzuliefern sind und die Nichteinhaltung des Ablieferungstermins Sanktionen zur Folge hat.

2. Projektorganisation

a) Die vom Amt für Tiefbau in Angriff genommene Überarbeitung des Projekthandbuches ist speditiv weiterzuführen. Die im Zusammenhang mit der Kostenüberschreitung Bristenstrasse erkannten Mängel sind zu beheben und Verbesserungen einzuführen.

b) Auf die Übertragung der Funktionen des federführenden Ingenieurs, des Projektleiters, des Projektleiter-Stellvertreters und der Controllingverantwortlichen auf Private ist zu verzichten.

c) Bei komplexen Projekten sind die benötigten verwaltungsinternen personellen Kapazitäten frühzeitig anzumelden und vorzusehen.

d) Dem Kantonsingenieur ist im Projekthandbuch die Aufgabe zuzuweisen, in bestimmten Ausnahmefällen eine über die allgemeine Führungsverantwortung hinausgehende Verantwortung für Begleitung und Überwachung zu übernehmen. Es ist eine Institution zu definieren, die auch in schwierigsten Umständen

den Blick für die Elemente in einem Projekt wahren muss, welche grundlegende und entscheidende Bedeutung haben.

e) Es sind Kontrollmechanismen für Projekte von bestimmter Tragweite zu schaffen. Die kritische Projektgrösse ist noch zu definieren. Diese Kontrollmechanismen müssen dazu führen, dass alle Führungsebenen der Baudirektion über die wichtigen Entwicklungen solcher Projekte orientiert sind und eingreifen können.

f) Es ist eine klare Zuständigkeitsordnung in Bezug auf zu treffende Entscheide zu erstellen und anzuwenden, wobei auf kollektive Zuständigkeiten zu verzichten ist.

g) Bei gewissen noch zu definierenden Projekten ist in Aktennotizen, Protokollen usw. festzuhalten, wer (das heisst: welche Person) welche Entscheide ab einer gewissen Grössenordnung getroffen hat. Dies soll im Projekthandbuch aufgenommen werden.

h) Eine Checkliste für ausserordentliche Ereignisse und Szenarien ist ins Projekthandbuch einzufügen.

i) Expertenmeinungen sind stets im Licht der eigenen teilweise langjährigen Erfahrung und der internen bestehenden Unterlagen auf Plausibilität zu verifizieren.

j) Die Dokumentation über erstellte Bauvorhaben ist so zu pflegen und aufzubauen, dass bestehende Unterlagen später wieder genutzt werden können.

k) Bei mit erheblichen Unsicherheiten behafteten Projekten sollen die Entscheidungsgrundlagen für den Regierungsrat respektive für den Landrat realistische Best- und Worstcase-Szenarien aufzeigen.

3. Interne Information und Meldeflüsse / Kommunikation allgemein

a) Der Meldefluss über alle Stufen ist besonders im Rahmen von Grossprojekten, Projekten von hoher zeitlicher Dringlichkeit und technisch schwierigen Vorhaben noch stärker zu institutionalisieren. Dies ist im Rahmen der Anpassung des Projekthandbuches des Amtes für Tiefbau im Rapportwesen vorzusehen.

b) Allgemein ist die Kommunikation untereinander über alle wichtigen Vorkommnisse zu stärken und nachvollziehbar zu dokumentieren.

c) Die Beschaffung von Informationen über laufende Projekte soll über alle Hierarchiestufen hinweg gepflegt werden.

4. Regierungstätigkeit

a) Bei Beschlüssen über tatsächlich gebundene Ausgaben ist ausdrücklich festzuhalten, auf welchen Grundlagen (Dokumenten, Aussagen usw.) diese beruhen.

b) Der Begleitung von potenziellen Krisenprojekten ist seitens des Regierungsrates hohe Beachtung zu schenken. Eine echt kollegiale Begleitung und ein Informations- und Gedankenaustausch mit anschliessender Meinungsbildung auf Regierungsebene sollen dazu beitragen, dass die Kollegiumsmitglieder gemeinsam Verantwortung tragen. Allenfalls ist dies in Art. 4 Abs. 3 ORV zu verankern.

5. Geschäftsordnung des Landrates

Die Geschäftsordnung des Landrates ist so anzupassen, dass einer vom Landrat eingesetzten Untersuchungskommission in Bezug auf Akteneinsicht, Befragungen von Verwaltungsangestellten und Privaten, Expertenaufträge usw. umfassende Kompetenzen eingeräumt werden. Es ist das Institut einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) in der Geschäftsordnung zu verankern.

X. Zusammenfassende Beurteilung der LPK Bristenstrasse

Die LPK Bristenstrasse kommt zusammenfassend zu folgender Beurteilung.

1. Die Sprengung des Felskopfes, die Wiederherstellung der Bristenstrasse und die erforderlichen flankierenden Massnahmen haben gemäss heutigem Kenntnisstand 9.744 Mio. Franken gekostet. Für die getätigte Investition ist ein realer Gegenwert vorhanden. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Geld – ohne entsprechende Gegenleistung – ausgegeben worden wäre. Die wiederhergestellten Abschnitte der Strasse weisen eine Qualität auf, welche dem Projekt für die langfristige Sanierung der Bristenstrasse entspricht.
2. Alle am Werk beteiligten Personen standen unter grossem zeitlichem Druck. Sie haben unter ausserordentlich schwierigen Verhältnissen mit grösstem Einsatz in kurzer Zeit die Bristenstrasse wieder hergestellt. Die Situation erforderte Improvisationsvermögen und Tatkraft. Die Bauarbeiten konnten ohne nennenswerte Unfälle abgeschlossen werden. Projektverantwortliche und Bauleute leisteten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Strassenbenützenden, im Besonderen der Einwohnerinnen und Einwohner von Bristen.
3. Auf eine neue Situation (Entdeckung der Risse oberhalb des Felskopfes) hat das Amt für Tiefbau rasch und richtig reagiert. Es besteht kein Anlass, an der Richtigkeit der gewählten Problemlösung (Grosssprengung) zu zweifeln.
4. Der Regierungsrat hatte einen Kredit von Fr. 3.6 Mio. Franken (+/- 25 Prozent) beschlossen. Beim Kredit, den der Regierungsrat für die Sprengung des Felskopfes und die Wiederherstellung der Bristenstrasse beschlossen hat, handelt es sich um tatsächlich gebundene Ausgaben. Damit ist die Zuständigkeit des Regierungsrates gegeben. Für die über den Regierungsratsbeschluss hinausgehenden Ausgaben war kein Kredit vorhanden. Diese Ausgaben erfolgten somit in Verletzung der gesetzlich festgelegten Kompetenzordnung.
5. Für die Sprengung des Felskopfes und die Wiederherstellung der Strasse war im Vorfeld eine detaillierte und grundsätzlich zweckmässige Projektorganisation aufgebaut worden.
6. Verschiedene Projektschritte und Entscheide (z.B. Ausarbeitung des Projekts, Standard der wieder hergestellten Strasse) wurden in Teams oder Workshops getätigt. In diesen Fällen lässt sich die Verantwortung für Entscheide oder Unterlassungen nicht klar einzelnen Personen zuteilen. Vielmehr ist die kollektive Verantwortung der Beteiligten gegeben.
7. Bei der Erstellung des Kostenvoranschlages gingen die Projektverantwortlichen von einem zu optimistischen Szenario aus. Die Hangstabilität und die Standfestigkeit der Strasse wurde in ungenügender Masse thematisiert, Verlauf und Auswirkungen der Grosssprengung unzutreffend prognostiziert und Expertenmeinungen zu diesen Themen zu wenig hinterfragt.

8. Die Kostenkontrolle während der Wiederherstellungsarbeiten an der Bristenstrasse lieferte unbrauchbare Resultate. Die nachschreitende institutionalisierte Kontrolle (Bauleitung und Finanzkontrolle) hat hingegen sehr gut funktioniert und führte dazu, dass diverse Fehler in Rapporten und Rechnungen eruiert werden konnten.
9. Die Projektverantwortlichen beim Amt für Tiefbau haben auf die neue Situation (massiv grössere Schäden als erwartet) in Bezug auf die Kostensituation nicht bzw. viel zu spät reagiert. Nach der Sprengung wurde erkennbar, dass die Kosten viel höher sein werden als der vom Regierungsrat beschlossene Kredit. Es hätte umgehend eine neue – auch nur rudimentäre – Kostenschätzung erstellt und die erforderlichen Kreditanträge gestellt werden können und sollen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Von den verantwortlichen Personen im Amt für Tiefbau ist ihre diesbezügliche Verantwortung in ungenügendem Masse wahrgenommen worden.
10. Ohne klare Kenntnisse des Kostenstandes wurden durch das Amt für Tiefbau Aufträge an Dritte erteilt, ohne dass im entsprechenden Umfang Kreditbeschlüsse vorgelegen hätten, was eine Verletzung der Kompetenzordnung darstellt.
11. Bei der Sanierung des Felsens oberhalb der Wendepalte W4 handelt es sich um eine Projekterweiterung bzw. um ein eigenständiges Projekt, für welches kein Kredit vorhanden war.
12. Der Baudirektor hat sich für das Projekt Bristenstrasse sehr stark engagiert. In technischer, terminlicher und sicherheitsmässiger Hinsicht wurden die Arbeiten erfolgreich durchgeführt und abgeschlossen. Der Baudirektor hat seine Führungsaufgabe in Bezug auf die Kostenfrage in ungenügendem Masse wahrgenommen. Obwohl klare Indizien für massive Mehrkosten und damit für ein Ungenügen des Kreditrahmens vorlagen, hat er keine entsprechenden Massnahmen veranlasst. Es ist nicht klar, wann welche Informationen vom Baudirektor zum Regierungsrat geflossen sind. Durch Unterzeichnung von Werkvertragsnachträgen ohne Kredit hat der Baudirektor seine Kompetenzen überschritten.
13. Mit dem Entscheid für das Projekt hat der Regierungsrat Entschlusskraft gezeigt und Führungsverantwortung übernommen. Indem er sich in der Folge – trotz klarer Indizien für ein Problem "Kosten der Bristenstrasse" – nicht im gebotenen Ausmass der Sache angenommen hat, hat er seine Führungsaufgabe jedoch in ungenügendem Masse wahrgenommen. Das Verhalten des Regierungsrates wirft auch unter dem Aspekt des Kollegialitätsprinzips Fragen auf. Trotz der sich abzeichnenden Problemsituation begab sich der Regierungsrat in die Sommerferien, ohne die entsprechend notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen. Was die Aufarbeitung der gesamten Problematik durch den Regierungsrat betrifft, erachtet die LPK das Vorgehen gegenüber involvierten Mitarbeitern des Amtes für Tiefbau in verfahrensmässiger Hinsicht als verfehlt.

14. Das Projekt Bristenstrasse wurde in technischer Hinsicht tatkräftig und gut ausgeführt. Ausführungsmässig gab es für die Verantwortlichen im Wesentlichen keine realistischen Alternativen. Der grosse Zeitdruck und die zu lösenden Sicherheitsprobleme führten dazu, dass es in finanzieller Hinsicht zu Unterlassungen und Fehlern kam. Diese sind aus den gegebenen Umständen erklärbar, aber nicht zu entschuldigen. Es gilt, aus dem Geschehenen auf allen Stufen für die Zukunft die richtigen Lehren zu ziehen und diese so schnell wie möglich umzusetzen.

XI. Anträge an den Landrat

Dem Landrat wird beantragt, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der vorliegende Bericht wird vom Landrat zur Kenntnis genommen.
2. Die LPK Bristenstrasse wird entlastet.

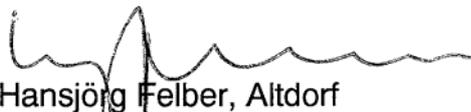
Altdorf, 13. Februar 2003

LPK Bristenstrasse

Karl Cathry, Realp, Präsident



Dr. Hans Stadler, Attinghausen, Vizepräsident



Hansjörg Felber, Altdorf



Markus Gisler, Attinghausen



Edith Rosenkranz, Altdorf



Anhang 1: Aufstellung der Projektkosten Vergleich Kostenvoranschlag-Stand Erstellungskosten Ende Juli 2003 und Ende Januar 2004

<i>Modul</i>	<i>Kostenvoranschlag</i>	<i>Erstellungskosten Stand 31.07. 2003</i>	<i>Erstellungskosten Stand 31.01.2004</i>
A. Organisatorische Massnahmen	Fr. 620'000	Fr. 1'105'000	Fr. 1'099'947
A.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 30'000	Fr. 150'000	Fr. 168'667.60
A.2 Übergeordnetes	Fr. 40'000	Fr. 115'000	Fr. 42'798.25
A.3 Prov. Erschliessung Bristen	Fr. 510'000	Fr. 775'000	Fr. 835'434.55
A.4 Sicherheitsdispositiv	Fr. 40'000	Fr. 65'000	Fr. 53'046.60
B. Messüberwachung	Fr. 100'000	Fr. 70'000	Fr. 88'922.25
B.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 30'000	Fr. 15'000	Fr. 17'899.00
B.2 Zustandsaufnahmen	Fr. 30'000	Fr. 20'000	Fr. 19'755.30
B.3 Erschütterungsmessungen	Fr. 35'000	Fr. 35'000	Fr. 51'267.95
B.4 Deformationmessungen	Fr. 5'000	Fr. 0	Fr. 0.00
C. Präventive Schutzmassnahmen	Fr. 290'000	Fr. 290'000	Fr. 378'403.00
C.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 50'000	Fr. 20'000	Fr. 49'281.50
C.2 Schutzmassnahmen Bristenstrasse	Fr. 195'000	Fr. 240'000	Fr. 275'740.00
C.3 Werkleitungsinfrastrukturen	Fr. 35'000	Fr. 15'000	Fr. 40'242.40
C.4 Objekte Dritter	Fr. 10'000	Fr. 15'000	Fr. 13'139.10
D. Sprengarbeiten im Bereich Felskopf	Fr. 660'000	Fr. 765'000	Fr. 783'469.50
D.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 90'000	Fr. 60'000	Fr. 100'917.45
D.2 Vorbereitungsarbeiten	Fr. 180'000	Fr. 285'000	Fr. 321'281.15
D.3 Felsabbau Hauptkubatur	Fr. 330'000	Fr. 355'000	Fr. 256'842.50
D.4 Felsabbau Fussbereich / Stross	Fr. 60'000	Fr. 65'000	Fr. 104'428.40
E. Neubau Strasse im Bereich Felskopf	Fr. 570'000	Fr. 840'000	Fr. 1'035'343.85
E.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 80'000	Fr. 55'000	Fr. 42'737.05
E.2 Rohbau Teilstrecke Felskopf	Fr. 355'000	Fr. 250'000	Fr. 353'603.10
E.3 Ausbauarbeiten Teilstrecke Felskopf	Fr. 105'000	Fr. 90'000	Fr. 163.024.25
E.4 Wasserschlosstrasse	Fr. 30'000	Fr. 165'000	Fr. 137'942.80
E.5 Sicherungsmassnahmen Wendepalte W4	Fr. 0	Fr. 280'000	Fr. 338'036.65
F. Räumung und Instandsetzung	Fr. 1'260'000	Fr. 6'610'000	Fr. 6'353'877.75
F.1 Organisation / Projekt / Bauleitung	Fr. 130'000	Fr. 415'000	Fr. 378'342.50
F.2 Räumung Felsausbruchmaterial	Fr. 710'000	Fr. 1'250'000	Fr. 1'087'233.15
F.3 Instandsetzung Bristenstrasse	Fr. 320'000	Fr. 2'820'000	Fr. 3'987'015.50
F.4 Belagsarbeiten	Fr. 100'000	Fr. 110'000	Fr. 112'487.90
F.5 Felsblock K2 und Felsböschung K1	Fr. 0	Fr. 1'065'000	Fr. 94'727.15
F.6 Rodungsarbeiten	Fr. 0	Fr. 75'000	Fr. 0.00
F.7 Fels- und Blocksicherungsarbeiten	Fr. 0	Fr. 75'000	Fr. 169'850.00
F.8 Böschungssicherung / Erosionsschutz	Fr. 0	Fr. 455'000	Fr. 374'032.15
F.9 Schutzbauten	Fr. 0	Fr. 345'000	Fr. 150'190.40
Total Kosten	Fr. 3'600'000	Fr. 9'680'000	Fr. 9'744'633.35

Anhang 2: Beigezogene Unterlagen

Nr.	Datum	Dokument
1	03.09.02	RRB Sanierung der talseitigen Stützmauer oberste Wendeplatte – St. Antoni
2	07.01.03	RRB Vorschusskreditbegehren Planungsarbeiten Bristenstrasse
3	21.01.03	RRB Felssturzgefahr an der Bristenstrasse; Festlegung weiteres Vorgehen
4	11.02.03	RRB Genehmigung des Projektes Sprengung Felskopf und Krediterteilung
5	11.02.03	RRB Sprengung des Felskopfes; Arbeitsvergabe
6	18.02.03	RRB Räumungs-, Sicherungs- und Instandsetzungsarbeiten oberer Hangbereich; Arbeitsvergabe
7	18.02.03	RRB Räumungs-, Sicherungs- und Instandsetzungsarbeiten unterer Hangbereich; Arbeitsvergabe
8	08.04.03	RRB Erwerbsverhandlungen Sprengung Felskopf St. Antoni
9	16.09.03	RRB Expertise zur Bristenstrasse mit Anhang Expertenfragen
10	diverse	Alle Auszüge aus dem Protokoll II des RR betr. Sprengung Felskopf
11	11.12.00	Motion LR Zurfluh Josef zur Sicherung der Bristenstrasse
12	18.09.03	Interpellation LR Anderrütti Josef zur Kostenüberschreitung Bristenstrasse
13	22.07.03	Orientierung der BD an den RR betr. Kosten Bristenstrasse
14	31.07.03	Zwischenbericht AfT; Arbeitsstand, Kosten, Begründungen, noch ausstehende Aufgaben
15	01.10.03	AfT Kostenzusammenstellung und Kostenbegründung
16	01.10.03	Dokumentation Sicherheitssprengung vom 31.03.03 und Instandsetzung der Strasse
17	05.11.03	Fotodokumentation Ausführung nach Modulen
18	31.08.00	Auszüge Projekthandbuch AfT
19	01.06.01	SIA Normen
20	diverse	Protokolle der Bausitzungen
21	diverse	Pressedossier; Medienmitteilungen, Presseberichte
22	23.12.03	Expertise Bristenstrasse Dr. P. Ritz und K. Alpiger
23	20.01.04	RRB Expertenauftrag für Prof. Dr. Karl Spühler
24	diverse	Stellungnahmen zur Expertise aus der Baudirektion
25	09.02.04	Bericht Prof. Dr. Karl Spühler
26	09.02.04	RRB Wertung und Massnahmen des Regierungsrates
27	diverse	Eigene Befragungsprotokolle