



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Commission d'enquête parlementaire (Poya)
Parlamentarische Untersuchungskommission (Poya)**



SCHLUSSBERICHT

Parlamentarische Untersuchungskommission Poya

Mai 2014



Inhaltsverzeichnis

≡ 1	AUFGABE	5
≡ 2	ZUSAMMENFASSUNG	7 - 8
≡ 3	EINFÜHRUNG	11 - 12
	• Methode	11
	• Register der Interessenbindungen	12
	• Untersucher Zeitraum	12
≡ 4	BEURTEILUNG	15 - 22
	• Kostenvoranschlag, zwingende Fristen und Bundessubventionen	15
	• Mehrkosten	17
	- Geologische Überraschungen	17
	- Projektänderungen, namentlich Kreuzung St. Leonhard	18
	• Organisation	20
	- Kontrolle des Projekts auf Ebene Bauherr	20
	- Zusammenarbeit mit der Ingenieurgruppe MPP	21
≡ 5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	25 - 27
≡ 6	EMPFEHLUNGEN FÜR KÜNFTIGE PROJEKTE	29
≡ 7	ANHÄNGE	31
	1. Zusammenstellung des Sachverhalts (französisch)	
	2. Technischer Bericht Emch+Berger AG	
	3. Übersichtstabelle (französisch)	



1 AUFTRAG

Am 15. Juni 2012 setzte der Grosse Rat eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ein. In einem Dekret legte er ihre Aufgaben fest. Gemäss Artikel 2 des Dekrets wird von der PUK verlangt:

- a) Sie klärt die gesamte Situation dieses Dossiers, namentlich die Kostenentwicklung im Zusammenhang mit den bis jetzt bekannten Kreditüberschreitungen.
- b) Sie beurteilt die getroffenen Entscheidungen.
- c) Sie untersucht die Problematik der naturbedingten Einflüsse.
- d) Sie beurteilt die Arbeits- und Entscheidungsabläufe sowie die interne Organisation des Projekts.
- e) Sie bestimmt allfällige Verfehlungen und ermittelt die Versursacher.
- f) Sie klärt die politische Verantwortung.

Auf Basis dieses Auftrags übergibt die PUK dem Grossen Rat ihren Schlussbericht.

Mitglieder der PUK

Raoul GIRARD : Präsident

Emanuel WAEBER : Vize-Präsident

Markus BAPST, Solange BERSET, Davis BONNY, Markus ITH, Albert LAMBELET, Roland MESOT, Christa MUTTER, Jacques VIAL, Jean-Daniel WICHT



2 ZUSAMMENFASSUNG

Am 15. Juni 2012 setzte der Grosse Rat eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ein, um die Kreditüberschreitungen beim Projekt Poyabrücke vollständig aufzuklären. Die Aufgaben der PUK bestanden namentlich darin, die gesamte Situation dieses Dossiers zu klären, die Kostenentwicklung im Zusammenhang mit den bis jetzt bekannten Kreditüberschreitungen aufzuzeigen, die getroffenen Entscheidungen, die Arbeits- und Entscheidungsabläufe sowie die interne Organisation des Projekts zu beurteilen sowie allfällige Verfehlungen aufzudecken und die politische Verantwortung zu bestimmen. In der Untersuchung der Kommission wurden alle Etappen des Projekts Poyabrücke von den Anfängen bis zum Stand der Arbeiten per 31. Dezember 2013 berücksichtigt.

Mehrkosten von 63 Millionen Franken

In der Botschaft des Staatsrats vom 25. April 2006 wurden die Gesamtkosten des Projekts auf CHF 120 000 000 veranschlagt, davon CHF 110 000 000 für das Projekt «Brücke + Tunnel» und CHF 10 000 000 für den Ausbau der Murtenstrasse. Am 24. September 2006 nahm das Freiburger Stimmvolk im Rahmen einer Volksabstimmung den Verpflichtungskredit, den der Grosse Rat am 23. Juni 2006 genehmigt hatte, mit 81 % zu 19 % der Stimmen an. Die voraussichtlichen Gesamtkosten bis zum Abschluss der Arbeiten beliefen sich per 31. Dezember 2013 auf CHF 211 170 938. Abzüglich der genehmigten Projektänderung für die Unterführung St. Leonard über CHF 28 Mio. beträgt die Kreditüberschreitung CHF 63 170 938.

Projektänderungen und Geologie

Ein Grossteil dieser Kreditüberschreitung lässt sich mit zahlreichen Projektänderungen und inhomogenem Baugrund erklären. Die PUK kommt allerdings zum Schluss, dass die baugrundbedingte Kostensteigerung auf keine «geologischen Überraschungen» im eigentlichen Sinn zurückzuführen sind, da die schwierigen Baugrundverhältnisse dem Bauherrn vor Baubeginn bekannt waren. Die ausgewiesene Kreditüberschreitung basiert demnach im Wesentlichen auf Projektänderungen, wobei sich die Summe der eigentlichen Mehrkosten unter Berücksichtigung von Teuerung, Gebühren und Prognosegenauigkeit für ein Vorprojekt von 20 % auf rund CHF 15 500 000 (inkl. Reserve über CHF 5 000 000) reduziert. Diese Mehrkosten sind absolut gesehen hoch. Bezogen auf die Projektgrösse können diese indessen als «tolerierbar» bezeichnet werden.

Vermeidbare Mehrkosten

Die PUK Poya kommt zum Schluss, dass alle Projektbeteiligten nach bestem Gewissen im Sinn der gestellten Aufgabe gearbeitet haben. Die Mehrkosten hätten aus Sicht der PUK aber durchaus mit folgenden Massnahmen reduziert oder gar verhindert werden können: Einerseits folgten die Projektverantwortlichen zu stark dem Zeitdiktat, das durch die Bundesunterstützung mit Baubeginn per 2008 vorgegeben wurde und andererseits war die gewählte und gelebte Organisation und Kommunikation nicht optimal auf die Projektkomplexität abgestimmt, sondern ungenügend, um nicht zu sagen chaotisch.

Kreditgesuch auf Basis eines Vorprojekts

Damit der Kanton von der Unterstützung des Bundes (50 % der Gesamtkosten, d.h. CHF 60 Millionen) profitieren konnte, wurde aus zeitlichen Gründen das Kreditgesuch aufgrund eines Vorprojekts gestellt, und nicht, wie normalerweise verlangt, aufgrund eines definitiven Projekts erstellt. Es wurde auch

nicht klar darauf kommuniziert, dass die Kosten sich auf ein Vorprojekt, und nicht auf ein definitives Projekt stützten. Das Kreditgesuch, das dem Volk und dem Grosse Rat demnach vorgelegt wurde, war weder vollständig noch genügend präzise ausgearbeitet. Deshalb musste das Projekt in der Folge verschiedentlich verfeinert und geändert werden, was Auswirkungen auf Kosten und Termine hatte.

Ein dringlich durchgeführtes Projekt

Die bauliche Realisierung der Brücke und der Zufahrten begannen, noch bevor die Organisation und der Inhalt des Gesamtprojekts ausreichend erarbeitet und aufeinander abgestimmt waren. Wäre der benötigte Kredit auf Basis des vollständig abgestimmten Gesamtprojektes ermittelt worden, so hätte der Kanton auf Basis der heutigen Endkostenprognose über CHF 211 Mio. eine Gesamthilfe des Bundes in der Höhe von maximal CHF 105 500 000 Anspruch nehmen können; d.h. CHF 24 500 000 (inkl. Teuerung) mehr als gegenüber dem tatsächlich erhaltenen Betrag. Die PUK Poya ist überzeugt, dass die Unterschätzung der Kosten des Projekts, die im Wesentlichen durch die knappen Fristen zum Erhalt einer Bundessubvention verursacht wurden, mit einer optimalen Projektorganisation und – wenn nötig – mit zusätzlichem Personal in bedeutendem Mass hätte reduziert werden können.

Eine lückenhafte und unangemessene Organisation

Während einer grossen Zeitspanne war die Projektorganisation ganz einfach nicht adäquat auf die Projektkomplexität ausgerichtet. Namentlich in den Phasen, in welchen die Eckpfeiler des Projektes und damit die Hauptkosten der verschiedenen Bauwerke bestimmt wurden. Die PUK Poya ist überzeugt, dass ein Projekt dieser Grössenordnung auf jeden Fall auf Seiten des Bauherrn von einem Projektleiter, der sich ausschliesslich mit diesem Projekt befasst, geführt werden muss. Dies trifft im Projekt Poya nicht zu. Während es für ein Projekt dieses Ausmasses zusätzliches Personal benötigt, geschah das Gegenteil. Weiter lässt sich auf die mangelhafte Organisation resp. Kommunikation zurückführen, dass von den Projektverantwortlichen keine dem Projektstand angemessenen Kostenreserven von 20-25% eingeplant wurden. Dabei waren sowohl Baugrundrisiken wie auch möglichen Gefahren von Mehrkosten aus Projektänderungen infolge langer Planungs- und Bauzeit bekannt. Die Projektverantwortlichen haben eher eine rollende Planung praktiziert, was bei einem Projekt dieser Grössenordnung unannehmbar ist. Diese mangelhafte Organisation führte letztlich zu einem beträchtlichen Synergieverlust und verursachte zudem einen zusätzlichen Zeitdruck.

Ein ebenso problematisches Gesuch für den Zusatzkredit

Obwohl die Probleme im Zusammenhang mit dem ersten Kredit von 2006 und Hinweisen durch das Finanzinspektorat bekannt waren, wurde der im Jahre 2010 genehmigte Zusatzkredit vorbereitet, ohne dass die ursprünglichen Fehler ausgemerzt korrigiert worden wären. Der Grosse Rat entschied noch immer über einen Projektvorschlag, der ungenügend resp. auf Stufe Vorprojekt ausgearbeitet war, obwohl die Empfehlungen, namentlich des Finanzinspektorats, damals überaus klar waren. Das Parlament stimmte über diesen Kredit ab, in der Meinung, dass es über ein definitives Projekt entschied, obwohl dies offensichtlich nicht der Fall war. Die Projektänderung im Zusammenhang mit der Unterführung St. Leonhard liess auch Meinungsverschiedenheiten beim Staatsrat selbst zutage treten. Die Tatsache, dass die beiden aufeinanderfolgenden Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektoren nicht dieselbe Sicht auf eben dieses entscheidende Element des Projekts hatten, lässt Zweifel daran aufkommen, ob das Dossier richtig weitergegeben wurde. Diese Dossierübergaben hätten gerade in Kenntnis des häufigen Personalwechsels des Vorstehers dieser Direktion in den vergangenen Jahren mit adäquater Sorgfalt vorgenommen werden müssen. Eine gewisse Stabilität in dieser Direktion hätte bestimmt auch dazu beigetragen, eine solche Situation zu entschärfen.

Empfehlungen

Zusammenfassend ist die PUK der Meinung, dass Kreditgesuche nicht auf Basis eines Vorprojekts, sondern eines abschliessenden Bauprojekts gestellt werden müssen, bei dem die Kosten verlässlich mit einer Genauigkeit von 10 % angegeben werden können. Ausserdem müssen auf das Projekt abgestimmte Reserven für Projektänderungen und Unvorhergesehenes sowie für erfasste konkrete Risiken, die

während der Planung und Realisierung auftreten können, im Kostenvoranschlag berücksichtigt werden. Weiter bedarf es bei der Erarbeitung eines solchen Grossprojekts unbedingt einer vollständigen, vertieften Untersuchung der Risiken. Abschliessend muss man bei künftigen Projekten solcher Grössenordnung dafür sorgen, dass der Projektleiter des Bauherrn sich ausschliesslich dem Projekt widmen kann. Hierzu sind Massnahmen zu ergreifen, damit der Projektleiter laufenden Aufgaben an andere Mitarbeiter abgeben kann. Wenn nötig muss rechtzeitig ausreichend Personal oder ein externer Auftragnehmer für diese Aufgabe rekrutiert werden.

Die PUK kommt weiter zum Schluss, dass die zahlreichen Wechsel an der Spitze der RUBD einen nicht unwesentlichen Faktor für die entstandenen Schwierigkeiten darstellten. Die PUK empfiehlt eine gewisse Stabilität in dieser Direktion. Ausserdem macht die PUK den Grossen Rat auf dessen Rolle aufmerksam, die das Parlament bei Kontrollaufgaben wahrzunehmen hat. Die PUK empfiehlt aus diesem Grund zu prüfen, inwiefern Konzepte und Mutationen der Projektorganisation künftiger Grossprojekte unter die Kontrolle des Grossen Rats zu stellen sind.



3 EINLEITUNG

Methode

In den Artikeln 182 - 188 des Grossratsgesetzes (GRG) wird der Rahmen einer parlamentarischen Untersuchungskommission gegeben. Für die Organisation der Arbeit der PUK, d. h. für die Feststellung des Sachverhalts, die Beweiserhebung, den Ausstand und die vorsorglichen Massnahmen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; Art. 183 Abs. 3 VRG). Die PUK «Poya» hat sich bei ihrer Arbeit strikt an die gesetzlichen Bestimmungen und das Dekret vom 12. Juni 2012 gehalten.

Die wichtigste und wesentliche Aufgabe der Untersuchungskommission bestand während mehreren Monaten darin, den Sachverhalt im Zusammenhang mit dem Projekt der Poyabrücke aufzuarbeiten. Das Ziel war, diesen Sachverhalt möglichst vollständig und genau zu erstellen. Um dieses Ziel zu erreichen, behandelte die Kommission eine beträchtliche Zahl von Dokumenten (Arbeitsrapporte, die alle drei Monate von der Bauherrenunterstützung [BHU] erstellt wurden, Protokolle der Projektoberleitung [Copil], der Begleitkommission [Bkom], Protokolle der Projektleitung [DIRPRO], Auszüge aus den Protokollen des Staatsrats, aus Notizen an den Staatsrat, aus geologischen Berichten, aus Rapporten über die Finanzen, aus Audits, aus verschiedenen Schreiben, aus Dokumenten über die Finanzen). Sie hat sie mit der nötigen Objektivität und Genauigkeit untersucht.

Darüber hinaus bestellte die parlamentarische Untersuchungskommission auch einen technischen Bericht bei der Firma Emch+Berger und hörte ab Juni 2013 Zeugen an. Nachfolgende Zeugen wurden von der parlamentarischen Kommission empfangen:

- Herr Staatsrat Beat Vonlanthen
- Herr Staatsrat Georges Godel
- Herr Staatsrat Maurice Ropraz
- Herr André Magnin, Kantonsingenieur
- Herr Christophe Bressoud, Verantwortlicher für das Projekt Poya
- Herr Olivier Gicot, Geologe
- Herr Bernard Stempfel, Ingenieur

Aus der Ermittlung des Sachverhalts ergab sich ein umfangreiches Dokument. Dieses Dokument liegt diesem Bericht bei (Anhang 1). Es muss als einen Eckpfeiler der vorgelegten Schlussarbeit betrachtet werden, denn es beschreibt objektiv den Ablauf der Ereignisse und gibt die genauen Quellen der berücksichtigten Elemente an. Die Kapitel 4 und 5 dieses Schlussberichts stützen sich auf diese Sachverhaltsermittlung. Obwohl es sich im Anhang befindet, ist es selbstverständlich ein wichtiges Element des vorliegenden Berichts. Der technische Bericht von Emch+Berger liegt diesem Bericht ebenfalls bei (Anhang 2) und steht auf gleicher Stufe wie die Ermittlung des Sachverhalts. Ebenfalls im Anhang (Anhang 3) fasst eine Übersichtstabelle die verschiedenen Etappen und Situationen des Projekts Poya und deren Überschneidungen mit dem Projekt H189 zusammen.

Die PUK Poya hielt insgesamt 36 Plenarsitzungen und 13 Unterkommissionssitzungen ab.

Register der Interessenbindungen

Ab der Arbeitsaufnahme der Kommission im Juni 2012 haben die Mitglieder ihre Interessenbindungen im Zusammenhang mit der Untersuchung offengelegt. Aufgrund von neuen Elementen wurde diese Liste im Dezember 2013 vervollständigt. Die deklarierten Interessenbindungen wurden von der Kommission überprüft; diese stellte keine Tatsachen fest, die es den Mitgliedern verunmöglicht hätten, an der Untersuchung mitzuwirken.

Folgende Interessenbindungen wurden gemeldet:

Jean-Daniel Wicht: Direktor des Freiburgischen Baumeisterverbands, von dem mehrere Mitglieder Auftragnehmer auf der Baustelle Poya sind.

Markus Bapst: Vizepräsident des Verwaltungsrats von Triform SA; diese Firma hat im Rahmen des Poyaprojekts eine Ergänzung zum Umweltverträglichkeitsbericht für die Murtenstrasse gemacht.

Jacques Vial: Verwaltungsratspräsident von Charpentes Vial SA, Mitgliedsfirma der Arbeitsgemeinschaft Stephan SA-Vial SA, Auftragnehmerin der Lärmschutzarbeiten bei der Poyabrücke.

Christa Mutter: Bewohnerin eines Quartiers, das aufgrund des Projekts Poya unter Mehrverkehr leiden wird. Sie wirkte deshalb 2005 an einer Einsprache einer Einwohnergruppe mit.

David Bonny: Mitglied der Kommission für Strassen und Wasserbau.

Untersuchter Zeitraum

Die Untersuchung der Kommission berücksichtigte vor allem die Etappen des Projekts für die Poyabrücke zwischen 2006 und 2013. Die Untersuchung wurde in den Zeiträumen vor Beginn des Projekts (vor 2006) nicht vertieft, weil die Kommission der Meinung war, dass diese Zeiträume nicht von entscheidender Bedeutung für die Fragen, auf welche die Untersuchungskommission eine Antwort geben musste, waren. Die Kommission hat die technische Qualität der Projekte und diejenige der Ausführungsarbeiten ebenfalls nicht untersucht.

Die Untersuchung des Sachverhalts und der Entwicklung des Projekts wurde Ende Dezember 2013 abgeschlossen, damit dem Grossen Rat innert annehmbarer Frist ein Schlussbericht überreicht werden konnte. Da der Schlussbericht der PUK erwartet wurde, wollte die Kommission ihre Untersuchung vor dem Ende der Bauarbeiten und vor der Schlussabrechnung über die Arbeiten abschliessen. Einerseits kann die PUK per diesem Datum auf die Fragen, die im Dekret vom 12. Juni 2012 aufgeworfen wurden, bereits hinreichend antworten, andererseits dürfte die Schlussabrechnung des Projekts frühestens Ende 2015 erstellt sein.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass insofern die Arbeit der PUK von Artikel 2 Abs. 3 des Dekrets abweicht, wonach: *«Die Kommission muss den Grossen Rat auch über den definitiven Stand der endgültigen Mehrkosten informieren.»*

Die Untersuchungskommission schliesst ihre Arbeit ab und macht den Grossen Rat auf mögliche Überschreitungen, die bei der Schlussabrechnung auftauchen könnten, aufmerksam. Der Bauherr hat in den letzten Quartalsberichten einen Schlussbetrag von 211 Millionen Franken angekündigt. Er meldete diesen Betrag und wies darauf hin, dass er eine Rückstellung von 5 Millionen Franken für allfällige neue Überschreitungen gebildet hat. Die PUK weist darauf hin, dass diese Reserve per 31. Dezember 2013 bereits zu einem grossen Teil aufgebraucht ist. Für die Untersuchungskommission birgt das eine nicht zu vernachlässigende Gefahr, dass der angekündigte Betrag weiter überschritten wird. Da der Grosse Rat zu diesem Zweck über ein entsprechendes Instrument verfügt, ersucht die PUK die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission darum, die letzten Etappen des Projekts aufmerksam zu verfolgen und dem Grossen Rat Auskunft zu erteilen.

Bemerkung: In den Beträgen, die in diesem Bericht angegeben werden, ist die MWST enthalten.



4 BEURTEILUNG

Kostenvoranschlag, zwingende Fristen und Bundessubventionen

1. Am 25. April 2006 verabschiedet der Staatsrat die Botschaft Nr. 259 an den Grossen Rat zum Dekret über einen Verpflichtungskredit für den Bau der Poyabrücke und des Poyatunnels sowie für die Erweiterung der Murtenstrasse auf vier Spuren. In der Botschaft des Staatsrats vom 25. April 2006 wurde angegeben, dass sich die Gesamtkosten des Projektes auf 120 000 000 Franken belaufen, davon 110 000 000 Franken für das Projekt «Brücke + Tunnel» und 10 000 000 Franken für den Ausbau der Murtenstrasse. Am 24. September 2006 nahm die Freiburger Bevölkerung in der Volksabstimmung mit 81 % gegen 19 % der Stimmen den vom Grossen Rat am 23. Juni 2006 genehmigten Verpflichtungskredit an.
2. Aus der parlamentarischen Untersuchung geht hervor, dass die Schätzung der Kosten vor der Veröffentlichung der Botschaft Nr. 259 des Grossen Rates stark variiert hat. Zwischen dem 10. Oktober 2005 und dem 13. April 2006 änderte der geschätzte Preis für das Projekt mindestens 6 Mal. Zwar sind die Kosten des Teils «Poyabrücke + -tunnel» stabil bei 110 000 000 Franken geblieben, aber die Kosten des «Ausbaus der Murtenstrasse» wurden in 18 Monaten sechsmal höher oder tiefer geschätzt. Die Kosten für den «Ausbau der Murtenstrasse» wurden so im Schreiben an den Staatsrat vom 10. Oktober 2005 auf 25 000 000 Franken, im Vorprojekt des Tiefbauamts vom 27. Oktober 2005 auf 8 000 000 Franken, im Entwurf der Botschaft vom 17. November 2005 auf 21 315 400 Franken, im Entwurf der Botschaft vom 24. November 2005 auf 22 084 000 Franken, im Entwurf der Botschaft vom 2. Dezember 2005 auf 18 488 000 Franken und schliesslich im Entwurf der Botschaft vom 13. April 2006 auf 10 000 000 Franken geschätzt. Dieser Betrag wurde schliesslich in die Botschaft Nr. 259 des Staatsrats vom 26. April 2006 aufgenommen.

Mithin variierten die Gesamtkosten des Projektes zwischen dem 10. Oktober 2005 und dem 26. April 2006 wie folgt:

- 135 000 000 Franken am 10. Oktober 2005; dieser Betrag wurde dem Bund gemeldet,
 - 118 000 000 Franken am 27. Oktober 2005,
 - 131 315 400 Franken am 17. November 2005,
 - 132 084 000 Franken am 24. November 2005,
 - 128 488 000 Franken am 2. Dezember 2005,
 - 120 000 000 Franken am 13. April 2006.
3. Obwohl die Zahlen der Gesamtkosten wiederholt geändert wurden, konnte die PUK Poya bei ihren Untersuchungen die technischen Gründe für diese wiederholten Änderungen nicht feststellen. Die Tatsache, dass die Kosten nicht genau festgelegt werden konnten, zeugt sowohl von Unsicherheit als auch von fehlender Führungsqualität der Projektverantwortlichen. Die PUK Poya ist der Auffassung, dass diese verschiedenen Richtungsänderungen hauptsächlich das Ergebnis einer fehlerhaften Kostenschätzung waren, die auf der Grundlage eines noch nicht ausgereiften

Projekts vorgenommen wurde. Der schliesslich in die Botschaft aufgenommene Betrag eher durch Zufall als aufgrund einer seriösen Berechnung der tatsächlichen Kosten des Projekts zustande. Diese Erklärung wird vom technischen Experten bestätigt, der angibt: «Auch wird offensichtlich, dass ob dieses Zeitdrucks wohl kein ausgereiftes Bauprojekt per Oktober 2009 vorlag, das eine Kostengenauigkeit von +/- 10 % zulies.» (Bericht Emch+Berger, S. 7).

Als der Kredit vom Freiburger Stimmvolk genehmigt wurde, lag ein Vorprojekt gemäss der Norm SIA 103 (2003) vor. Man weiss, dass die Genauigkeit der Kosten, die aufgrund eines solchen Vorprojekts geschätzt werden, +/- 20 % beträgt (Bericht Emch+Berger, S. 20). Gemäss den Feststellungen der PUK Poya wurde dem Grosse Rat bzw. der Freiburger Bevölkerung vor der Abstimmung nicht mitgeteilt, dass mit einer allfälligen Kreditabweichung von 20 % zu rechnen ist.

Die Freiburger Bevölkerung und der Grosse Rat haben schliesslich über ein Projekt abgestimmt, bei dem sie annahmen, dass sich die Höchstkosten auf 120 000 000 Franken belaufen würden, und nicht über ein Vorprojekt mit ungewissem finanziellem Umfang. Den Projektverantwortlichen ist daher vorzuwerfen, dass sie nicht klar und deutlich mitgeteilt haben, dass der Kredit aufgrund eines Vorprojekts – das ausserdem überstürzt erstellt wurde, um von den Bundessubventionen profitieren zu können – verlangt wurde, und dass sich die Kosten tatsächlich höher als in der Botschaft festgehalten, erweisen könnten.

4. Die Verantwortlichen für das Poyaprojekt haben ihre Berechnungen auf der Grundlage eines Vorprojekts und nicht eines definitiven Projekts (Bauprojekt) gemacht; mit einem solchen hätten die Schlusskosten genauer beziffert werden können, aber es wäre auch mehr Zeit für die Vorbereitung nötig gewesen. Grundsätzlich möchten die Mitglieder des Grossen Rates und die Freiburger Bevölkerung als Bauherr in Kenntnis des Sachverhalts, namentlich der erwarteten Kosten, über ein Projekt entscheiden können. Die PUK Poya ist der Ansicht, dass der Souverän das Recht hat, vom Staatsrat ein Projekt zur Abstimmung unterbreitet zu erhalten, das keine solchen finanziellen Unsicherheiten dieser Grössenordnung enthält. Heute haben sowohl die Mitglieder des Grossen Rates als auch die Freiburger Bevölkerung den Eindruck, dass sie, ohne es zu wissen, dem Staatsrat einen Blankocheck ausgestellt haben, und dass man um ihre Zustimmung nachgesucht und gleichzeitig die Wahrheit über die wirklichen Kosten verheimlicht hat.

Die PUK wirft dem Staatsrat und dem amtierenden Direktor deshalb vor, dass der verlangte Kredit als ein genügend ausgereiftes Projekt dargestellt und keine Warnung vor einer möglichen Erhöhung der Kosten ausgegeben wurde. Die wesentliche Information – nämlich dass das Projekt sich auf eine Schätzung auf der Grundlage eines Vorprojekts stützte – wurde vom Staatsrat nicht mitgeteilt.

Haben die Verantwortlichen für das Poyaprojekt die Kosten absichtlich unterschätzt, damit es eine einfachere Zustimmung bei der Volkst Abstimmung findet? Die PUK hat Fragen, die in diese Richtung gehen, zur Kenntnis genommen, und die entsprechenden Nachforschungen angestellt. Sie stellt fest, dass die Arbeit zur Vorbereitung des Projekts überstürzt ausgeführt wurde, namentlich um die Bundessubventionen zu erhalten. Es scheint, dass es objektiv nicht möglich war, den Bundesbeitrag, der letztlich ausgerichtet wurde, zu erhalten, wenn die Arbeiten nicht schon 2008 begonnen hätten. Angesichts dieser anspruchsvollen Fristen wurden nicht die nötigen Mittel eingesetzt, um ein ausgereifteres Projekt vorzubereiten, mit dem man die Kosten genauer hätte schätzen können. Die zwingenden Fristen zum Erhalt der Bundessubventionen (die sich aus dem Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006 ergaben) brachten die Projektverantwortlichen dazu, sich mit den Schätzungen des Vorprojekts zu begnügen, um das Paket, das dem Parlament vorgelegt und zur Volksabstimmung unterbreitet wurde, zu schnüren. Die Alternativen zu diesem Bundeskredit (zum Beispiel der Infrastrukturfonds, der als Finanzierungsquelle für die Agglomerationsprojekte dient) wurden anscheinend auch nicht genügend untersucht.

Das Projekt, das dem Volk unterbreitet wurde, wies versteckte Lücken bei der Beurteilung der Schlusskosten auf, und die PUK Poya wirft den Verantwortlichen für das Poyaprojekt vor, dass sie keine geeigneten Massnahmen ergriffen haben, um diese Fehler zu korrigieren und mögliche Budgetüberschreitungen vorwegzunehmen. Die PUK Poya konnte feststellen, dass die

Projektverantwortlichen die notwendigen Reserven, mit denen den Abweichungen vom Budget von +/- 20 % des Vorprojekts hätte begegnet werden können, nicht eingeplant und auch keinen finanziellen Handlungsspielraum für Verschiedenes und Unvorhergesehenes einkalkuliert haben. Die PUK Poya fand auch keine Risikoanalyse vor, die durchgeführt worden wäre, bevor das Projekt der Volksabstimmung unterbreitet wurde. Diese Lücken sind umso bedeutender, als die Verantwortlichen sich bewusst waren, dass das Projekt überstürzt vorbereitet worden war und ursprünglich Reserven eingeplant worden waren.

Mehrkosten

1. Ein Kredit von 120 000 000 Franken für die Poyabrücke wurde am 24. September 2006 zur Volksabstimmung unterbreitet, und ein Zusatz-Verpflichtungskredit von 28 000 000 Franken für die Unterführung St. Leonhard wurde vom Grossen Rat am 3. Februar 2010 genehmigt. Der Gesamtbetrag für das Projekt Poyabrücke belief sich also auf 148 000 000 Franken. Am 31. Dezember 2013 geht man von Gesamtkosten bis zum Arbeitsende von 211 170 938 Franken aus. Damit betragen die Mehrkosten 63 170 938 Franken.
2. Der technische Experte erklärt den Grossteil der Mehrkosten mit den zahlreichen nachträglichen Änderungen des Projekts und mit der beträchtlichen Inhomogenität des Baugrunds (Bericht Emch+Berger, S. 15). Er hält jedoch auch fest, dass sich die tatsächlichen Mehrkosten unter Berücksichtigung der Teuerung, der Gebühren und eines Toleranzbereichs in der Kostenprognose auf Stufe Vorprojekt von 20 % auf 15 500 000 Franken inkl. einer Reserve von 5 000 000 Franken reduzieren lassen. Der Nennwert des am Schluss zu bezahlenden Betrags liegt deutlich über dem genehmigten Betrag – die Überschreitungen im eigentlichen Sinn betragen 15 500 000 Franken –, nämlich um 10,47 %, was einen bedeutenden, aber «tolerierbaren» Betrag für ein Projekt dieser Grössenordnung darstellt.
3. Die PUK Poya wollte sowohl die Frage der geologischen «Überraschungen» als auch die der nachträglichen Änderungen des Projekts vertiefen.

Schwierigkeiten und geologische «Überraschungen»

1. Verschiedentlich wurden die Kostenüberschreitungen mit den geologischen «Überraschungen» erklärt, auf die man bei den Arbeiten gestossen sei. Trotzdem hält die PUK Poya fest, dass die Qualität und die Quantität (insgesamt 5 Berichte) der Sondierungen des Baugrunds gut und ausreichend waren. Die Folgerungen der Projekt-Ingenieure waren aus geologischer Sicht korrekt. Zusätzliche Sondierungen waren nicht erforderlich und hätten keinen Mehrwert geliefert. Die fehlende Homogenität des Baugrunds war bekannt und wurde in sämtlichen geologischen Berichten erwähnt (Bericht Emch+Berger, S. 5). Der technische Experte schliesst daraus, dass man mit Ungewissheiten rechnen konnte, insbesondere bei der Wiederverwertung des Aushubmaterials sowie der Tragfähigkeit des Baugrunds und der Verankerungen. Er weist auch darauf hin, dass sich der Bauherr der Risiken bewusst sein muss und diese entsprechend in seiner finanziellen und allgemeinen Planung berücksichtigen sollte. Oder der Bauherr kann sich für Baumethoden/-verfahren entscheiden, bei denen die Inhomogenität des Bodens weniger wichtig ist, die aber mit teureren baulichen Massnahmen verbunden sind (Bericht Emch+Berger, S. 5).
2. Die PUK Poya stellt also fest, dass die geologischen Schwierigkeiten und ihre Auswirkung auf die Realisierung des Projekts ausreichend bekannt waren. Man kann nicht von geologischen «Überraschungen» sprechen, wenn die Risiken bekannt sind und sich die Schwierigkeiten während den Bauarbeiten bestätigen. Nach den Untersuchungen stellt die PUK Poya fest, dass diese Risiken zu wenig ernst genommen oder verharmlost wurden. Es scheint, als hätten die

Projektverantwortlichen ganz einfach gehofft, die Schwierigkeiten mit der Geologie des Bodens würden nicht auftreten, obwohl mit ihnen gerechnet werden musste. So oder anders wurden die Vorsichtsmassnahmen für die geologischen Risiken bei der Kostenschätzung nicht genügend berücksichtigt.

In diesem Punkt bringt die PUK eine bedeutende Lücke in der Leitung des Baus der Poyabrücke an den Tag: Die Projektverantwortlichen haben kein Risikoanalyse-Verfahren eingebaut. Bei einem Vorhaben dieses Ausmasses mit vielen Schnittstellen und Wechselbeziehungen hätte man von den Projektverantwortlichen erwarten dürfen, dass sie ein «Worst-Case-Szenario» samt seinen Auswirkungen auf die Finanzierung und die Einhaltung der Fristen des Projekts vorbereiten. Damit kommen wir auf den Anfangsvorwurf an die Projektverantwortlichen zurück: Man hätte von Beginn an auf die finanziellen Risiken dieses Projekts hinweisen müssen. Der Steuerzahler hat das Recht, im Augenblick seines Entscheids über den Kredit zu wissen, welche finanziellen Risiken mit seinem Entscheid verbunden sind. Die fehlende Strategie bei der Kontrolle der Risiken, was letztlich eine Navigation auf Sichtweite darstellt, ist ein Zeichen von Inkompetenz.

3. Die PUK stellt auch fest, dass die aufgetretenen geologischen «Überraschungen» direkt damit zusammenhängen, dass das Vorprojekt, auf dessen Basis der Kredit berechnet wurde, überstürzt zustandekam. Wenn ein Projekt nicht genügend weitsichtig geplant wird, läuft es Gefahr, rascher und öfter geändert zu werden. Gleichzeitig erhöht jede Projektänderung im Sinne eines Dominoeffekts das Risiko einer neuen «Überraschung» und verursacht noch höherer Kosten. Eine gründliche und gezielte Planung, die zu keinen oder wenigen Projektänderungen führt, hätte die Gefahr verringert, dass z.B. inhomogener Baugrund solch kostenrelevante Auswirkungen hat (s. Bericht Emch+Berger, S. 5 f.). Sie hätte auch zu einer höheren Kostenschätzung geführt, welche die Realität besser wiedergegeben hätte. Diese gründliche und gezielte Planung war aber im Projektmanagement nicht vorgesehen. Nach Ansicht der PUK Poya wollten die Projektverantwortlichen möglichst schnell die Zustimmung der Bevölkerung zu einem nicht genügend elaborierten Betrag, um eine Grössenordnung der endgültigen Kosten angeben zu können, damit noch vor Ende 2008 mit den Arbeiten begonnen und von den Bundessubventionen profitiert werden konnte.
4. Die PUK Poya kann sich im Übrigen nicht erklären, warum die Projektverantwortlichen, obwohl ihnen die geologischen Schwierigkeiten und Risiken bekannt waren, nicht zumindest entsprechende Reserven in ihrem Kostenvoranschlag vorgesehen haben. Der Experte stellt ebenfalls mangelnde Kommunikation fest und schätzt, dass aufgrund zu erwartenden Risiken eine Genauigkeit zwischen 20 % und 30 % des Voranschlags der Realität besser entsprochen hätte (Bericht Emch+Berger, S. 5). Wenn man mit schwierigen Böden rechnet, ist es unerlässlich, das Projekt auf konservative Hypothesen abzustützen (Worst Case) oder die Projektkosten zu minimieren, aber dann eine ausreichende finanzielle Reserve zur Deckung der Risiken vorzusehen. Beide Alternativen wurden nicht konsequent angewandt bzw. nicht klar genug kommuniziert (Bericht Emch+Berger, S. 17).
5. Zudem wurden die Mehrkosten damit erklärt, dass zusätzliche Verankerungen notwendig waren. Während den Aushubarbeiten beim Tunnel wurden Versuchsanker ausgeführt. Im Laufe dieser Versuche wurde festgestellt, dass die erreichte Festsetzkraft kleiner als die erwartete Kraft blieb. Jedoch stellt der Experte fest, dass allein die Tatsache, dass zusätzliche Verankerungen nötig waren, Mehrkosten in dieser Höhe nicht rechtfertigt (Bericht Emch+Berger, S. 10).

Änderung des Projekts, insbesondere St. Leonhard-Kreuzung

1. Die PUK Poya ist sich bewusst, dass es praktisch unmöglich ist, ein Projekt vorzubereiten und es ohne Anpassung oder Änderung zu realisieren. Es gibt zu viele äussere Faktoren in einem langfristigen Projekt wie dem vorliegenden (zum Beispiel Änderungen der Gesetzesbestimmungen oder neue Bedürfnisse der Öffentlichkeit beispielsweise im Zusammenhang mit der Zunahme des Verkehrs oder mit der Notwendigkeit, eine zusätzliche Anlage zu installieren), als dass das Projekt ohne jegliche Anpassung während der Planungs- und Bauzeit realisiert werden könnte. Auch der

Experte schätzt, dass für Projekte dieser Grössenordnung Änderungen des Projekts während der Planung und Ausführung die Regel sind (Zusatzbericht Emch+Berger, S. 6 f.).

2. Dennoch ist die PUK Poya überzeugt, dass die Verantwortlichen bei der Vorbereitung eines Projekts, das als Grundlage einer Kostenschätzung dient, unbedingt darauf achten müssen, dass das Projekt möglichst genau und endgültig ist, damit die Auswirkungen der notwendigen Projektänderungen während der Realisierung minimiert werden können. Beim Kostenmanagement muss man diese allfälligen Änderungen miteinbeziehen und ausreichende Reserven einplanen. Gemäss dem Experten muss man von einer Reserve von 20 % bis 25 % für Honorare, Nebenkosten und Unvorhergesehenes ausgehen. Die Reserve für Unvorhergesehenes wird meist auf etwa 10 % festgesetzt (s. Zusatzbericht Emch+Berger, S. 1 f. und 7). Die PUK Poya geht davon aus, dass im ursprünglichen Voranschlag die Reserven im Vergleich mit den üblicherweise vorgesehenen nicht ausreichend waren, und zwar selbst wenn das Projekt Poyabrücke von Beginn an gut durchdacht und detailliert gewesen wäre. Diese Lücke der fehlenden Reserven wird noch verhängnisvoller, wenn man weiss, dass die Bevölkerung in Wahrheit ein unausgereiftes Vorprojekt angenommen hat, welches ein beträchtliches Potential an künftigen Änderungen und damit auch Mehrkosten barg. Die PUK Poya ist sich bewusst, dass das Vorprojekt unter Zeitdruck zustandekam, und versteht die Gründe dafür. Hingegen wirft sie den Projektverantwortlichen vor, nicht daran gedacht zu haben, diese Reserven im Gesamtplan aufzuführen. Da es der Bauherr unterliess, bei einem Projekt dieser Tragweite die erforderlichen Reserven einzuplanen, und da er weder im Voraus noch während der Arbeiten eine Risikoanalyse durchführte, befand er sich in einer äusserst schwierigen, wenn nicht verzwickten Situation für ein effektives und effizientes Projektmanagement.
3. Die PUK Poya teilt die Meinung des Experten, dass die effektiven Mehrkosten (unter Berücksichtigung der Teuerung) auf die notwendigen Änderungen, die am Projekt nach Baubeginn vorgenommen wurden, zurückzuführen sind.
4. Die bedeutendste Änderung waren die Korrekturen am Los C, d.h. die St. Leonhard-Kreuzung. Die Initiative für diese Änderung ergriff der Staatsrat, der daran zweifelte, dass die Kreuzung, wie sie geplant war, zweckmässig wäre, insbesondere weil man nicht an die Fussgänger gedacht hatte. Diese Konzeptänderung bei Los C führte zur Schaffung eines kreuzungsfreien Knotens, zu einem Antrag für einen Zusatzkredit von 28 000 000 Franken und bis heute zu Gesamtkosten von 56 484 000 Franken, während nur 48 400 000 Franken budgetiert waren. Die PUK stellt fest, dass diese geschätzte Überschreitung von 8 084 000 Franken einer von 16,7 % gegenüber der Vorausplanung entspricht. Es sei daran erinnert, dass der externe Experte des Tiefbauamts der Meinung war, dass der Voranschlag, der dem Grossen Rat am 3. Februar 2010 vorgelegt wurde, um 15 % bis 20 % variieren könnte.

Die PUK Poya ist der Ansicht, dass der Entscheid, einen kreuzungsfreien Knoten zu schaffen, gerechtfertigt ist. Hingegen konnte sie keine Informationen finden, die erklären würden, warum diese Lösung nicht von Beginn an vorgesehen war. Wie konnte eine Kreuzung geplant und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, ohne dass sich jemand um die Überlastung an der Kreuzung und insbesondere um das Problem der Fussgänger kümmerte? Diese zusätzliche Lücke ist ein weiterer Beweis dafür, dass das Vorprojekt, das als Grundlage für den Kredit, der dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wurde, diente, überstürzt vorbereitet wurde. Das Dossier war weder abgeschlossen noch vollständig, sondern litt – teilweise – an schwerwiegenden Fehlern. Die Projektverantwortlichen müssen sich deshalb vorwerfen lassen, die Situation des gesamten Verkehrs bei Los C nicht von Beginn an berücksichtigt zu haben, obwohl dies möglich gewesen wäre. Dadurch wurde nicht nur in der Volksabstimmung ein ungenügender Kredit beantragt, sondern auch ein zu tiefer Bundesbeitrag beantragt. Wenn die Kosten von Beginn an korrekt berechnet worden wären, wäre die Beteiligung des Bundes (Übernahme von 50 % der Kosten) höher ausgefallen. Nach der Änderung des Projekts trägt der Kanton nun diese Zusatzkosten allein.

5. Der Kanton muss sich bei seiner Entscheidung auf eine möglichst genaue Kostenschätzung abstützen können, wenn er unliebsame finanzielle Auswirkungen vermeiden will. Wenn die Verantwortlichen ein definitives Projekt erarbeitet hätten, in dem die künftigen Gesamtkosten genauer geschätzt worden

wären, hätten sie bei der Volksabstimmung einen höheren Kredit beantragen müssen. Gleichzeitig wäre der Bundesbeitrag entsprechend angepasst worden, da dieser 50 % des voraussichtlichen Betrags ausmacht. Indem ein tieferer Betrag veranschlagt wurde, ist nicht nur der Grundsatz der Transparenz verletzt worden, sondern fiel auch der Bundesbeitrag für den Kanton geringer aus. Wenn auf der Grundlage eines definitiven Projekts und nicht eines Vorprojekts die Kosten korrekt auf 211 000 000 Franken geschätzt worden wären (was der heutige Preis zu sein scheint), betrüge der Bundesbeitrag von 50 % 105 500 000 statt 81 000 000 Franken, die den 67 500 000 Franken plus Indexierungen und Teuerung entsprechen. Wegen einer zu optimistischen Schätzung auf der Grundlage eines ungenügend ausgearbeiteten Vorprojekts wurde der Kanton um einen zusätzlichen Bundesbeitrag von ungefähr 24 500 000 Franken gebracht. Diesen Betrag begleicht nun der Freiburger Steuerzahler. Anders ausgedrückt: Sämtliche Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Projektänderung – insbesondere die von Los C bei der St. Leonhard-Kreuzung – muss der Kanton allein tragen, ohne Beteiligung des Bundes. Die PUK ist daher der Ansicht, dass auch insofern ein überwiegendes Interesse besteht, Projekte vorzulegen, die von Beginn an möglichst genau sind, insbesondere was Risiken und Kostenschätzung betrifft.

6. In den Anhörungen, welche die PUK Poya durchführte, konnte sie auch feststellen, dass das Projekt zur Änderung von Los C von den beiden betroffenen Vorstehern der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion unterschiedlich beurteilt wurde. Während Herr Godel die Änderung von Los C angestossen und eifrig unterstützt hatte, ist Herr Vonlanthen noch heute der Meinung, dass diese Änderung für das Projekt nicht von Nutzen war. Diese unterschiedliche Sichtweise hinterlässt bei der PUK Poya eine gewisse Skepsis, was die Übergabe des Dossiers von einem Baudirektor auf den anderen betrifft. Die zahlreichen Wechsel an der Spitze dieser Direktion in den letzten Jahren sind für die PUK Poya ebenfalls schuld daran, dass viel Information verloren ging und die politische Führung des Projekts nicht nahtlos möglich war.
7. Was den Zusatzkredit angeht (Dekret Nr. 170), den der Grosse Rat am 3. Februar 2010 bewilligt hat, kommt die PUK Poya zum Schluss, dass dieser Kredit aufgrund eines Projekts bewilligt wurde, das nicht ein definitives Projekt, sondern gemäss dem externen Experten Waldmeyer ein Teil-Bauwerkprojekt war (Bericht Waldmeyer vom 10. November 2009). Die PUK Poya erkennt hier einen klaren Verstoss. Im Januar 2009 verlangte nämlich das Finanzinspektorat, dass Geschäfte, die einem Entscheid unterstehen, nicht mehr als Vorprojekte, sondern nur noch als definitive Projekte (Bauprojekte) erarbeitet werden. Bei der Poyabrücke wurde genau das Gegenteil getan: Das Geschäft, das dem Grossen Rat im Februar 2010 unterbreitet wurde, war nicht ein definitives Projekt. Auf die zahlreichen Fragen aus der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission antworteten die Projektverantwortlichen nie klar, dass dieses Projekt nicht ein endgültiges war. Im Gegenteil, es wurde immer beschieden, das Projekt sei « ein Bauwerk-Projekt in der Endphase ». Gemäss dem externen Experten Waldmeyer war dieses Projekt ein oberflächliches Bauprojekt. Aus Sicht der PUK Poya war dieses Projekt kein definitives Projekt, sondern zu grossen Teilen noch ein Vorprojekt. Für die PUK Poya wird hier ersichtlich, dass der Bauherr erneut und trotz des Berichts und der Empfehlungen des Finanzinspektorats ein Projekt unterbreitete, dessen Zahlen nicht genau genug waren.

Organisation

Begleitung des Projekts auf der Ebene Bauherr

1. Der technische Experte hat nachgewiesen, und dies bestätigte sich bei den Anhörungen, dass der Bauherr über zu wenig Personal verfügte. Wie der Experte betonte, hatte der Projektleiter nicht genug Zeit für die Führung des Bauwerks. Es wäre eine Verfügbarkeit zu 100 % erforderlich gewesen. Von 2009 an verbesserte sich die Situation leicht, aber die Verfügbarkeit des Projektleiters im vom Bauherrn gewünschten Dispositiv war – in der vorhandenen Organisationsform –

weiterhin ungenügend (Bericht Emch+Berger, S. 7). Im Übrigen wies die von Emch+Berger 2008 durchgeführte Anhörung auf bedeutende Lücken hin, unter denen die Organisation des Poyaprojekts zwischen 1996 und Mitte 2008 litt. Erst nach der Einsetzung einer leistungsfähigeren Organisation nach dieser Anhörung verbesserte sich die Situation. Es ist noch anzufügen, dass im Oktober 2007 der ehemalige Kantonsingenieur seine Arbeitsstelle mit sofortiger Wirkung verliess und dass im November 2007 der ehemalige Projektleiter der H189 und des Poyaprojekts seiner Funktion enthoben wurde. Der Personalmangel auf der Ebene Bauherrschaft wurde immer offensichtlicher, zumal die Beteiligung des Bundes vom Baubeginn im Jahr 2008 abhing und so von den Mitarbeitenden zusätzliche Anstrengungen abverlangte, damit das Gesuch fertiggestellt werden konnte.

Unabhängig davon war das Projekt zu umfangreich, als dass ein einzelner Mitarbeitender des Staates dessen Projektleitung neben seinen laufenden Verpflichtungen hätte wahrnehmen können. Dieser Tatsache wurde nicht Rechnung getragen. Im Gegenteil, während einer gewissen Periode musste Herr Bressoud als Projektleiter sogar zwei grosse Baustellen (Poyabrücke und H189) parallel betreuen. Im Protokoll seiner Anhörung erklärt Christophe Bressoud: *«Wir mussten mit dem Poyaprojekt anfangen, obwohl wir noch an der H189 waren. Wir verlängerten unsere Arbeitszeit, um beide Projekte zu bewältigen»*. Der Kanton ging tatsächlich davon aus, dass sich diese Projekte nicht auf den Personalbestand auswirken würden (Anhörungsprotokoll von Christophe Bressoud, S. 2 f.). Schon zu Planungsbeginn hätte man entweder Personal anstellen müssen, um den Projektleiter zu unterstützen, oder aber die Projektleitung einer externen Person übertragen sollen. Obwohl die Verantwortlichen bereits im Rahmen der H189 an Arbeitsüberlastung litten, ergriff die RUBD für das Poyaprojekt keine geeigneten Massnahmen.

2. Dieser Personalmangel auf Seiten der Bauherrschaft – verschärft durch den Termindruck – verursachte tatsächlich verschiedene Probleme. Insbesondere:
 - Ein endgültiges Projekt mit einem möglichst genauen Voranschlag konnte nicht erarbeitet werden. Der Grosse Rat und das Freiburger Stimmvolk mussten bei der Volksabstimmung über den Kredit – ohne es zu wissen – mit einem Vorprojekt und ungewissen Kostenberechnungen vorliebnehmen.
 - Die Ausschreibungsdokumente waren nicht präzise genug. Zu bemerken ist auch, dass Änderungen im Laufe der Projektausführung, die auf ungenügenden Ausschreibungsdokumenten beruhen, zu höheren Preisen führen als Offerten, die im Konkurrenzverfahren eingereicht werden.
 - Wegen des Zeitdrucks aufgrund der engen Fristen und wegen des Personalmangels wurden die ersten Arbeiten vergeben und begonnen, obwohl man wusste, dass weder die Organisation noch der Inhalt des Projekts optimal war.
 - Die Koordination der Schnittstellen war unbefriedigend, was – unter anderem – zu einem Synergieverlust führte (Bericht Emch+Berger, S. 7 und 21).

Der Bauherr war allerdings vor den Personalschwierigkeiten und vor der sehr bedingten Qualität des Projekts im Frühjahr 2009 gewarnt worden. In der COPIL-Sitzung Nr. 3 überbrachte Herr André Magnin, Kantonsingenieur, den Vorschlag von Herrn Christophe Bressoud, keine neuen Baustellen zu beginnen, damit die Ingenieure ihre Verspätung wettmachen könnten. Die COPIL lehnte diesen Vorschlag ab. In seiner Anhörung bestätigte Herr André Magnin, dass dieser Vorschlag ein «Alarmzeichen» gewesen sei. Für Herrn Christophe Bressoud «handelte es sich um eine Pause von 6 Monaten. Wir hatten erkannt, dass das Projekt nicht abgeschlossen war.» Diese Episode zeigt nachdrücklich, dass der Bauherr die beunruhigenden Signale zugestellt erhielt.

3. Die Erkenntnis des Kantons, dass die Personalressourcen aufgestockt und die Organisation geändert werden mussten, kam in einem Moment, in dem die Planungs- und Bauarbeiten bereits fortgeschritten waren. Die Wirksamkeit der Personalrekrutierung wäre höher gewesen, wenn sie

früher erfolgt wäre (Bericht Emch+Berger, S. 17). Der Staatsrat dachte zu lange, das vorhandene Personal werde für die Ausführung der Aufgaben schon genügen.

4. Die PUK Poya ist der Auffassung, dass es mit entsprechenden Personalressourcen möglich gewesen wäre, die Bedürfnisse für die Vorbereitung eines endgültigen Projekts besser festzulegen und die Schnittstellen besser zu koordinieren. Die PUK Poya hat festgestellt, dass das Personal des Bauherrn, insbesondere der Projektleiter, eine beträchtliche Zahl an Überstunden leistete, um die Aufgaben bestmöglich erledigen zu können. Gleichwohl zeigt es sich, dass sich der Bauherr nicht genügend mit der Frage beschäftigt hat, welche Personalressourcen für die Vorbereitung des Vorprojekts und für die Ausführung benötigt werden. Zu dieser Frage hätten von Beginn an vertiefte Überlegungen angestellt werden müssen. Für künftige Projekte dieser Grössenordnung ist es unerlässlich, dass diese Fragen frühzeitig geregelt werden und dass man sie sowohl bei der Erarbeitung des Voranschlags als auch bei der Festlegung der Bedürfnisse berücksichtigt. Schliesslich kann diese spezifische Personalrekrutierung dadurch geschehen, dass ein neuer Mitarbeitender des Staates oder ein externer Auftragnehmer als Projektleiter angestellt wird.

Zusammenarbeit mit der Ingenieurgruppe MPP

1. Der technische Experte bezweifelt anhand der in den Befragungen gemachten Aussagen, dass die Ingenieurgruppe MPP und der Bauherr das Pflichtenheft gleich verstanden haben. Gemäss Bauherr wurde die Ingenieurgruppe als Generalplaner eingesetzt, während die Gruppe selbst ihren Auftrag nicht als Generalplaner über das Gesamtprojekt (wie im Organigramm abgebildet) verstand. Dieses Missverständnis zeigt, dass die Koordination der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bereichen oder Losen nicht in allen Details klar geregelt war. Schliesslich war die Koordination der Schnittstellen zwischen dem Bauherrn und der Ingenieurgruppe MPP ungenügend (Bericht Emch+Berger, S. 22).
2. Das Organigramm entspricht nicht der effektiven Organisation. Dies erklärt sich zum Teil mit der Tatsache, dass – während einer längeren Zeitspanne – kein unterzeichneter Vertrag zwischen den Auftragnehmern des Poyaprojekts und dem Tiefbauamt existierte (Bericht Emch+Berger, S. 7). Die Ingenieurarbeiten wurden 2007 ausgeschrieben, der Ingenieurvertrag wurde erst nach der Anhörung von 2008, nämlich 2009, unterschrieben. Ausserdem wurde das Pflichtenheft für eine derartige Arbeit nicht klar genug formuliert (Bericht Emch+Berger, S. 10 f.). Es ist zumindest erstaunlich, dass eine Ingenieurgruppe sich ohne unterzeichneten Vertrag mit einem derart umfangreichen Auftrag und über eine so lange Zeit befasst und dass die Bauherrschaft die Ingenieure ohne Vertrag und insbesondere ohne genaues Pflichtenheft («Auftrag») arbeiten lässt. Ebenso hätten die verschiedenen Änderungen des Projekts zu vertraglichen Anpassungen führen müssen, bei denen die Ingenieure wahrscheinlich eine Anpassung des Honorars gefordert hätten (s. Bericht Emch+Berger, S. 10).
3. Die PUK Poya kritisiert scharf, dass die Ingenieurgruppe MPP den Auftrag ohne unterzeichneten Vertrag erhielt und bearbeitete.



5 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Hauptaufgaben der parlamentarischen Untersuchungskommission Poya bestehen darin, die Gesamtsituation des Projekts zu klären, die getroffenen Entscheidungen zu beurteilen, die naturbedingten Projekteinflüsse zu analysieren und die Arbeits- und Entscheidungsprozesse sowie die Projektorganisation zu evaluieren. Die PUK soll auch allfällige Verfehlungen und ihre Urheber ermitteln und die politische Verantwortung klären.

Zum Abschluss ihrer Arbeit hält die PUK Folgendes fest:

1. Die PUK Poya kommt wie Emch+Berger zum Schluss, dass alle Projektbeteiligten nach bestem Gewissen im Sinn der verstandenen Aufgabe gearbeitet haben (Bericht Emch+Berger, S. 8). Das Hauptproblem dieses Projekts besteht auf zwei Ebenen: Zeitdruck aufgrund der Fristen (A.) und ungenügende, um nicht zu sagen unangemessene und chaotische Organisation (B.):

A. **Zeitdruck aufgrund der Fristen**

Die Mehrzahl der aufgetretenen Probleme entstand wegen des Zeitdrucks, unter dem das Projekt litt. Um von der Unterstützung des Bundes profitieren zu können, musste man mit den Arbeiten bereits vor Ende 2008 beginnen. Der Entscheid, alles zu unternehmen, damit man noch 2008 beginnen konnte, war sinnvoll, zumal sich der Beitrag des Bundes auf 50 % der Gesamtkosten belief. Damals sprach man also von einer Bundeshilfe von ca. 60 000 000 Franken. Das Interesse an dieser Unterstützung rechtfertigte es folglich, das Projekt voranzutreiben. Aufgrund dieses Drucks auf den Projektfahrplan wurde der Kreditantrag auf der Grundlage eines Vorprojekts (und nicht eines endgültigen Projekts wie normalerweise gefordert) eingereicht, das nicht ausreichend vollendet und ausgearbeitet war, bzw. auf der Grundlage eines Projekts, das die Bedürfnisse des Bauherrn nicht klar und vertieft festlegte. Deshalb musste das Projekt in der Folge verschiedentlich verfeinert und geändert werden, was bedeutende Zusatzkosten verursachte. Die wichtigste Änderung betraf die Kreuzung St. Leonhard. Unter Termindruck wurden die ersten Arbeiten vom Bauherrn vergeben, und die Ausführung begann, obwohl weder die Organisation noch der Inhalt des Projekts optimal und koordiniert waren. Wegen dieser Vorgehensweise wurden die Gesamtkosten unterschätzt. Direkte Folge dieser schlechten Kostenschätzung: Der Bundesbeitrag von 67 500 000 Franken (ohne Indexierung und Teuerung) verringert sich im gleichen Verhältnis. Der Bundesbeitrag betrug 50 % der Kosten, über die das Volk abstimmte, d.h. 50 % von 135 000 000 Franken. Heute dürften sich die Gesamtkosten der Arbeiten auf mehr als 211 000 000 Franken belaufen. Wäre der nötige Kredit präzise und vollständig geschätzt und eine Risikoanalyse durchgeführt worden, so hätte der Kanton eine Gesamthilfe des Bundes in der Höhe von maximal 105 500 000 Franken beanspruchen können, d.h. einen zusätzlichen Betrag von 24 500 000 Franken (wenn man die Indexierung und die Teuerung berücksichtigt) gegenüber dem tatsächlich erhaltenen Betrag.

Die PUK Poya ist überzeugt, dass die Projektkostenunterschätzung, die von den engen Fristen zum Erhalt einer Bundessubvention verursacht wurde, mit einer optimalen Projektorganisation und – wenn nötig – mit zusätzlichem Personal in bedeutendem Mass hätte gemildert werden können.

B. Ungenügende Organisation

Die Projektorganisation war bis Mitte 2008 schlicht ungenügend, d.h. in der neuralgischen Phase der Bezifferung der Kosten für die verschiedenen Bauwerke. Die PUK Poya ist überzeugt, dass ein Projekt dieser Grössenordnung auf jeden Fall auf Seiten der Bauherrschaft von einem Projektleiter, der sich ausschliesslich damit befasst, geführt werden muss, was in diesem Fall nicht zutraf. Dies gilt umso mehr, als die Fristen für die Bundessubvention von 50 % eng bemessen waren.

Wahrscheinlich hätte man sogar eine zusätzliche Stelle schaffen müssen, um die Vorbereitung des endgültigen Projekts und der Ausschreibungen zu beschleunigen. Aber diesbezüglich wurde nichts unternommen. Die Mitarbeitenden des Tiefbauamts mussten diese umfangreiche und dringende Aufgabe zusätzlich zu ihren laufenden Aufgaben übernehmen. Es ist noch zu bemerken, dass das Tiefbauamt während einiger Monate in den Jahren 2007/08 zu wenig Personal hatte und kein Kantonsingenieur im Amt war. Obwohl für ein Projekt dieses Ausmasses zusätzliches Personal benötigt wäre, geschah das Gegenteil.

Für die PUK Poya gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen dem Personalmangel und den beträchtlichen Lücken im Voranschlag, der als Grundlage für die Festlegung des Kredits, welcher der Bevölkerung zur Abstimmung unterbreitet wurde, und zur Berechnung des Bundesbeitrags diente. Obwohl das Projekt überstürzt geschnürt wurde und zahlreiche finanzielle Unsicherheiten enthielt, haben die Projektverantwortlichen die nötigen Reserven (20 bis 25 %) schlicht nicht einkalkuliert; dabei waren die Baugrundrisiken mit den möglichen Gefahren von Mehrkosten bekannt und sind Änderungen bei einem Projekt dieses Ausmasses absolut üblich. Diese Unterlassungen zeigen klar, dass das dem Stimmvolk vorgelegte Projekt überstürzt vorbereitet wurde.

Zudem war die Aufgabenverteilung zwischen der Bauherrschaft und der Ingenieurgruppe MPP nicht klar. Die PUK Poya hat den Eindruck, dass das Projekt – von Beginn an – auf einer Planung beruhte, die ungenügend ausgearbeitet war und keinen ausreichenden Grad an Detailgenauigkeit aufwies. Die Projektverantwortlichen haben eher in einer rollenden Planung gearbeitet, was bei einem Projekt dieser Grössenordnung unannehmbar ist. Diese fehlende Organisation führte zu einem beträchtlichen Synergieverlust und namentlich auch zu einem zusätzlichen Druck auf die Termine.

Die PUK Poya ist überzeugt, dass mit einer besseren Organisation und einer effizienteren Planung der Termindruck, unter dem alle litten, zumindest teilweise hätte gemildert werden können. Wäre die Zahl der Mitarbeitenden beim Tiefbauamt erhöht oder ein Auftrag (Projektleiter) extern vergeben worden, so wäre das Projekt, das als Rechengrundlage diente, genauer und besser ausgearbeitet gewesen, was eine bessere Ausschreibung der Arbeiten für 2008 ermöglicht hätte. Dadurch hätte der Kanton beim Bund einen genaueren und höheren Betrag angeben können, und dessen Beteiligung wäre höher ausgefallen. Schliesslich hätten sich weniger Änderungen und Anpassungen des Projekts ergeben, die zusätzliche Kosten verursacht haben.

2. Ausserdem konnte die PUK Poya nicht feststellen, dass die Zusatzkosten auf geologische «Überraschungen» zurückzuführen sind, wie verschiedentlich verlautet wurde. Die geologische Situation war dem Bauherrn bekannt, und die notwendigen Reserven hätten im Voranschlag figurieren müssen.
3. Der Kredit und der Zusatzkredit für dieses Projekt belaufen sich auf 148 000 000 Franken, während die Schlussrechnung der Arbeiten voraussichtlich 211 170 938 Franken betragen wird. Allerdings ist ein Grossteil der Kostensteigerung auf die Teuerung zurückzuführen, also auf äussere Faktoren, die nur schwer zu prognostizieren sind.

4. Der ursprüngliche Kreditantrag, über den im Grossen Rat abgestimmt und der dem Freiburger Stimmvolk 2006 zur Abstimmung unterbreitet wurde, kam auf der Grundlage eines Vorprojekts zustande. Auch wenn die PUK die Gründe versteht, die zu dieser Situation geführt haben, so bedauert sie doch, dass darüber nicht informiert wurde. Der Grosse Rat und die Bevölkerung hätten wissen müssen, mit welcher Ungenauigkeit die genannten Beträge behaftet waren. Hier wurde im Hinblick auf eine Abstimmung sowohl der Grosse Rat als auch die Bevölkerung undurchsichtig informiert. Dabei geht es um ein Versäumnis des Staatsrats.
5. Der Antrag für den Zusatzkredit, über den der Grosse Rat 2010 abstimmte, enthält grundsätzlich die gleichen Versäumnisse wie der ursprüngliche Kredit. Trotz der Empfehlungen, namentlich des Finanzinspektorats, war das vorgelegte Projekt kein definitives. Dieser Umstand wurde aber dem Grossen Rat nie klar mitgeteilt, weshalb sich dieser getäuscht fühlen kann. Er hat entschieden, ohne über die vollständige Information zu verfügen, die für einen Entscheid von dieser Tragweite notwendig gewesen wäre. Es handelt sich auch hier um ein Versäumnis des Staatsrats.



6 EMPFEHLUNGEN FÜR KÜNFTIGE PROJEKTE

Im Anschluss an ihre Arbeit möchte die PUK hier einige Empfehlungen für künftige grössere Projekte der RUBD anfügen.

1. Die Kreditanträge müssen sich auf ein fertiges Vorprojekt stützen, das eine Genauigkeit der Kostenschätzung von $\pm 10\%$ erlaubt. Für die Bevölkerung und das Parlament muss klar sein, dass diese Kostenschätzung eine gewisse Ungenauigkeit beinhaltet und dass die Kosten am Ende der Arbeiten höher sein können, wenn gewisse bekannte Risiken eintreten oder wenn sich die Bedürfnisse oder Parameter, auf die der Bauherr keinen Einfluss hat (z. B. eine Gesetzesänderung), ändern.
2. Bei künftigen Projekten dieser Grössenordnung muss man für Projektänderungen sowie für Unvorhergesehenes und bekannte Risiken ausreichende Reserven vorsehen. Ausserdem braucht es unbedingt eine vollständige, vertiefte Untersuchung der Risiken beim Projektplanungsbeginn.
3. Bei künftigen Projekten solcher Grössenordnung muss man dafür sorgen, dass der Projektleiter des Bauherrn sich ganz, d.h. zu 100 %, dem Projekt widmen kann. Angemessene Massnahmen müssen ergriffen werden, damit seine laufenden Aufgaben von anderen Mitarbeitern übernommen werden. Wenn nötig muss rechtzeitig geeignetes Personal oder ein externer Auftragnehmer für diese Aufgabe rekrutiert werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt die PUK im Besonderen die Möglichkeit der befristeten Anstellung eines Projektleiters. Die Kosten dieser Anstellung sollten im Voranschlag des Projekts enthalten sein.
4. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren muss früh und genau genug festgelegt werden, insbesondere zwischen den Ingenieuren und dem Bauherrn. Bessere Kommunikation zwischen Dienstchefs ist ebenfalls wünschenswert, damit die finanzielle Entwicklung professionell kontrolliert werden kann. Die Finanzkontrolle des Hochbauamts ist in diesem Zusammenhang ein nachahmenswertes Beispiel.
5. Die PUK ist der Auffassung, dass mehr Stabilität allgemein und weniger Wechsel an der Spitze der RUBD wichtige Trümpfe für die Führung der Dossiers wären und mehr Ruhe in die ganze Direktion brächten.
6. Die Organisationsstruktur bei der Führung grosser Projekte auf Seiten des Staats muss geprüft werden. Vorerst muss eine Qualitätskontrolle für grosse Projekte eingeführt werden. Der Grosse Rat selbst muss sich überlegen, wie solche Projekte am besten kontrolliert und begleitet werden können. Dabei ist zu analysieren, wie eine COPIL dem Parlament bestmöglich alle notwendigen Informationen übermitteln kann. Die Zusammensetzung und die Aufgaben der COPIL müssen neu festgelegt werden. Ohne voreilige Folgerung ziehen zu wollen, schlägt die PUK dem Grossen Rat vor, die Möglichkeit einer Zweiteilung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, wie das in anderen Kantonen der Fall ist, zu prüfen.

