



Bericht der Geschäfts- und Rechnungsprüfungs- kommission (GRPK) zur Überprüfung Projektma- nagement Grossbauprojekte Obwalden

8. September 2010

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht der BDO AG zur Überprüfung des Projektmanagements bei Grossbauprojekten sowie den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über das weitere Vorgehen mit dem Antrag auf Eintreten und zustimmende Kenntnisnahme.

Im Namen der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK)

Präsident: Klaus Wallimann

Sekretär: Peter Berchtold

1. Sachverhalt

Mitte 2009 wurden innerhalb kurzer Zeit massive Steigerungen bei den Kostenprognosen für die beiden Grossbauprojekte „Hochwasserschutz Sarneraatal“ und „Kantonsschule Obwalden“ öffentlich bekannt. Diese Vorkommnisse haben sowohl in der Bevölkerung wie auch im Kantonsrat breite Reaktionen ausgelöst und dem Vertrauen in Regierungsrat, Verwaltung und Parlament geschadet.

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Regierungsrat und über den Finanzhaushalt (Art. 29 Abs. 1 Bst. a und b des Kantonsratsgesetz, KRG; GDB 132.1) hat die GRPK die Verantwortung und die Pflicht diese Vorkommnisse zu überprüfen und allfällige Fragen zu klären. Die GRPK erachtete es als notwendig die Ursachen zu eruieren, um für künftige Grossprojekte Lehren zu ziehen. Folglich initiierte die GRPK eine verwaltungsunabhängige Überprüfung über die Abwicklung beider Grossprojekte, womit die Unabhängigkeit der Resultate gewährleistet werden soll. Der Kantonsrat hat am 4. Dezember 2009 der erforderlichen Voranschlagserhöhung zugestimmt.

2. Ablauf der externen Überprüfung

Gemäss Art. 43 Abs. 1 Bst. e KRG beauftragte die GRPK die BDO AG im November 2009 mit der Überprüfung des Projektmanagements beider Grossbauprojekte „Hochwasserschutz Sarneraatal“ und „Kantonsschule Obwalden“.

Die BDO AG prüfte in ihrem Bericht kritisch die Projektorganisation, das Projektcontrolling, die interne und externe Kommunikation sowie die departementsübergreifende Zusammenarbeit. Allfällige Schlussfolgerungen sollen Verbesserungspotential und Lehren für zukünftige Grossprojekte aufzeigen.

Die GRPK hatte bei dieser Überprüfung die Federführung und bildete die Schnittstelle zwischen der unabhängigen externen Stelle und der Verwaltung. Zudem war jeweils ein Mitglied aus der GRPK bei allen Interviews mit den Behördenmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitenden anwesend.

3. Der Bericht der BDO AG

Im April 2010 unterbreitete die BDO AG der GRPK ihren vollumfänglichen Schlussbericht. Darin beleuchtet die BDO AG die aufgetretenen Schwierigkeiten und listet detailliert ihre projektübergreifenden Feststellungen sowie gezielte Erkenntnisse aus den beiden einzelnen Grossprojekten auf.

Die GRPK hat den Schlussbericht an zwei Kommissionssitzungen intensiv besprochen und beraten. An einer Sitzung konnten zudem offene Punkte und Details mit dem Projektverantwortlichen Patrick Deicher geklärt werden.

Aus der Sicht der GRPK hat die BDO AG ihren Auftrag erfüllt. Der Bericht ist sehr sachlich, konstruktiv und unabhängig formuliert. Die GRPK stellt sich einstimmig hinter den Bericht der BDO AG und unterstützt deren Analyse und Empfehlungen bezüglich des Projektmanagements bei Grossprojekten.

4. Schlussfolgerungen der GRPK

Nach Auffassung der GRPK liefert der Bericht eine umfassende Klärung zu den Vorkommnissen in den beiden Grossprojekten „Hochwasserschutz Sarneraatal“ und „Kantonsschule Obwalden“. Dadurch wird eine transparente und vollständige Aufarbeitung der Vergangenheit ermöglicht. Im Fokus der Überprüfung stand die Erarbeitung von Lösungen, die ein zukunftsorientiertes Vorgehen erlauben. Die von der BDO AG vorgeschlagenen Empfehlungen bilden für die GRPK eine gut fundierte Basis für die Wiederherstellung des Vertrauens in den Regierungsrat, die Verwaltung und das Parlament.

4.1 Lehren auf politischer Ebene

Im Bericht wird Verbesserungspotential auf operativer, strategischer und politischer Ebene aufgezeigt. Im Hinblick auf zukünftige Grossprojekte ist es aus Sicht der GRPK wichtig auch politische Lehren zu ziehen. Die Bevölkerung erwartet zu Recht vom Kantonsrat, dass er im Rahmen der Kommissions- und Parlamentsarbeit vertiefte Rückfragen stellt und kritische Einwände einbringt. Die Politik darf aber in der Bevölkerung keine falsche Erwartungshaltung wecken. Es ist ihre Pflicht und Aufgabe, der Verwaltung realistische Vorgaben zu geben sowie die Bevölkerung mittels einer klaren und transparenten Kommunikation über das Machbare zu informieren.

4.2 Schwerpunkte auf strategischer und operativer Ebene

Es ist in der Verantwortung und Kompetenz des Regierungsrats, die Verbesserungsvorschläge vertieft zu analysieren und allfällige Massnahmen auf der operativen Ebene zu implementieren. Die GRPK wird in Zukunft im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt bei der Überprüfung von Grossprojekten ihren Schwerpunkt auf folgende Aspekte legen:

4.2.1 *Systematisierung des Projektmanagements*

Der Bericht listet generelle Defizite in der Projektplanung, -durchführung und -steuerung auf. Die GRPK wird systematisch überprüfen, ob bei neuen Grossprojekten eine korrekte Planung erfolgt ist, und die Grundlagen des Projektmanagements – wie Aufgabenformulierung, Auftragserteilung, klare Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der einzelnen Gremien, Risikoanalyse, Ressourcenallokation etc. – eingehalten und auch umgesetzt wurden.

4.2.2 *Personalressourcen*

Speziell wird im Bericht die hohe bis sehr hohe Motivation der kantonalen Mitarbeitenden erwähnt. Die GRPK anerkennt diese ausserordentliche Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden, sieht in ihr aber auch die latente Gefahr der Überbelastung. Die Politik trägt diesen Mitarbeitenden gegenüber eine Mitverantwortung. Deshalb ist es für die GRPK notwendig, dass in zukünftigen Grossprojekten die Personalressourcen gezielt dem Grossprojekt zugeordnet werden. Aufgrund der Grösse des Kantons Obwaldens kann es sein, dass zusätzliche externe Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

4.2.3 Projektsteuerung und -controlling

Gemäss Bericht wird eine grosse Problematik im Bereich des Controllings festgestellt. Für die GRPK ist ein gut funktionierendes Controlling nicht nur im operativen Bereich, sondern vor allem im Steuerungsgremium – als strategisches Entscheidungs- und Überwachungsorgan – absolut zwingend. Die GRPK erwartet in Zukunft, dass die Steuerungsorgane bei Grossprojekten ihre Rolle als Überwachungsgremium einnehmen. Im Weiteren ist eine Systematik bei der Behandlung von Plan-Ist-Vergleichen der einzelnen Aspekte wie Zielvorgaben, Kosten, Terminplan, Risiken etc. vorzunehmen. Ein solch strukturiertes Vorgehen ermöglicht es, allfällige Abweichungen frühzeitig zu erkennen, Gegenmassnahmen zu ergreifen und offen und pro-aktiv mit allen Zielgruppen zu kommunizieren.

Im Projektmanagement liegen die Entscheidungsgewalt und eine grosse Verantwortung bei der Steuerungsgruppe. Die GRPK erachtet es aber als unerlässlich, dass kontinuierlich ein transparenter Informationsfluss zwischen der Projektsteuerung und dem gesamten Regierungsrat stattfindet. Dadurch wird gewährleistet, dass der Regierungsrat als Auftraggeber die Verantwortung wahrnehmen kann.

4.2.4 Projekt-Kultur

Aus Sicht der GRPK ist eine systematische Anwendung der Grundlagen des Projektmanagements sehr nützlich und trägt wesentlich zu einer Arbeitserleichterung bei. Eine gezielte Information und Schulung der Instrumente und Abläufe ist sicherzustellen. Jedoch muss nicht nur mit der Einführung der Grundlagen den wichtigen Elementen des Projektmanagements Rechnung getragen werden, sondern es muss auch eine dementsprechende Kultur ermöglicht und gelebt werden.

4.2.5 Kommunikationsstrategie und -konzept

Der Bericht zeigt in beiden Grossprojekten Mängel sowohl in der externen wie auch internen Kommunikation auf. Einerseits wurde in der Öffentlichkeit eher reaktiv und defensiv kommuniziert, andererseits waren intern nicht immer alle Beteiligten auf dem gleichen Informationsstand. Für die GRPK ist bei solch komplexen und vor allem politisch brisanten Projekten eine aktive Kommunikationsstrategie notwendig. Das Kommunikationskonzept darf aber nicht nur auf die Öffentlichkeitsarbeit ausgerichtet sein, sondern muss den internen Bedürfnissen und involvierten Mitarbeitenden und Teams Rechnung tragen. Die GRPK ist sich bewusst, dass generell ein zielgruppenorientiertes und stufengerechtes Kommunikationskonzept bei Projekten zusätzliche Ressourcen in der Projektorganisation benötigt.

5. Stellungnahme des Regierungsrats

Gemäss Art. 31 Abs. 1 KRG bietet die Aufsichtskommission bei Mängeln in der Geschäftsführung dem Regierungsrat vor Abschluss ihrer Beratungen Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat hat sich mit dem Bericht der BDO AG vom 10. Mai 2010 (nachfolgend Bericht genannt) intensiv auseinandergesetzt.

Die Mängelstudie sowie die daraus hervorgehenden Verbesserungsvorschläge basieren auf einer sachlichen Analyse. Sie stützen sich auf die geführten Interviews mit Beteiligten, die Sichtung umfangreicher Projektunterlagen sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse der mit der Untersuchung betrauten Personen.

Die Mängelanalyse hat ergeben, dass die Fehlentwicklungen in den beiden Grossprojekten vorwiegend auf folgende Punkte zurückzuführen sind:

- Mängel in der klaren Regelung und Wahrnehmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV)
- unrealistische Zeitvorgaben
- zu geringe Personalressourcen
- keine systematische Umsetzung der Grundlagen des Projektmanagements (Auftragsbeschreibung, Organigramme, Aufgaben- und Pflichtenhefte, Abläufe, Controlling, usw.)
- verfrühte Kostenprognosen, bzw. erforderliche Korrekturen in den Kostenprognosen wurden nicht ausgeführt oder gar nicht erkannt
- mangelnde Kommunikation nach innen und nach aussen: reagieren statt agieren.

Erfreulich und motivierend ist die Feststellung im Bericht, dass die Leistung und der Arbeitseinsatz der Mitarbeitenden, vor allem des Bau- und Raumentwicklungsdepartements, als sehr gut bewertet werden. Auf politischer Ebene darf festgestellt werden, dass der Regierungsrat als Kollegialbehörde insgesamt gute Noten erhält.

Der Regierungsrat schliesst sich den fünf Schlussfolgerungen der GRPK zu Verbesserungsmassnahmen auf strategischer und operativer Ebene mit einer Einschränkung zum Punkt 4.2, Abs. 2 des GRPK-Berichtes an. Der Regierungsrat wird künftig bei Grossprojekten ein besonderes Augenmerk auf die personellen Ressourcen legen, ohne sich aber bereits heute auf die Art und Weise festzulegen. Die vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen werden bewertet, priorisiert und entsprechend umgesetzt. Bei der Einführung und Umsetzung von vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen ist darauf zu achten, dass die Mitarbeitenden die nötigen zeitlichen Ressourcen erhalten, um sich mit den neuen Instrumenten und Abläufen vertraut zu machen, bzw. gut geschult werden.

Aus heutiger Sicht darf festgestellt werden, dass bereits einige Verbesserungsmassnahmen, welche im Bericht beschrieben sind, angegangen wurden und zum Teil bereits umgesetzt sind:

- Bei den Grossbauprojekten wird die Projektorganisation verbessert. Die Empfehlungen im Bericht bilden hierfür eine wertvolle Grundlage, insbesondere auch in Bezug auf die Rolle und Zusammensetzung der Projekt-Steuergruppe.
- Das Bau- und Raumentwicklungsdepartement hat im Rahmen der Reorganisation des Departementssekretariats die Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters geschaffen und diese Stelle mit einem erfahrenen Kommunikationsfachmann besetzen können.
- Die für ein Projekt vorhandenen personellen Ressourcen und der erforderliche Zeitbedarf prägen dessen Terminplanung: In Zukunft wird besonders sorgfältig darauf geachtet, dass nicht politischer Druck die Termine vorbestimmt, ohne dass die notwendigen personellen Ressourcen dafür bereit stehen.
- Schliesslich beabsichtigt der Regierungsrat, das Controlling auf seiner Ebene mit der Einführung eines einfachen Controllinginstruments zu optimieren. Mit diesem Instrument soll neben der Verfolgung des Umsetzungsstandes von Zielen und Massnahmen aus der Amtsdauerplanung, Jahreszielen und -schwerpunkten usw. auch der Überwachung der Entwicklung von Grossprojekten erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

6. Antrag an den Kantonsrat

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt die GRPK dem Kantonsrat den Bericht der BDO AG sowie den Bericht der GRPK zur Überprüfung Projektmanagement Grossbauprojekte zustimmend zur Kenntnis zu nehmen sowie dem Antrag über das weitere Vorgehen zuzustimmen.

Beilagen:

- Beschlussesantrag