



**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2014.12 André Schoenenweid/Jean-Pierre Siggen – Finanzielle und  
technische Situation sowie fehlende finanzielle Deckung beim Poyaprojekt (H182)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2014.12 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen, das die finanzielle und technische Situation sowie die fehlende finanzielle Deckung beim Poyaprojekt (H182) zum Gegenstand hat.

Der Bericht umfasst folgende Kapitel:

<b>1. Einleitung</b>	<b>12</b>
1.1 Grosse Strassenprojekte: jedes Mal eine neue Herausforderung	12
<b>2. Das Poyaprojekt</b>	<b>16</b>
2.1 Genauigkeit der Kosten, die dem Stimmvolk vorgelegt wurden	16
2.2 Audit des Finanzinspektorats von 2008/neue Strukturen	16
2.3 Entwicklung der Kosten	17
2.4 Transparenz und Kommunikation	18
<b>3. Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen</b>	<b>18</b>
<b>4. Schlussfolgerung</b>	<b>19</b>

**1. Einleitung**

Als Erstes erinnert der Staatsrat an die zahlreichen Herausforderungen, die ein solch bedeutendes Strassenprojekt wie das Poyaprojekt mit sich bringt.

**1.1. Grosse Strassenprojekte: jedes Mal eine neue Herausforderung**  
**1.1.1. Standards für Projekte der öffentlichen Hand**

Allgemein gilt, dass die von der öffentlichen Hand verwirklichten Bauarbeiten strenger reglementiert und sensibler sind als diejenigen der Privatwirtschaft.

**1.1.1.1. Vier Bedingungen bei öffentlichen Bauprojekten**

Damit ein Strassenprojekt der öffentlichen Hand verwirklicht werden kann, müssen folgende vier Bedingungen erfüllt sein:

- > Es muss eine **Baubewilligung** vorliegen, die nach den verschiedenen Projektphasen erteilt wurde; diese Phasen lauten: Ausarbeitung eines Pflichtenhefts für die Ingenieurleistungen, Ausschreibung der Ingenieurleistungen nach der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, Bewertung der Angebote, Vergabe des Auftrags durch die zuständige Stelle (ab 100 000 Franken: der Staatsrat), Behandlung allfälliger Einsprachen gegen die Zuschlagsverfügung, Ausarbeitung des Projekts (gleichzeitig dazu Umweltverträglichkeitsprüfung, Festlegung allfälliger Begleit- und Ausgleichsmassnahmen, Berücksichtigung der Sachzwänge der Strassenentwässerung und des Strassenlärmschutzes), Vorprüfung durch

die zuständigen Behörden, Landerwerb (gegebenenfalls über Landumlegungen), öffentliche Auflage, Behandlung allfälliger Einsprachen, Schlussprüfung, Genehmigung der Pläne, Behandlung allfälliger Beschwerden und allfälliger Enteignungen.

- > Die zuständige Instanz (Grosser Rat oder Volk) muss einen **Verpflichtungskredit** gesprochen haben; dies kommt der Bewilligung gleich, die Arbeiten zu verwirklichen, sofern die nötigen finanziellen Mittel (jährliche Voranschläge) es erlauben. Gegenwärtig verwaltet das Tiefbauamt mehrere Verpflichtungskredite für eine Gesamtsumme von über 200 Millionen Franken.
- > Es müssen die **jährlichen Budgetmittel** vorhanden sein. Budgetkürzungen können dazu führen, dass Arbeiten aufgeschoben werden, obwohl die erforderlichen Verpflichtungskredite gesprochen wurden.
- > Die **Bauarbeiten** müssen im Anschluss an die verschiedenen Etappen des Beschaffungsverfahrens einer Bauunternehmung **vergeben** worden sein. Die Etappen lauten: Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, Ausschreibung, Bewertung der Offerten, Zuschlag durch den Staatsrat (für Aufträge über 100 000 Franken), Behandlung allfälliger Einsprachen gegen die Zuschlagsverfügung.

#### 1.1.1.2. Baunormen

Laut bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union muss die öffentliche Hand die anerkannten nationalen Normen oder Bauvorschriften (SIA, VSS usw.) anwenden; diese können im Laufe des Projekts Änderungen erfahren. Private können unter Umständen davon Abstand nehmen. Der Staat muss ausserdem exemplarisch sein, namentlich im Bereich des Umweltschutzes.

#### 1.1.1.3. Das Politikum Kosten

Die Bauprojekte der öffentlichen Hand stehen aufgrund der Sichtbarkeit und Kosten unter genauer politischer Beobachtung.

Dem legitimen Anliegen der Politikerinnen und Politiker, die tatsächlichen Endkosten so rasch wie möglich, spätestens aber bei der Abstimmung zum Verpflichtungskredit zu kennen, steht die Tatsache entgegen, dass zwischen der Ausarbeitung des Kostenvoranschlags und der Inbetriebnahme des Bauwerks mehr als zehn Jahre vergehen können. Es stellt sich auch die Frage, wie viel die politischen Instanzen zu zahlen bereit sind, um die genauen Kosten zu kennen.

Im Kanton Freiburg wird die politische Sensibilität noch dadurch verstärkt, dass Ausgaben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung (2012: 37 Millionen Franken) übersteigen, zwingend der Volksabstimmung unterliegen (obligatorisches Finanzreferendum). Dies ist nicht in allen Kantonen der Fall.

Auch bei einer adäquaten Kommunikation ist es nicht einfach, den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, was hinter dem Betrag steht, über den abgestimmt wird, und wie die Indexierung und das System der Bundesbeiträge genau funktionieren bzw. welche Auswirkungen die Änderung des MWST-Satzes hat.

#### 1.1.1.4. Öffentliches Beschaffungswesen

Die Struktur des Staats erlaubt es ihm nicht, Strassenbauprojekte mit eigenen Ressourcen (Personal, Ausrüstung und Maschinen) zu verwirklichen. Stattdessen beauftragt er über seine Dienststellen private Ingenieurbüros mit der Ausarbeitung der Projekte und private Bauunternehmen mit deren Realisierung. Die Auswahl dieser Partner muss gemäss Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen erfolgen. Neben den langen Fristen, die das öffentliche Beschaffungsverfahren mit sich bringt, hat dieses Verfahren auch zur Folge, dass die Auswahl der Partner aus der Privatwirtschaft nicht immer den Erwartungen des Bauherrn entspricht.

##### > Auswahl der Ingenieurbüros

Das Ingenieurbüro, das als Vertrauenspartner das Projekt im Namen des Staats und damit des Bauherrn ausführen wird, wird über eine öffentliche Ausschreibung ausgewählt. Auch wenn die Qualität ein wichtiges Kriterium ist, spielt der angebotene Preis ebenfalls eine Rolle bei der Auswahl der Partner. So wird der Auftrag nicht immer dem Ingenieurbüro zugeschlagen, mit dem der Bauherr die besten Erfahrungen gemacht hätte. Dasselbe gilt für die Wahl des Büros für die Bauherrenunterstützung (BHU), in das der Bauherr das vollste Vertrauen haben muss.

##### > Auswahl der Bauunternehmen

Keine öffentliche Ausschreibung gleicht der anderen. Das Umfeld ist jedes Mal ein anderes: die Zahl der Anbieter, das Interesse ausländischer Unternehmen, die Vereinigung mehrerer Unternehmen in eine Arbeitsgemeinschaft, der Stand der Auftragsbücher der Anbieter zum Zeitpunkt der Offerteinreichung, das wirtschaftliche Umfeld usw. So kann es auch vorkommen, dass gar kein Angebot eingereicht wird.

Verhandlungen über den Preis nach Einreichung des Angebots sind nicht gestattet. Die Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens führen zu einem intensiven Wettbewerb und treiben die Anbieter, attraktive Preise zu offerieren. Dank der Transparenzregel für öffentliche Beschaffungen können die Bauunternehmen in Erfahrung bringen, welchen Betrag der Bauherr für die ausgeschriebenen Arbeiten vorgesehen hat. Dies kann dazu führen, dass der Zuschlagsempfänger später zusätzliche Ansprüche stellt, was wiederum für den Bauherrn einen Anreiz bildet, im Voranschlag keine allzu grossen Reserven vorzusehen.

Weiter gilt: Von den beauftragten Ingenieurbüros wird in der Phase «Bauprojekt» nach SIA-Norm eine Kostengenauigkeit von  $\pm 10\%$  verlangt, währenddem bei der tatsächlichen Ausschreibung die Differenz zwischen dem günstigsten und teuersten Angebot, die auf der Grundlage eines präzisen und einmaligen Leistungsverzeichnisses erstellt werden, oft mehr als 20% beträgt. Beim Poyaprojekt erreichte diese Differenz gar 47% (siehe Anhang 1). Diese Variation kann unmöglich vorweggenommen werden.

### 1.1.2. Vertrauen und Kontrolle

Die ganze Organisation eines Projekts fusst auf dem Vertrauen in die Kompetenz und das Berufsethos aller Beteiligten. Der Bauherr hat nicht die nötigen Ressourcen, um die Leistungen und die von den beauftragten Büros und Unternehmen erstellten Kostenvoranschläge im Detail durchzusehen. Er kann nur stichprobenweise kontrollieren.

Genauso wenig ist es dem Bauherrn möglich, die Ausschreibungsunterlagen für einen Bauauftrag, die über mehrere Wochen von einem Team des Bewerbers ausgearbeitet wurden, erschöpfend zu prüfen. Auch hier muss sich der Bauherr auf die Kontrolle bestimmter Aspekte beschränken.

Nicht zuletzt kann der Bauherr unmöglich prüfen, ob wirklich alles evakuierte Material wegen einer ungenügenden Qualität entsorgt werden musste oder ob ausnahmslos für alle Rechnungen die Ausmasse erstellt wurden. Das heisst, der Bauherr muss sich mit Stichprobenkontrollen begnügen und den Bauingenieurbüros, die mit der örtlichen Bauleitung betraut sind, vertrauen.

### 1.1.3. Risikoanalyse

Mit der Bewilligung des Verpflichtungskredits beginnen die politischen und finanziellen Risiken. Zuvor wird bei der Ausarbeitung des Projekts abgewogen zwischen dem, was technisch machbar und dem, was wirtschaftlich verhältnis-

mässig ist. Grundlage für die Kosten, die bei der Abstimmung vorgelegt werden, muss deshalb ein zu Ende ausgearbeitetes Projekt sein – nach Möglichkeit ein Projekt, für das bereits die Baubewilligung und mehrere Offerten von Anbietern vorliegen.

Bei mehreren Projektphasen gibt es finanzielle Risiken; dazu gehören etwa:

- > Methode für die Ausführung der vorgesehenen Arbeiten, die nicht ein für alle Mal bestimmt ist, sondern mit dem Fortschreiten des Projekts und namentlich aus Sicherheitsgründen Änderungen erfahren kann;
- > Bodenqualität; denn die geologischen Sondierungen erlauben zwar die Bestimmung der optimalen Baumethode und eine Abschätzung der Qualität der Materialien (wichtig für die Frage der Wiederverwendung des Aushubmaterials); ist der Boden jedoch sehr heterogen, können die Abmessungen der notwendigen Bauelemente nicht genau bestimmt werden (Länge der Pfähle, Länge der Verankerungen usw.);
- > Baumarkt zum Zeitpunkt der Offerteneinreichung;
- > unvollständige Ausschreibungsunterlagen (es sind nicht alle Arbeiten beschrieben oder die Mengenangaben sind falsch);
- > Eigenheiten des Untergrunds, derentwegen ursprünglich nicht vorgesehene Massnahmen beim Graben getroffen werden müssen (zusätzliche und längere Verankerungen, grössere Verankerungslängen);
- > Vorhandensein von mehr Wasser im Boden als vorgesehen; dem muss mit zusätzlichen, länger in Betrieb stehenden Pumpbrunnen begegnet werden, es müssen Vorfluter angepasst werden und das Wasser muss an anderen Orten gepumpt sowie anders behandelt werden;
- > Eigenheiten des Untergrunds (Lehm), die eine Wiederverwendung des Aushubmaterials ganz oder teilweise verhindern, was bedeutet, dass es entsorgt (Transportkosten und Abgabe für die Ablagerung) und ersetzt (Anschaffungs- und Transportkosten) werden muss;
- > Steinschlaggefahr;
- > belastetes Grundstück, das entfernt und Pumpwasser, das behandelt werden muss;
- > Unterschätzung der Arbeiten für das Versetzen von Werkleitungen (Kabel-, Wasser-, Gas- und Abwasserleitungen);
- > Forderungen Dritter (z. B. SBB) im Bezug auf die Abmessungen der provisorischen oder definitiven Bauwerke;
- > Forderungen der Nachbarn in Bezug auf den von der Baustelle erzeugten Staub und Lärm; dies kann Auswir-

kungen auf die Arbeitszeiten und die Kosten (Dauer der Baustelle) haben;

- > Schutz des Langsamverkehrs: Fussgängerverbindungen, provisorische Stege, die mehrere Male versetzt werden müssen, grössere Lattenzäune;
- > Wetter: lange Frostperioden, Wind, Überschwemmungen;
- > Aufrechterhaltung des Verkehrs auf der von der Baustelle betroffenen Achse, was zum Teil bedeutende provisorische Bauwerke erfordert;
- > Zugang zu den Baustellen und den in diesem Zusammenhang verwendeten Plätze, die manchmal wegen Verzögerungen durch die Unternehmen, die auf der danebenliegenden Baustelle arbeiten, versperrt werden.

Die längere Bauzeit, die daraus resultiert, kann ebenfalls zusätzliche Kosten nach sich ziehen: Abpumpen des Grundwassers, örtliche Bauleitung (öBL), Miete der Maschinen und/oder provisorischen Bauwerke (Brücken), Abgeltung für die Verlangsamung der Züge, Baustelleneinrichtung.

Je weiter die Bauarbeiten fortschreiten, desto kleiner wird der Spielraum für das Abfangen der finanziellen Folgen.

#### **1.1.4. Die Komplexität grosser Projekte**

Wesentlich für die Einhaltung des Kostenrahmens bei grossen Projekten sind die Erfahrung der beteiligten Personen und die geologischen Sondierungen.

Jedes Strassenprojekt ist einzigartig; die Zahl der grossen Projekte in der Schweiz und weltweit, bei denen die vorgesehenen Kosten deutlich überschritten werden, zeigt die Schwierigkeit, die solchen Projekten eigen ist.

Strassenprojekte von mehreren hundert Millionen Franken umfassen eine Vielzahl Arbeiten, die zuerst bezeichnet und deren Kosten dann beziffert werden müssen. Das Projekt muss in mehrere Lose aufgeteilt werden, und zwar so, dass es aufgrund der räumlichen und zeitlichen Aufteilung, der Eigenheiten der Arbeiten (insbesondere für die Elektromechanik) und der Kapazität der beauftragten Unternehmen sinnvoll ist.

Die Koordination dieser Lose und der Schnittstellen erfordert einen grossen administrativen Aufwand und ist Sache des Bauherrn. Die Umfahrungsstrasse von Bulle (H189) beispielsweise wurde in 14 Tiefbau- und 43 Elektromechanik- bzw. Ausbaulose aufgeteilt. Für jedes Los war eine Ausschreibung nötig. Darauf mussten die Offerten bewertet, der

Auftrag zugeschlagen, die Verträge verfasst, die Ansprüche behandelt und die Nachträge redigiert werden.

Bei Projekten, die sich über mehr als zehn Jahre erstrecken, gibt es häufig Wechsel bei gewissen Schlüsselposten. Die Übergabe der Dossiers, die in solchen Fällen erforderlich ist, ist oft mit einem Effizienzverlust verbunden. Es kann auch zur Verwässerung der Verantwortlichkeiten kommen, sei es auf politischer Ebene, beim Staatspersonal, bei der Bauherrenunterstützung, beim federführenden Planer, bei den Unternehmen oder bei deren Subunternehmen.

Die Einhaltung der Kostenvoranschläge ist bei Strassen- und Tiefbauprojekten aus folgenden Gründen schwieriger als bei Hochbauprojekten:

- > Bei Tiefbauprojekten gibt es weniger Etappen, die sich gleichen, als im Hochbau (mehrere identische Stockwerke).
- > Der Spielraum für Kostenersparnisse bei der Verwirklichung ist geringer. So kann etwa beim Bau eines Gebäudes mitten in der Ausführung der Arbeiten beschlossen werden, gewisse Elemente (Fassade) durch eine günstigere Variante zu ersetzen oder ganze Stockwerke nicht zu bauen. Strassenprojekte (bzw. die Streckenführung der Strasse, die Länge des Tunnels oder der Brücke, die Sicherheitseinrichtungen gemäss Normen) können hingegen kaum noch abgeändert werden, wenn sie einmal begonnen wurden.
- > Bei Strassenprojekten ist der Anteil an unterirdischen Arbeiten oft hoch.

#### **1.1.5. Vorgehen bei künftigen grossen Projekten**

Die nächsten grossen Strassenprojekte des Kantons Freiburg werden in drei Phasen aufgeteilt und dem Grossen Rat bzw. dem Stimmvolk zur Genehmigung vorgelegt.

- > Phase 1: Vorprojekt und Landerwerb;
- > Phase 2: Ausarbeitung des Bauprojekts, Baubewilligungsverfahren und Ausschreibung der wichtigsten Lose;
- > Phase 3: Ausführung der Bauarbeiten.

Mit diesem System können die Kosten mit grösserer Genauigkeit geschätzt werden, weil sie aufgrund eines ausgearbeiteten Projekts, für das die Baubewilligung und die Offerten für die wichtigsten Lose vorliegen, ermittelt werden.

Diese Vorgehensweise wurde 2009 nach den Erfahrungen mit der H189 eingeführt. Beim Poyaprojekt kam es jedoch nicht zur Anwendung, weil die Volksabstimmung bereits stattgefunden hatte (im Jahr 2006).

Mit dem Modell «Generalunternehmung», das beim gegenwärtig laufenden Projekt für die Strassenverbindung Romont–Vaulruz zur Anwendung gelangt, hat der Bauherr bisher nur gute Erfahrungen gemacht. Dieses Modell wird denn auch für weitere Projekte in Betracht gezogen werden.

## **2. Das Poyaprojekt**

Die finanzielle Deckung für das Poyaprojekt beläuft sich auf 179,4 Millionen Franken (per 29. Mai 2012, inkl. geschätzte Teuerung von 4,5 Millionen Franken). Auf der anderen Seite werden die Baukosten auf insgesamt 211 Millionen Franken geschätzt (inkl. Reserve von 5 Millionen Franken und bereits erwähnte Teuerung). Dies ergibt eine Differenz von 31,6 Millionen Franken oder 17,6%, was innerhalb der Genauigkeit liegt, mit der bei einem Vorprojekt gerechnet wird. Ohne Reserve betrüge der Fehlbetrag 26,6 Millionen Franken oder 14,8%.

Das Poyaprojekt kumuliert die Schwierigkeiten mit seinen zahlreichen Losen, den technischen Herausforderungen (längste Schrägseilbrücke der Schweiz, Unterquerung in flachem Winkel des SBB-Damms, Tunnel mit grossem Querschnitt in einem instabilen Untergrund und einer geringen Tiefe unter Wohnhäusern), dem Ort der Arbeiten (in einem stark besiedelten Gebiet) und der Notwendigkeit, viel Material auszuheben.

Die Vielfalt der Lose und der anzuwendenden Bautechniken erhöht die Komplexität zusätzlich. Es handelt sich mit anderen Worten nicht um ein langes Bauwerk mit zahlreichen identischen Etappen – im Gegenteil.

### **2.1. Genauigkeit der Kosten, die dem Stimmvolk vorgelegt wurden**

Die Idee einer neuen Saanequerung kam zwar schon vor über 50 Jahren auf. Der Kanton hat jedoch erst 1996 die Federführung in diesem Dossier übernommen. Zwei Jahre später legte er ein erstes Projekt öffentlich auf, gegen das 120 Einsprachen eingereicht wurden. Das aktuelle Projekt wurde erst im Juni 2005 öffentlich aufgelegt. Damit das Poyaprojekt vom Bund als dringendes Projekt im Sinne des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds anerkannt wird und somit in den Genuss von Bundesbeiträgen von 50% kommt, musste der Kanton dem Bund im Oktober 2005 die Kosten für das

Projekt bekannt geben und vor Oktober 2006 eine formelle Finanzierungszusage (Annahme des Verpflichtungskredits durch das Volk) machen. Das Freiburger Stimmvolk hat dem Projekt in der Abstimmung vom 24. September 2006 mit grosser Mehrheit zugestimmt (81% Ja-Anteil). So konnte die Bundesversammlung anlässlich der Session vom 2. und 4. Oktober 2006 – lediglich 10 Tage nach der Volksabstimmung – das Poyaprojekt in den Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds aufnehmen. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass der Zeitplan dicht gedrängt war! Das Projekt wurde etwas mehr als ein Jahr später, im November 2007, formell genehmigt (gleichbedeutend mit der Baubewilligung).

Die in der Botschaft vom April 2006 angeführten Kosten von 120 Millionen Franken waren aufgrund eines Vorprojekts ermittelt worden. Bei Vorprojekten im Tiefbau wird von einer Genauigkeit von  $\pm 20\%$  ausgegangen.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass im Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds ein Betrag von 67,5 Millionen Franken ohne MWST für das Poyaprojekt eingetragen ist. Dies entspricht einem Beitrag von 50% der Kosten von 145,25 Millionen Franken inkl. MWST (135 Millionen Franken exkl. MWST, davon 110 Millionen für das Poyaprojekt und 25 Millionen für die Erweiterung der Murtenstrasse auf 4 Spuren).

### **2.2. Audit des Finanzinspektorats von 2008/ neue Strukturen**

Aus Gründen der Transparenz und um eine Grundlage mit den aktualisierten Zahlen zu haben, ersuchte die RUBD 2008 das Finanzinspektorat des Kantons Freiburg, einen Auditbericht zu erstellen.

Hierfür wurde ein Ingenieurbüro aus Bern als neutraler und ausserkantonaler Experte beigezogen. Im Bericht vom 16. Januar 2009 wurden die voraussichtlichen Endkosten (ohne neue Variante mit unterirdischer Verkehrsführung bei der St.-Leonhard-Kreuzung, für die der Grosse Rat im Februar 2010 einen zusätzlichen Kredit von 28 Millionen Franken sprach) auf 137,7 Millionen Franken beziffert. Die Verfasser des Berichts brachten Vorbehalte für die Unterquerung des SBB-Damms an, ohne jedoch einen Betrag zu nennen.

Die Offerten, die ein paar Monate später für das Los der Brücke eintrafen, zeigten, dass selbst die Fachpersonen des beigezogenen Büros, die sich bei ihrer Einschätzung auf ein inzwischen weiter entwickeltes Projekt stützen konnten, die Kosten für die Brücke unterschätzt hatten. Dies verdeutlicht



die Schwierigkeiten bei der Einschätzung der Kosten für ein solches Projekt – selbst für ein spezialisiertes Ingenieurbüro.

Den Empfehlungen im Auditbericht des Finanzinspektors folgend wurde eine Bauherrenunterstützung beauftragt. Ausserdem wurden Projektleiter, die nicht beim Tiefbauamt (TBA) arbeiten, mit den Dossiers betraut, in denen das TBA nicht über das nötige technische Fachwissen (Elektromechanik) oder die erforderlichen personellen Mittel (Arbeiten im Untertagsbereich) verfügt. Weiter wurden Experten zurate gezogen, es wurden Stellvertreter für die Schlüsselposten ernannt und es wurde ein neues Organigramm mit einer neuen Verteilung der Verantwortlichkeiten bestimmt.

Mit einem Beschluss setzte der Staatsrat eine Projektsteuerung (PS) mit dem Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor als Vorsitzenden ein. Diese tagt alle drei Monate und analysiert den vierteljährlichen Kosten-Status-Bericht (am 30. Juni 2012 wurde der 16. Bericht abgegeben). In der PS sind ausserdem alle Fraktionen des Grossen Rats (mit je einer Person) und die Kantonsverwaltung (u. a. mit dem Staatsschatzverwalter) vertreten. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) erhält ebenfalls ein Exemplar der Kosten-Status-Berichte.

Alle drei Monate kommt eine Begleitkommission (Bkom) zusammen, um die Fragen zwischen dem Bauherrn und den betroffenen Gemeinden zu behandeln.

Die Projektleitung, der der Projektmanager vorsteht, tagt einmal pro Monat. An diesen Sitzungen nehmen die Ingenieure, juristischen Berater sowie die verwaltungsexternen Projektleiter (für die Elektromechanik und die Arbeiten im Untertagsbereich) teil.

Es werden Projektsitzungen für jedes Los und Sitzungen für die Projektgesamtleitung organisiert.

Im Zusammenhang mit der Ausführung der Bauarbeiten (je Los) finden alle zwei Wochen Sitzungen der Oberbauleitung sowie Baustellensitzungen statt.

Diese Organisation ist nötig für die Koordination der Arbeiten, doch kann sie weder unerwartete geologische Schwierigkeiten noch Schwankungen des Markts verhindern.

### **2.3. Entwicklung der Kosten**

In den Anhängen 2, 3 und 4, die im Übrigen auch am Tag der offenen Baustelle (2. Juni 2012) den Besuchern präsentiert wurden, ist die finanzielle Situation abgebildet.

In der Botschaft Nr. 170 vom 17. November 2009 zum Dekretsentwurf über einen zusätzlichen Verpflichtungskredit von 28 Millionen Franken für den Bau der St.-Leonhard-Unterführung wurden die voraussichtlichen Kosten für das gesamte Poyaprojekt mit 168 Millionen Franken beziffert. Zu diesem Zeitpunkt waren die Arbeiten für die Poyabrücke vergeben worden. Dieses Dekret für den Zusatzkredit hatte jedoch einzig die Mehrkosten infolge der Projektanpassung (Unterführung) zum Gegenstand. Es wurde bewusst darauf verzichtet, mit diesem Dekret auch noch die Differenz zum Kostenvoranschlag von 2006 (Volksabstimmung) zu finanzieren (siehe Punkt 4.1.2 der Botschaft Nr. 170).

Im Bericht Nr. 210 vom 21. September 2010 informierte der Staatsrat den Grossen Rat über den Stand des Poyaprojekts am 30. Juni 2010. Zu jenem Zeitpunkt wurden die voraussichtlichen Endkosten mit 175 658 461 Franken (ohne die noch nicht behandelten Nachforderungen) beziffert, was der Grosse Rat anlässlich der Session vom 12. November 2010 zur Kenntnis nahm.

Die im Auditbericht angebrachten Vorbehalte für die Unterquerung des SBB-Damms sollten sich als begründet erweisen: Die letztlich gewählte Baumethode, mit der die Risiken im Zusammenhang mit der Bahnlinie auf ein Minimum gesenkt werden konnten, war teurer als ursprünglich angenommen. Nach einer Aktualisierung des Kostenvoranschlags für die Bauarbeiten der St.-Leonhard-Unterführung und der Ingenieurleistungen und aufgrund der Schwierigkeiten beim Brückenbau (ein Molassefelssporn, der einen Pfeiler gefährdete, musste entfernt und die Baugrube auf der Palatinatseite musste verstärkt werden) wurden am 30. September 2011 Gesamtkosten von 186 Millionen Franken kommuniziert. Die ersten geologischen Schwierigkeiten traten auf, derentwegen unter anderem im Sektor der Unterquerung des SBB-Bahndamms zusätzliche und längere Verankerungen eingesetzt werden mussten. Die Schätzung der Baukosten per 31. Dezember 2011 musste somit auf 189 Millionen Franken erhöht werden, wie dies namentlich in der Medienmitteilung vom 21. März 2012 mitgeteilt wurde.

Am 2. Mai 2012 informierte der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor den Grossen Rat bei der Beratung der Staatsrechnung 2011 über weitere durch die Geologie verursachte Probleme; er kündigte dabei auch an, dass die genauen Zahlen Ende Mai vorgestellt würden und dass er eine Gesamtanalyse der Kosten in Auftrag gegeben habe. Am 29. Mai 2012 nahm die PS die Zahlen zur Kenntnis, die wie folgt zusammengefasst werden können: 8,5 Millionen Franken wegen einer unerwartet schwierigen Geologie; 4 Millionen Franken im Zusammenhang mit der Aktualisierung der

Kostenvoranschläge für bestimmte Objekte (bauliche Massnahmen zur Verhinderung von Selbstmordversuchen, Lärmschutzüberdeckung auf der Brücke vor der Tunneleinfahrt, Zugang für den Langsamverkehr auf der Palatinatseite); damit stiegen die Kosten von 189 auf 201,5 Millionen Franken (+12,5 Millionen Franken im Vergleich zum 31. Dezember 2011).

Gestützt auf die Gesamtanalyse der Kosten und mit dem Ziel, die möglichen Risiken in der verbleibenden Bauzeit vorwegzunehmen, wurde eine Reserve von 5 Millionen Franken für Unvorhergesehenes (auf der Grundlage der bereits vergebenen, jedoch noch nicht verwirklichten Arbeiten für 100 Millionen Franken mit einer Ungenauigkeit von  $\pm 2\%$  und der noch zu vergebenden Arbeiten für 30 Millionen Franken mit einer Ungenauigkeit von  $\pm 10\%$ ) sowie ein geschätzter Betrag von 4,5 Millionen Franken für die künftige Teuerung einkalkuliert. Dies ergab Endkosten von 211 Millionen Franken. Sowohl die Reserve als auch die geschätzte künftige Teuerung sind hypothetischer Natur.

Die Kostenzunahme von 22 Millionen Franken (211 Millionen - 189 Millionen) setzt sich somit zusammen aus 9,5 Millionen Franken für Reserven und Teuerung, 8,5 Millionen Franken wegen geologischer Schwierigkeiten und 4 Millionen Franken infolge der Aktualisierung der Kostenvoranschläge.

Die finanzielle Deckung (Bund und Kanton) beträgt insgesamt 179,4 Millionen Franken (Stand: 29. Mai 2012), was zu den Endkosten eine Differenz von 31,6 Millionen Franken oder 17,6% ergibt. Dies liegt innerhalb der in den Normen für einen Kostenvoranschlag im Stadium Vorprojekt vorgesehenen Abweichung von  $\pm 20\%$ .

Es sei daran erinnert, dass der Bundesbeitrag ohne Berücksichtigung der Indexierung und der MWST auf 67,5 Millionen Franken (50% von 135 Millionen Franken) beschränkt ist (Stand: 2005). Der Bund verwendet eine andere Methode für die Berechnung der Indexierung als der Kanton. Ausserdem wurde seitdem der MWST-Satz geändert. Dies erschwert die Kommunikation zur finanziellen Deckung.

Der Bund subventioniert das Poyaprojekt über den Infrastrukturfonds, der 2008 mit der NFA eingeführt wurde – im Unterschied zur Umfahrungsstrasse von Bulle (H189), bei der die Bundesbeiträge nach oben nicht beschränkt waren (Beitragssatz von 69% gemäss Subventionssystem für das schweizerische Hauptstrassennetz vor Inkrafttreten der NFA). Die Ansprechpartner beim ASTRA waren denn auch nicht dieselben.

## 2.4. **Transparenz und Kommunikation**

Seit Baubeginn erhält die PS alle drei Monate einen Kosten-Status-Bericht, den sie in einer Sitzung zur Kenntnis nimmt und dann an die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) weiterleitet. Die PS traf zudem mehrere Male den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor und die Projektverantwortlichen, um verschiedene Aspekte des Projekts zu besprechen.

In diesen vierteljährlichen Kosten-Status-Berichten werden insbesondere folgende Punkte behandelt: Finanzen und Kennzahlen, Kosten, Zusammenfassung der Verpflichtungskredite, finanzielle Deckung, Stand der Vergaben, akzeptierte Zusatzofferten, Stand der von den Zuschlagsempfängern gestellten Ansprüche, Mehrkosten und mögliche Einsparungen, Verwendung der Zahlungskredite für das laufende Jahr, laufende Verfahren, Stand der Planung, wichtige Entscheide, Fristen, Risiken. Verschiedene Anhänge ergänzen den Bericht: Projekt-Cockpit, Karten und Pläne, Schema der Verantwortlichkeiten, allgemeiner Kalender der Sitzungen, acht Anhänge zu den Kosten, Sitzungsprotokolle PS und Bkom, wichtige Briefe, Medienspiegel, Abbildungen.

PS und FGK werden mit den Kosten-Status-Berichten laufend über die Entwicklung der finanziellen Situation informiert.

## 3. **Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen**

Der Staatsrat will der PUK nicht vorgreifen; bei der Einschätzung der Schwierigkeiten, die während der Konzeption und der Verwirklichung des Poyaprojekts auftraten, gedenkt er deshalb im Moment Zurückhaltung zu üben. Er behält sich das Recht vor, zu einem späteren Zeitpunkt detaillierter Stellung zu nehmen.

1. Wurde der ursprüngliche, in der Volksabstimmung vom September 2006 angenommene Kredit auf der Grundlage eines technisch und finanziell zu wenig detaillierten Vorprojekts errechnet?
  - > Siehe Punkt 2.1.
2. Hätten die geologischen Schwierigkeiten während der geologischen Studien für das Vorprojekt, das Gegenstand eines zusätzlichen Verpflichtungskredits war (Botschaft Nr. 170), entdeckt werden können?
  - > Der PUK-Bericht wird diese Frage beantworten. Der Staatsrat wird den PUK-Bericht in diesem Punkt gegebenenfalls ergänzen.

3. Besteht die Möglichkeit, im Bericht zu jedem einzelnen Los der noch laufenden Arbeiten detaillierte Angaben zu machen, damit die technischen und finanziellen Vorgaben der einzelnen Lose des Projekts H182 ersichtlich werden?
  - > Der PUK-Bericht wird diese Frage beantworten. Der Staatsrat wird den PUK-Bericht in diesem Punkt gegebenenfalls ergänzen.
4. Zieht der Staatsrat eine Anpassung der Organisation sowie der administrativen und technischen Abläufe in Betracht?
  - > Der Staatsrat wird den PUK-Bericht zur Kenntnis nehmen und dann entscheiden, ob eine Anpassung der Organisation angebracht ist.
5. Wie will der Staatsrat die fehlenden 31,6 Millionen Franken finanzieren?
  - > Die Mehrkosten waren bereits Gegenstand einer Information und einer Debatte im Grossen Rat; ein Zusatzkredit scheint entsprechend nicht nötig zu sein. Bei der Umfahrungsstrasse von Bulle (H189) war ein solcher Zusatzkredit hingegen unabdingbar, weil der Bund, der sich auch an den Mehrkosten beteiligte, einen formellen Entscheid des Kantons über seine finanzielle Beteiligung verlangte. Wie bereits erwähnt, sind die Bundesbeiträge im Fall der Poyabrücke nach oben begrenzt.
  - > Die fehlende finanzielle Deckung wird deshalb über die jährlichen Investitionsvoranschläge für den Strassenbau kompensiert.
6. Die Fraktion der CVP-BDP möchte wissen, nach welchen Methoden der Staatsrat künftig die Strassenbauprojekte führen will.
  - > Siehe Punkt 1.1.5.

#### 4. Schlussfolgerung

Die Tatsache, dass der Kostenvoranschlag, der 2005 ausgearbeitet und 2006 dem Volk unterbreitet worden war, überschritten wird, ist nicht auf Missbräuche oder auf nachträglich beschlossene Luxusvarianten, sondern auf eine schlanke Kostenkalkulation und eine notwendige Projektänderung zurückzuführen. Damit das Poyaprojekt vom Bund als dringendes Projekt im Sinne des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds anerkannt wird und somit in den Genuss von Bundesbeiträgen kommt, musste dem Freiburger Stimmvolk bereits am 24. September 2006 ein Verpflichtungskredit unterbreitet werden. Das heisst, der Verpflichtungskredit musste auf der Grundlage eines Kostenvoranschlags für die

Phase «Vorprojekt», für die eine Genauigkeit von  $\pm 20\%$  verlangt wird, berechnet werden.

Voraussetzung für die Einhaltung eines Budgets ist die Ausarbeitung eines möglichst vollständigen, genauen und detaillierten Kostenvoranschlags, der dann dem Stimmvolk unterbreitet wird. Die vom Staatsrat beschlossene Aufteilung in drei Phasen geht in diese Richtung. Diese Methode birgt jedoch auch finanzielle Gefahren; denn der millionenschwere Aufwand für Studien und Landerwerbe, der nötig ist, um die Baukosten so genau wie möglich einschätzen zu können, ist umsonst, wenn der Grosse Rat oder das Stimmvolk in einer späteren Etappe das Projekt ablehnt.

Wir ersuchen Sie, den vorliegenden Bericht zum Postulat zur Kenntnis zu nehmen.

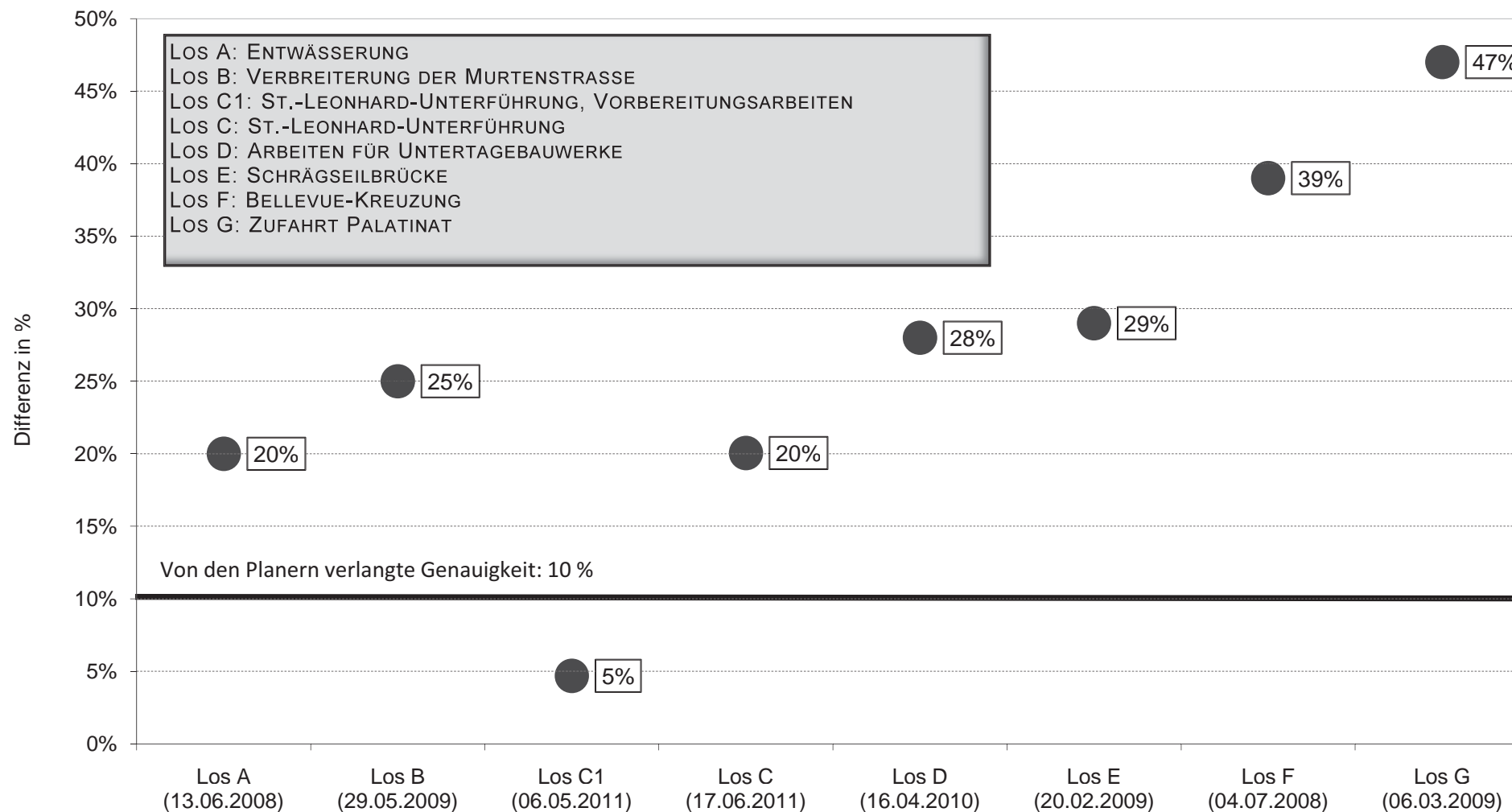
#### Anhänge

1. Unterschiede im Preis zwischen den günstigsten und den teuersten Offerten für das Poyaprojekt bei der Öffnung der Angebote
2. Poyaprojekt: Baukosten je Los und finanzielle Deckung
3. Poyaprojekt: Entwicklung der Baukosten
4. Poyaprojekt: Grafik zur Entwicklung der Baukosten



## Projet Poya

Unterschiede im Preis zwischen den günstigsten und der teuersten Offerten für das Poyaprojekt bei der Öffnung der Angebote (Vergabe im offenen Verfahren), für jedes Los auf der Grundlage eines präzisen und einmaligen Leistungsverzeichnisses berechnet



## Baukosten (gemäss Medieninformation vom 29. Mai 2012)

Brücke inkl. Zugangsviadukt Palatinat und Lärmschutzabdeckung	67,2 Mio.
Tunnel, gedeckter Einschnitt und Unterquerung SBB-Damm	41,4 Mio.
St.-Leonhard-Unterführung inkl. unterirdischer Kreisel	47,8 Mio.
Anschluss Schönberg, Général-Guisan-Knoten, Verbreiterung Murtenstrasse, Reinabwassersammelkanal	7,2 Mio.
Elektromechnik (Beleuchtung, Leuchtsignalisation, Tafeln für Benachrichtigungen usw.)	7,8 Mio.
Honorare, Verschiedenes, Strassenlärmschutz, Landerwerb, Versicherungen	30 Mio.
<b>Total Baukosten</b>	<b>201,5 Mio.</b>
Reserve für die noch zu vergebenden und die bereits vergebenen, jedoch noch nicht verwirklichten Arbeiten	5 Mio.
Voraussichtliche künftige Teuerung (zwischen April 2012 und dem Ende der Bauarbeiten)	4,5 Mio.
<b>Total Baukosten (inkl. Reserve und Schätzung der künftigen Teuerung)</b>	<b>211 Mio.</b>

## Finanzielle Deckung für das Poyaprojekt

Bundesbeitrag an die 2005 unterbreiteten Baukosten von 135 Mio. Franken (inkl. MWST und vorgesehene Preisanpassungen)	81 Mio.
Kantonsbeitrag an die Baukosten (Fr. 120 Mio.), die im Sept. 2006 dem Stimmvolk unterbreitet wurden (inkl. Preisanpassungen)	65,2 Mio.
Projektänderung (St.-Leonhard-Unterführung), im Februar 2010 vom Grossen Rat genehmigt (inkl. Preisanpassungen)	28,7 Mio.
Voraussichtliche künftige Teuerung (zwischen April 2012 und dem Ende der Bauarbeiten)	4,5 Mio.
<b>Total finanzielle Deckung</b>	<b>179,4 Mio.</b>

**Überschreitung der finanziellen Deckung: (211 Mio. – 179,4 Mio.) / 179,4 Mio. = 17,6 %**

## Entwicklung der Baukosten inkl. MWST, Indexierung und Preisanpassungen per 31. März 2012

Botschaft Nr. 259 des Staatsrats vom 25. April 2006 ( <i>Kosten 2005</i> )	120 Mio.
Audit des Finanzinspektorats (Medienkonferenz vom 9. Februar 2009)	137,7 Mio.
Zuschlag Brücke im Jahr 2009 (in der Botschaft Nr. 170 des Staatsrats vom 17. November 2009 angekündigt)	140 Mio.
Projektänderung (St.-Leonhard-Unterführung, unterirdischer Kreisel), am 3. Februar 2010 vom Grossen Rat genehmigt (28 Mio. Franken)	168 Mio.
Zuschlag Tunnel und SBB-Damm und Aktualisierung des Kostenvoranschlags für die Elektromechanik (Medienkonferenz vom 3. September 2010 im Rahmen der Grundsteinlegung für die Brücke)	177 Mio.
Aktualisierung im Jahr 2011 des Kostenvoranschlags für die St.-Leonhard-Unterführung inkl. unterirdischer Kreisel und Ingenieurleistungen (Medienmitteilung vom 28. September 2011)	183,8 Mio.
Schwierigkeiten im Los für die Brücke (Molassefelssporn, Graben Palatinat) gemäss Kosten-Status-Bericht Nr. 13 vom 30. September 2011	186 Mio.
Erste geologische Schwierigkeiten beim Los Tunnel, gedeckter Einschnitt und Unterquerung SBB-Damm im Jahr 2011 (Medienmitteilung vom 21. März 2012)	189 Mio.
Geologische Schwierigkeiten bei den unterirdischen Losen und Aktualisierung der Kostenschätzung (Medienmitteilung vom 29. Mai 2012)	<b>201,5 Mio.</b>
Reserve von 5 Millionen	206,5 Mio.
Voraussichtliche künftige Teuerung (zwischen April 2012 und dem Ende der Bauarbeiten): 4,5 Mio.	<b>211 Mio.</b>

# Poyaprojekt: Kostenentwicklung

