

Service des ponts et chaussées et à l'audit requis pour le projet Poya.

BERICHT Nr. 68 14. Mai 2008
des Staatsrats an den Grossen Rat

- über die Massnahmen des Staatsrats seit der Erheblich-
erklärung des Auftrags MA 4007.07 Christa Mutter/
Bruno Fasel/Louis Duc/Nicole Aeby-Egger/Claude
Chassot/Hugo Raemy/Benoît Rey/André Ackermann/
Nicolas Rime/Marie-Thérèse Weber-Gobet

Restrukturierung und Kontrolle des Tiefbauamts

- als Antwort auf die Anfrage QA 3078.07 Marie-Thé-
rèse Weber-Gobet

Kostenüberschreitung Umfahrungsstrasse Bulle–La
Tour-de-Trême H189

- als Antwort auf die Anfrage QA 3082.07 Nadine
Gobet

Umfahrungsstrasse Bulle–La Tour-de-Trême

Zusammenfassung des Auftrags

Der Auftrag stellte folgende Forderungen:

- Die Mängel bei der Planung der Ausschreibungsver-
fahren und des Baus der H189 müssen im Detail un-
tersucht werden.
- Der Grosse Rat muss als Kontroll- und Entscheidungs-
instanz für den Voranschlag so rasch und vollständig
wie möglich über die Situation ins Bild gesetzt wer-
den.
- Es müssen die für die Reorganisation der Raumplan-
ungs-, Umwelt- und Baudirektion bzw. des Tiefbau-
amts sowie die für die Restrukturierung der Kontroll-
mechanismen notwendigen Massnahmen getroffen
werden.

Anfrage Marie-Thérèse Weber-Gobet

Alle Bezirke und 67,5 Prozent der Stimmenden haben
im Juni 2001 Ja gesagt zur Umfahrungsstrasse Bulle–
La Tour-de-Trême H189. Damals wurden die Kosten die-
ses Projektes auf 215 Millionen Franken beziffert, wovon
63 Millionen zu Lasten des Kantons.

Im September 2002 hat das Bundesamt für Strassen (AS-
TRA) vom Freiburger Tiefbauamt Studien zur Optimie-
rung der Sicherheit bei der Umfahrungsstrasse Bulle–La
Tour-de-Trême verlangt. Diese Zusatzstudien hatten zur
Verzögerung des Baubeginns auf dem Gebiet der Ge-
meinde Bulle geführt, während auf Boden von La Tour-
de-Trême bereits seit einem Jahr gearbeitet wurde. Die
vom kantonalen Tiefbauamt unterbreitete Lösung zur
Verbesserung der Sicherheit in den Tunnels der H189
wurde im Jahr 2004 vom ASTRA gutgeheissen; sie hatte
eine zusätzliche öffentliche Auflage im Herbst 2004 zur
Folge.

Der damalige Baudirektor und jetzige Finanzdirektor,
Staatsrat Claude Lässer, hatte die Öffentlichkeit an einer
Medienorientierung (07.04.2004) dahin gehend infor-

miert, dass das neue Auflageverfahren keine weiteren
Behinderungen verursache. Auch das Gesamtbudget ent-
spreche den ursprünglichen Berechnungen, da der Anteil
der unterirdisch verlaufenden Abschnitte nur geringfügig
von den ursprünglichen Plänen abweiche.

Nachdem ich die Begründungen zur massiven Kosten-
überschreitung (+ 44,3 Mio. Franken) beim Bau der
Umfahrungsstrasse H189 zur Kenntnis genommen habe
(Communiqué der Raumplanungs-, Umwelt und Baudi-
rektion vom 26.09.2007) und der Kantonsingenieur mit
sofortiger Wirkung zurückgetreten ist, stellen sich mir
doch einige Fragen, die ich gerne vom Staatsrat beant-
wortet haben möchte:

- Eine Begründung für die Kostenüberschreitung sind
die 2002 vom Bund verlangten Änderungen am Si-
cherheitskonzept (+ 20 Millionen Franken). Wie kam
der damalige Direktor der Raumplanungs-, Umwelt-
und Baudirektion, Staatsrat Claude Lässer, im Jahr
2004 dazu, davon auszugehen, dass diese Sicherheits-
auflagen keine Zusatzkosten verursachen würden und
das auch so zu kommunizieren?
- Das Projekt Umfahrungsstrasse von Bulle ist ein lang-
fristiges Projekt. Welche Staatsräte trugen als Vorste-
her der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
bis heute die Hauptverantwortung für dieses Projekt
und wie lange jeweils?
- Zurzeit ist noch nicht bekannt, welchen Anteil der
Mehrkosten beim Projekt H189 der Bund übernehmen
wird. Falls gar keine Kostenbeteiligung kommt oder
der Schlüssel bei Kostenüberschreitungen nicht der-
selbe ist wie für die Subventionierung der ursprüng-
lich eingegebenen Projektkosten (69%), wie gedenkt
der Staatsrat diese Mehrauslagen zu kompensieren?
- In einem Interview mit der Zeitung *La Gruyère*
(18.09.2007) hat der heutige Direktor der Raumplan-
ungs-, Umwelt- und Baudirektion, Staatsrat Georges
Godel, folgende Aussage gemacht: «Mais nos structur-
es cantonales ne sont peut-être pas adaptées pour gé-
rer des projet d'une telle importance.» Wir haben ein
weiteres grosses Projekt vor der Realisierung, die Po-
yabrücke. Wie gedenkt der Staatsrat nun vorzugehen,
damit der Kanton Freiburg beim Poyaprojekt nicht in
einigen Jahren vor dem gleichen Debakel steht wie ge-
genwärtig im Zusammenhang mit dem Projekt H189?

Den 5. Oktober 2007

Anfrage Nadine Gobet

Für ein Projekt, das ursprünglich auf 215 Millionen Fran-
ken veranschlagt wurde (Voranschlag, der dem Stimm-
volk 2001 vorgelegt und von ihm angenommen wurde)
ist eine Kostenüberschreitung von geschätzten 44,3 Mil-
lionen Franken beträchtlich.

Gemäss Medien sind neben den neuen Sicherheitsnormen
des Bundes, der Baukostenentwicklung und den Anpas-
sungen des Projekts an die Anforderungen des Bundes-
amts für Umwelt auch mögliche Mängel bei der Kontrol-
le der Ausführung als Erklärung angeführt worden.

In diesem Zusammenhang möchte ich folgende Fragen
an den Staatsrat stellen:

- Welche internen Massnahmen gedenkt der Staatsrat
zu treffen, um zu verhindern, dass sich eine solche Si-
tuation wiederholt? Ich denke dabei insbesondere an
das Poyaprojekt.

2. Verfügt die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion bzw. das Tiefbauamt über eine interne Organisation, die es ihr bzw. ihm erlaubt, die Entwicklung der Kosten – namentlich bei grossen Bauvorhaben – auf effiziente Weise zu verfolgen?
3. Müsste nicht eine Kommission eingesetzt werden, die – analog zur Baukommission bei Hochbauprojekten – die Verwirklichung von grossen Projekten verfolgt, um so die Einhaltung des Budgets verstärkt zu kontrollieren?

Den 10. Oktober 2007

Bericht des Staatsrats

Am 30. Oktober 2007 hat der Staatsrat auf den Auftrag Christa Mutter/Bruno Fasel/Louis Duc/Nicole Aeby-Egger/Claude Chassot/Hugo Raemy/Benoît Rey/André Ackermann/Nicolas Rime/Marie-Thérèse Weber-Gobet geantwortet, vorauf der Grosse Rat den Auftrag am 16. November 2007 erheblich erklärt hat. Gestützt auf den Auditbericht des Finanzinspektorats vom 20. März 2008 kann nun detaillierter auf alle im Auftrag gestellten Fragen eingegangen werden. Gleichzeitig werden die Massnahmen aufgeführt, die der Staatsrat in dieser Angelegenheit getroffen hat. Die beiden Anfragen zum selben Thema der Grossrätinnen Marie-Thérèse Weber-Gobet und Nadine Gobet werden ebenfalls in den folgenden Absätzen behandelt.

a) *Welches sind die genauen Gründe für die Mehrkosten? Die Begründung, die der Kommission für Strassen- und Wasserbau gegeben wurde, unterscheidet sich etwas von den Erklärungen, die in den Medien veröffentlicht wurden.*

Die Mehrkosten sind auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Bei der Vergabe der Zentrale für die Materialausbeutung wurden gewisse Risiken im Zusammenhang mit der Bodenqualität nicht einkalkuliert. Ferner musste fehlendes Baumaterial zugekauft und nicht verwertbares Material entsorgt werden. Dadurch entstanden Mehrkosten von 16,7 Millionen Franken.
- Die Kosten für die Elektromechanik und den Tiefbau wurden zu tief angesetzt und unerlässliche Elemente nicht einkalkuliert. Dies ergibt Mehrkosten von 14,4 Millionen Franken.
- Der gewählte Index erwies sich als wenig repräsentativ für die tatsächliche Preisentwicklung. Differenz: 12 Millionen Franken.
- Der Landerwerb kostete 2 Millionen Franken mehr als vorgesehen.
- Die Mehrkosten für die Sicherheit betragen 8,7 Millionen Franken.
- Die Mehrkosten für die Honorare betragen 9,1 Millionen Franken.
- Das Projekt musste angepasst werden, was zu Mehrkosten von 4 Millionen Franken führte.
- Das Grundwasser konnte nicht wie vorgesehen permanent abgesenkt werden, was Mehrkosten von 4,6 Millionen Franken verursachte.

b) *Wieso wurden die Mehrkosten von 20 Millionen Franken für die Tunnelsicherheit erst 2007 ausgewiesen?*

In den Jahren 2000–2001 wurden bereits ein erstes Mal Mehrkosten von rund 15 Millionen Franken für diesen Posten veranschlagt. Die neuen Richtlinien des Bundes für die Tunnel der Nationalstrassen, die sinnigermäss auch für die H189 Geltung haben und 2002 veröffentlicht wurden, traten am 1. Januar 2004 in Kraft. Die diesbezüglichen Anpassungen am Projekt müssten folglich in den Jahren 2002 bis 2004 vorgenommen worden sein.

Im Dekret vom 18. Oktober 2000 sind 14 500 000 Franken für die Anpassungen der unterirdischen Anlagen infolge des 1999 vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) erstellten Sicherheitskonzepts vorgesehen.

Im Herbst 2002 erhöhte der Bund die Anforderungen an das Sicherheitskonzept vom Herbst 1999 durch damals noch provisorische Richtlinien, die am 1. April 2004 in Kraft treten sollten. So stammen die entsprechenden Projektänderungen tatsächlich aus der Periode 2002–2004.

Laut den zuständigen Unternehmen sollten diese Anpassungen insgesamt jedoch keine Mehrkosten verursachen, da sie praktisch vollständig durch Einsparungen dank der Anhebung des Längenprofils kompensiert werden sollten. Die Anpassungen bestanden aus einer Verkürzung des gedeckten Einschnitts, einer Ergänzung der elektromechanischen Einrichtungen zur Verkehrsüberwachung und -leitung, einer Änderung des Konzepts für die Lüftungszentrale und den Abluftkamin, sowie einer Versetzung des Notausgangs im gedeckten Abschnitt Les Usiniers.

Nach den Abklärungen steht nun aber fest, dass diese Anpassungen zugunsten der Sicherheit 8,7 Millionen Franken kosten werden. In den 20 Millionen Franken, von denen im Auftrag die Rede ist, sind neben den sicherheitsbedingten Kosten auch die Kosten für Anpassungen und Studien enthalten.

c) *Die technischen Probleme rund um das Grundwasser waren schon vor der Abstimmung von 2001 über den Verpflichtungskredit bekannt. Somit stellt sich die Frage, wie es zu den nun angekündigten Mehrkosten kommen konnte.*

Wohl waren die technischen Probleme im Zusammenhang mit dem Grundwasser bereits vor der Abstimmung von 2001 bekannt, doch sah das ursprüngliche Projekt eine dauerhafte Absenkung des Grundwassers unter die Foundationsschicht der Fahrbahn vor. Erst nach der Abstimmung vom 10. Juni 2001 wurde bekannt, dass diese permanente Absenkung abgelehnt werden würde (Gutachten vom 20. November 2001 des Bundesamts für Umwelt), wodurch eine Projektanpassung nötig wurde. Sowohl die Projektleitung als auch die Beauftragten gingen damals davon aus, dass es möglich sein würde, diesen Mehraufwand durch Einsparungen bei den darauf folgenden Losen (dank des Wettbewerbs zwischen den Anbietern im Rahmen der Vergabe) zu kompensieren.

d) *Wie wurde das Projekt nach der Volksabstimmung von 2001 geführt? Wie sind die Verantwortungen festgelegt? Wie haben die verschiedenen Vorsteher der betroffenen Direktion das grösste Projekt ihrer Ämter kontrolliert? Wie kommt es, dass sich der Staatsrat, der 2004–2006 Direktor für Raumplanung, Umwelt und Bau war, 2007 so überrascht ob der Kostenüberschreitungen zeigte, obschon die Schwierigkeiten bei der Projektführung und die notwendigen Anpassungen*

bereits seit 2002/2003 öffentlich bekannt sind (Gespräche mit der Stadt Bulle, Montcalia-Hügel etc.)?

Bis zur Volksabstimmung von 2001 wurde das Projekt innerhalb einer Projektstruktur verwaltet, die eine Projektoberleitung, eine technische Gruppe und eine Projektgruppe umfasste. Dieser Projektgruppe gehörten mehrere Mitarbeitende des Tiefbauamts (TBA) an.

Nach der Volksabstimmung von 2001 hat das TBA die Leitung des Projekts übernommen. Das speziell dafür eingesetzte Team des TBA hat die Weiterentwicklung des Projekts durch die beauftragte Arbeitsgemeinschaft verfolgt und die Arbeiten begleitet, die zum Wesentlichen an die Unternehmen dieser Arbeitsgemeinschaft vergeben wurden. Nach 2001 hielt die Projektoberleitung keine Sitzungen mehr ab.

Die verschiedenen Staatsräte haben dieses grosse Projekt zum einen anlässlich der normalen, regelmässig abgehaltenen Arbeitssitzungen und zum anderen während den projektspezifischen Sitzungen kontrolliert. Von den Vorstudien, über die Vergabe des Verpflichtungskredits für die Projektstudien im Mai 1996, bis zum heutigen Tag standen vier verschiedene Staatsräte der Direktion vor, die für die H189 zuständig ist.

Laut Auditbericht, den das Finanzinspektorat (FI) erstellt hat, ist während dieser internen Arbeitssitzungen mit dem TBA nie vor einer möglichen Überschreitung des Kredits gewarnt worden. So wie das TBA die Kosten kontrollierte, war es nämlich bis im Herbst 2006 nicht in der Lage, die Direktion korrekt über die Kostenentwicklung und über allfällige Überschreitungen in Kenntnis zu setzen. Ab Herbst 2006 oblag es dem damaligen Projektleiter, die Direktion über die Kostenentwicklung auf dem Laufenden zu halten.

e) Das einzige Amt, das über die für die Leitung eines solchen Projekts notwendigen Kompetenzen verfügte, war das Autobahnbüro, das seit der Fertigstellung der A1 eher unterbeschäftigt oder überdimensioniert ist. Weshalb wurden dieses Knowhow nicht für die Umfahrungsstrasse von Bulle genutzt?

Als Erstes ist festzuhalten, dass das Autobahnamt (ABA) ab 2000 tiefgreifend restrukturiert wurde. So wurde die Zahl der Arbeitsstellen zwischen dem 31.12.1998 und dem 31.12.2007 von 60 auf 21 reduziert. Weiter ist zu sagen, dass die Umfahrungsstrasse von Bulle als Teil des Hauptstrassennetzes (H189) in die Zuständigkeit des Tiefbauamts fällt.

f) Bei Beschaffungen gemäss WTO-Übereinkommen ist die Erarbeitung des Pflichtenhefts und die Bestimmung der Entscheidungsgrundlagen von grösster Bedeutung. Wer hat diese Dokumente ausgearbeitet? Wurden die Kriterien eingehalten? Sind in den Verträgen eine Obergrenze für die Überschreitung des Voranschlags sowie Bussen im Falle einer mangelhaften Ausführung der Arbeiten vorgesehen?

Die Ausschreibungsunterlagen sind von den Beauftragten des TBA ausgearbeitet worden. In den besonderen Bestimmungen waren die Eignungs- und Zuschlagskriterien aufgeführt, die von der Koordinationsgruppe QM (Qualitätsmanagement) festgelegt worden waren. In dieser Gruppe waren alle Projektpartner vertreten (beauftragte Arbeitsgemeinschaft, Unternehmen und Bauherr).

Die in den besonderen Bedingungen und den Leistungsverzeichnissen definierten Anforderungen wurden erfüllt. Dasselbe gilt für die Eignungs- und Zuschlagskriterien.

In den Verträgen waren weder Obergrenzen für die Überschreitung des Voranschlags noch Bussen im Falle einer mangelhaften Ausführung der Arbeiten vorgesehen.

g) Eine Restrukturierung des Tiefbauamts, damit dieses komplexe Bauarbeiten besser bewältigen kann, scheint unvermeidlich. Innerhalb welcher Fristen können entsprechende Massnahmen getroffen werden und welche Sofortmassnahmen können in Betracht gezogen werden?

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat bereits vergangenen Herbst dringliche Massnahmen eingeleitet. So wurde für die H189 und das Poyaprojekt ein neuer Projektleiter ernannt. Die Direktion gab beim FI ein komplettes Audit für die H189 in Auftrag und sie rief einen neuen Kantonsingenieur ins Amt. Der neue Kantonsingenieur wird die vordringliche Aufgabe haben, das TBA neu zu organisieren und dem TBA dabei eine moderne sowie effiziente Struktur zu geben, damit das Amt seine Aufgaben wie gewünscht wahrnehmen und die ihm anvertrauten Beträge einwandfrei verwalten kann. Hierzu wird er sich auf die Empfehlungen und Analysen des Audits stützen können.

h) Das ASTRA subventioniert Kreditüberschreitungen nicht automatisch. Soweit wir wissen, ist es bereit, sich an Mehrkosten zu beteiligen, sofern diese «gerechtfertigt» sind. Darunter fallen etwa höhere Kosten infolge eines Preisanstiegs bei den Werkstoffen oder infolge neuer Normen. Welche Mehrkosten hält das ASTRA im vorliegenden Fall für «gerechtfertigt»?

Leider wurde das ASTRA erst Ende August 2007 von den Überschreitungen in Kenntnis gesetzt. Eine erste Arbeitssitzung zwischen dem ASTRA und dem TBA fand am 9. Oktober 2007 statt. Bei dieser Gelegenheit gab das ASTRA die Erfordernisse in Bezug auf die Kontrollen bekannt. Ausserdem legte es dar, welche Dokumente unterbreitet werden müssen.

Anlässlich des Treffens vom 7. April 2008 konnte die RUBD dem ASTRA alle zweckdienlichen Informationen über die vom FI und vom neuen Projektleiter durchgeführten Kontrollen geben. Gegenwärtig prüft das ASTRA das Gesuch um eine Nachsubvention. Der Entscheid des ASTRA steht noch aus. Sobald dieser bekannt ist, wird der Staatsrat den Grossen Rat um einen zusätzlichen Verpflichtungskredit ersuchen. Dem ist anzufügen, dass in der Rechnung 2007 bereits eine Reserve von 15 Millionen Franken zur Finanzierung eines Teils der Mehrkosten, die zu Lasten des Kantons gehen, vorgesehen ist.

i) Wie hoch waren die tatsächlichen Reserven in den budgetierten 215 Millionen Franken?

Die Untersuchungen des FI haben ergeben, dass der Voranschlag des Ausführungsprojekts eine tatsächliche Marge von 1,6% aufwies, obwohl die SIA-Normen und ASTRA-Richtlinien eine Reserve von 10% bis 15% (je nach Art des Bauwerks) vorsehen.

j) Beim Poyaprojekt muss mit technischen Schwierigkeiten und Projektanpassungen gerechnet werden, die mit denjenigen der H189 vergleichbar sind: Brücke,

die direkt in einen Tunnel führt, Tunnel der in die komplexe Zone bei St. Leonhard und direkt in einen Knoten mündet, Unterführung unter den instabilen SBB-Bahndamm, Bauarbeiten im Hang des Saanetals, das aus Molasse besteht und dessen Stabilität erst noch bewiesen werden muss. Wird das Poyaprojekt so wie die Umfahrung von Bulle geführt? Sind all diese Faktoren im Kredit, dem das Volk zugestimmt hat, berücksichtigt? Wurden genügend Reserven vorgesehen? Ist es denkbar, dass die Kosten bewusst «optimistisch» eingeschätzt wurden, um ein Ja des Stimmvolks zu erleichtern?

Für das Poyaprojekt wurde bereits im Oktober 2007 ein neuer Projektleiter bestimmt. Am 1. Mai 2008 hat der neue Kantonsingenieur seine Stelle angetreten. Ferner wird gegenwärtig eine neue Projektstruktur auf die Beine gestellt, um die finanzielle und technische Begleitung dieses bedeutenden Projekts sicherzustellen und zu verein-

fachen. Ausserdem wird das Tiefbauamt derzeit mithilfe eines externen spezialisierten Beraters reorganisiert.

Die Kontrollen haben ergeben, dass der Kredit von 120 Millionen Franken, den das Freiburger Stimmvolk im September 2006 angenommen hat, den Posten «Verschiedenes und Unvorhergesehenes» enthält.

Der Direktor für Raumplanung, Umwelt und Bau hat das FI aber bereits damit beauftragt, die Stichhaltigkeit der Kostenschätzung für das Poyaprojekt (H182) zu prüfen. Dieses Audit wird dann zeigen, ob die veranschlagten Beträge ausreichen und in Einklang stehen mit dem damaligen Stand des Projekts (Vorprojekt).

Abschliessend ersuchen wir Sie, die Erklärungen zu den Kostenüberschreitungen bei der H189, zur Restrukturierung des Tiefbauamts und zum Audit für das Poyaprojekt zur Kenntnis zu nehmen.
