



Rapport 2021-DIAF-34

21 septembre 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac»

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport	2
2.1. Organisation des projets	2
2.1.1. Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques	2
2.1.2. Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire	2
2.1.3. Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence	3
2.1.4. Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications	3
2.2. Responsabilités et sanctions	3
2.3. Remise en état de la pisciculture	4
3. Conclusion	4

1. Introduction

La Commission d'enquête parlementaire «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac» (CEP) a transmis au Conseil d'Etat son rapport le 8 septembre 2021, lui indiquant qu'elle entendait le transmettre au Bureau du Grand Conseil le 22 septembre 2021. Conformément à l'art. 186 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le Conseil d'Etat a le droit de s'exprimer sur les conclusions de l'enquête devant la commission parlementaire et dans un rapport au Grand Conseil. Après un examen sommaire du rapport reçu le 8 septembre, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de transmettre au Bureau du Grand Conseil la présente détermination également le 22 septembre 2021 afin que les membres du Parlement puissent prendre connaissance sans délai de la position du Conseil d'Etat sur le rapport de la CEP.

Après examen du rapport, le Conseil d'Etat constate le travail réalisé par la CEP depuis son institution en mai 2020. Il souligne toutefois que les conclusions du rapport d'enquête n'apportent pas d'élément fondamentalement nouveau par rapport à ceux déjà constatés dans les différentes communications du Conseil d'Etat, que ce soit sa réponse du 16 décembre 2019 à la question 2019-CE-205 «Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité» ou sa détermination du 3 février 2020 sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (2020-GC-8). Le Conseil d'Etat relève en particulier que les investigations de la CEP n'ont pas permis de constater des infractions à des normes, lois ou direc-

tives internes. Ainsi, les conclusions de la CEP rejoignent largement celles des enquêtes techniques et administratives transmises au Parlement par le Conseil d'Etat en 2018, et qui dressaient les constats suivants:

- > Bâtiment et installations qui n'ont pas été exécutés comme prévu dans le projet initial
- > Problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, qui ont mené à de mauvais choix dans la construction (manque de contrôles, manque de documentation sur les prises de décision, changement de responsables au cours des travaux, mise en service précipitée)
- > Manquements et négligences, mais aucune erreur grave ou infraction à des normes ou directives internes n'a été constatée

Le Conseil d'Etat remarque également que l'évaluation des coûts de remise en état de la pisciculture est sensiblement la même que celle déjà annoncée il y a deux ans, d'autant plus après les correctifs nécessaires à la comparaison (voir ci-dessous 2.3). De même, les recommandations de la CEP en matière d'organisation des projets recourent largement les mesures prises et en cours d'implémentation dans les unités concernées (voir ci-dessous 2.1).

Etant donné le court délai qui lui est imparti pour élaborer sa détermination, le Conseil d'Etat ne se prononce que sur les recommandations et conclusions de la CEP et ne prend position sur les autres éléments du rapport que lorsqu'ils

permettent d'éclairer la position du gouvernement sur les conclusions du rapport de la commission.

2. Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport

2.1. Organisation des projets

Dans son rapport, la CEP met en évidence une série de problématiques relatives au Service des bâtiments (SBat) et à la gestion des projets de construction largement identifiées et connues du Conseil d'Etat. Celui-ci a d'ailleurs chargé la DAEC, dès 2017, de mettre en œuvre un profond processus de réorganisation qui est en passe de pouvoir être clôturé et dont l'implémentation a déjà débuté et se poursuivra encore pendant plusieurs mois.

A la lumière du rapport de la CEP, le Conseil d'Etat constate que la grande majorité des problématiques identifiées fait écho à des améliorations qui sont pour la plupart prêtes à être mises en œuvre, si ce n'est déjà le cas. Certaines réformes identifiées et nécessaires ne pourront cependant être appliquées à court terme, dans le sens où elles nécessitent, soit des ressources supplémentaires indisponibles pour l'heure, soit que le niveau de réalisation de certains changements structurels importants dans le fonctionnement du service doivent être implémentés avant de pouvoir descendre dans un degré de détail plus fin.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins à préciser certains éléments déterminants tirés du rapport sur lequel il prend position.

2.1.1. Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques

Le choix de la structure d'organisation d'un projet est déterminé à l'heure actuelle par le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat (RSF 122.92.12). Celui-ci stipule que la constitution d'une commission de bâtisse est décidée de cas en cas par le Conseil d'Etat (art. 2, al. 1) mais qu'en principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs (art. 2, al. 2).

Il existe en outre un schéma directeur des investissements de plus de 5 millions de francs, datant d'une vingtaine d'années. Ce schéma n'a qu'une valeur informative dans la mesure où il n'a jamais fait l'objet d'une validation formelle mais est utilisé consensuellement en tant que fil rouge pour les études et la réalisation des projets immobiliers de plus de 5 millions de francs. Il répartit les différentes tâches des intervenants durant les études préliminaires, les études et la réalisation d'un projet.

Le fait que le seuil de 5 millions conditionnant l'application de ce schéma diffère de celui prévu dans le règlement sur les commissions de bâtisse de l'Etat (1 millions de francs) et de celui indiqué dans l'Ordonnance relative à l'examen préalable de la justification des besoins de projets immobiliers et de locations importants (3 millions de francs) [RSF 122.28.32], génère une incohérence du système au niveau financier avec des conséquences substantielles sur la répartition des responsabilités entre la DAEC et la Direction bénéficiaire.

L'exemple de la pisciculture montre, par ailleurs, que l'évaluation d'un projet au seul prisme financier ne permet pas d'appréhender les projets de construction dans toutes leurs spécificités.

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a repris toutes ces incohérences et formulé une nouvelle et unique Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC).

Cette nouvelle ordonnance amenée à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022 définira d'une part un seuil financier unique pour les projets importants. Elle fera entrer, d'autre part, dans cette base légale formelle, la notion de projet stratégique, à l'aune de laquelle le projet de la pisciculture aurait dû être identifié.

En résumé, dorénavant, le Conseil d'Etat sera doté d'une base légale lui permettant:

- > D'arrêter un seuil financier unique à partir duquel un projet immobilier de l'Etat sera considéré comme important et entraînera l'intervention des différentes instances mises en place par le nouveau mécanisme: la notion de «projet immobilier important» correspondra désormais au montant de 4.5 millions de francs;
- > D'introduire la notion de «projet stratégique» qui permettra de mettre en place une gouvernance solide pour les projets estimés en-dessous du seuil de 4.5 millions mais dont la réalisation influence de manière unique et déterminante une activité de l'Etat ou qui répondent à des enjeux politiques essentiels.

2.1.2. Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire

Force est de constater que face à des projets (très) techniques, ni le SBat ne dispose des compétences spécifiques à appréhender le futur usage des bâtiments qu'il est chargé de construire, ni la Direction bénéficiaire ne dispose des compétences en matière de construction lui permettant de monter un projet de manière complète et sérieuse.

Pourtant, comme le montre en effet l'exemple de la pisciculture, seule une collaboration étroite et solidaire entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire aurait permis de porter de manière conséquente le projet.

Or, si la CEP considère qu'il n'apparaît pas judicieux d'impliquer plusieurs Directions dans la réalisation d'un ouvrage (Recommandation 4.1) et estime que la réalisation des projets de construction de l'Etat doit être placée dans la compétence exclusive de la DAEC, le Conseil d'Etat est d'avis que les deux Directions doivent porter ensemble les projets, de la phase préliminaire à la mise en exploitation.

Il s'agit d'éviter à tout prix, comme le mentionne l'ancien Conseiller d'Etat Pascal Cominboeuf, de «saucissonner les projets entre les phases d'études et de réalisation». Il est en effet «indispensable que la DAEC puisse être intégrée dans le projet dès les prémisses et ne plus se contenter de devoir construire des projets potentiellement déficients avec des moyens insuffisants».

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a retravaillé le processus de collaboration entre Direction constructrice et Direction bénéficiaire dans le projet d'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC). Dorénavant, la DAEC et la Direction bénéficiaire sont intégrées au même niveau de responsabilité tout au long du projet, de l'étude à sa réalisation.

Outre le fait de clarifier le chemin d'un grand projet immobilier ou stratégique de l'Etat depuis l'analyse des besoins jusqu'à la livraison de l'ouvrage, la nouvelle organisation permettra de conserver tout au long du projet le savoir et la responsabilisation des différents intervenants et intervenantes. Elle donnera également au niveau stratégique, politique et au niveau technique des places distinctes mais complémentaires et sera en cohérence avec les phases SIA.

2.1.3. Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence

Le découpage des projets entre une phase d'études portée par la Direction bénéficiaire et une phase de réalisation portée par la DAEC comporte un autre désavantage majeur pointé par la CEP dans son rapport. Dans le cas de la pisciculture, il a été constaté qu'après retour des soumissions, le devis général avait augmenté de 520 000 francs. La CEP a documenté dans son rapport les éléments qui ont conduit à ce que le projet soit remanié compte tenu du financement insuffisant.

La CEP déplore que le manque de précision du chiffrage des projets soit une problématique récurrente et attend du Conseil d'Etat qu'il amène des solutions.

Le projet d'ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC) prévoit que le montant du crédit d'études porte sur l'ensemble des études de projet et ce jusqu'au retour des deux-tiers des soumissions soit de la phase SIA 22 à 41 afin d'avoir un chiffrage plus précis, avec

un permis de construire déjà octroyé (SIA 33). Ainsi, le crédit d'engagement demandé en fin de phase SIA 41 sera plus précis, puisque notamment déjà adapté aux éventuelles exigences des procédures de mise à l'enquête.

Dans les habitudes ayant prévalu ces dernières années, les coûts des projets ont systématiquement été sous-évalués par rapport à l'avancement de leur développement: les crédits d'engagement en vue d'investissements étaient demandés très tôt, soit au stade de fin d'étude de faisabilité ou sur la base du résultat du concours d'architecture (SIA 21 ou 22), stade auquel les marges d'estimation peuvent normalement aller jusqu'à 25% (valeur SIA). Ceci est particulièrement valable dans le cas d'un projet à technicité élevée où les CFC concernés (2, CVSE et 3, équipements d'exploitation) sont prépondérants et doivent faire l'objet d'études de projets très détaillées, intervenant après la demande de crédit d'investissement décrite plus haut.

2.1.4. Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications

Le rapport fait également état de la difficulté à tracer les décisions qui ont amené à des changements substantiels du projet. De manière générale, la modification de projets en cours, que ce soit pour des raisons budgétaires ou pour des adaptations aux besoins des utilisateurs (nouveaux ou non identifiés en phase d'étude) ou pour toute autre raison, comporte un risque important pour un projet de construction, d'autant plus pour un projet dont les spécificités techniques sont déterminantes.

Par la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance, le Conseil d'Etat poursuit également l'objectif d'améliorer la traçabilité des demandes des utilisateurs en les intégrant dans le cahier des charges du projet lequel, s'il évolue au long du projet, sera déterminant à deux stades au moins:

- > en premier lieu sous la forme du cahier des charges préliminaire établi en fin de phase SIA 21, et dans lequel les besoins des utilisateurs sont consignés avant la phase de concours d'architecture ou d'appel d'offre des entreprises,
- > et en second lieu sous la forme du cahier de charge de référence qui confirme le projet d'ouvrage et sert de base à la mise à l'enquête du projet.

Ces deux livrables font partie des documents centraux du projet et lient la Direction bénéficiaire et la Direction constructrice.

2.2. Responsabilités et sanctions

Comme relevé en introduction, le Conseil d'Etat constate que le rapport de la CEP confirme sur les points essentiels l'analyse gouvernementale sur les difficultés rencontrées dans ce projet réalisée en 2019, soit des responsabilités diverses et confuses. Dans ces conditions, aucun élément nouveau ne

justifie d'ouvrir une procédure pénale ou civile à l'égard des personnes entendues dans le cadre des investigations de la CEP. Comme il y eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises, si l'échec de ce projet est bien dû à des manquements et des négligences, aucune erreur grave ou infractions n'a été constatée.

S'agissant des responsabilités politiques, le Conseil d'Etat prend acte des conclusions de la CEP. Il rappelle toutefois qu'en l'absence d'une commission de bâtisse, la gestion du projet a été confiée aux seuls services concernés. Comme indiqué plus haut, la (non-)décision initiale de ne pas instituer de commission de bâtisse apparaît inopportune, et les raisons qui ont amené à cette situation ont été identifiées et corrigées dans le cadre de l'élaboration de l'OPIC.

2.3. Remise en état de la pisciculture

Dans ses conclusions (chapitre 3.3) la CEP estime, sans analyse approfondie, que le canton de Fribourg doit disposer d'une pisciculture cantonale. Le Conseil d'Etat remarque notamment que la CEP relève certaines incohérences entre les arguments avancés à l'époque pour justifier le projet de pisciculture et la réalité constatée, sans pour autant analyser les raisons de ces incohérences, et notamment les nouvelles connaissances scientifiques sur le sujet. Les éléments avancés par la CEP concernant notamment la nécessité à long terme de l'alevinage ou la préservation d'un savoir-faire propre au canton de Fribourg nécessitent des approfondissements, dont certains sont déjà en cours, avant de statuer sur l'opportunité d'une remise en état de la pisciculture. Le Conseil d'Etat répondra donc à cette question dans le cadre de sa réponse à la motion populaire sur le sujet, sur la base du rapport de la CEP, des débats parlementaires, des expériences faites dans la collaboration intercantonale avec la pisciculture de Colombier et des connaissances actuelles en matière de repeuplement.

Concernant les montants nécessaires à la remise en état, on peut constater les points suivants:

- > À la suite d'une analyse des coûts nécessaire à la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, le Conseil d'Etat, au vu des graves dysfonctionnements constatés, avait annoncé un montant de 1,526 million en 2019.
- > Après analyse des besoins et vérification des prix, l'expert mandaté par la CEP estime que la somme nécessaire pour une remise en fonction de la pisciculture s'élève à 1,405 million de francs.

Cette estimation plus basse de 8% par rapport à l'estimation du Conseil d'Etat reste très proche et le Conseil d'Etat prend note que l'estimation de la CEP valide l'ordre de grandeur de l'investissement jugé nécessaire.

En plus des coûts de 1.526 million, un montant supplémentaire de 281 863 francs avait été annoncé par le Conseil d'Etat pour alimenter la pisciculture en eau directement depuis la station de pompage de la commune d'Estavayer-le-Lac. Une solution a pu être trouvée dans l'intervalle avec Groupe E Celsius SA dans le cadre des travaux d'alimentation en eau du HIB/EMS. Ces travaux ont été réalisés pour un montant de 64 210.75 francs. Une partie des travaux étant déjà nécessaires pour le projet du HIB/EMS, la différence de prix s'explique principalement par la synergie entre les deux projets. Néanmoins divers raccords et installations sont encore à prévoir à l'intérieur de la pisciculture en lien avec cette nouvelle introduction d'eau, montants qui ne sont pas chiffrés à ce jour. Le montant de 64 210.75 francs a été pris sur le budget d'investissement restant. Le solde du crédit de construction s'élève aujourd'hui à 95 175.75 francs.

Dans son analyse des besoins, la CEP part du principe que le solde de crédit de construction (159 386 francs et non 170 000 francs comme annoncé dans le rapport de la CEP) peut être retranché du coût de la remise en état. Le Conseil d'Etat ne partage pas cet avis. Il conviendra, dans l'analyse des coûts de remise en état qui sera faite dans le cadre de la réponse à la motion populaire, de faire la part entre les coûts effectifs de remise en état et leur financement, qui sont deux choses bien distinctes. La participation financière de 167 000 francs d'une entreprise est acquise. Il sied toutefois de relever que le paiement de ce montant n'est pas conditionné à une remise en état.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les conclusions de la CEP confirment pour l'essentiel l'analyse qu'il a lui-même menée dès le constat des dysfonctionnements de la pisciculture. Les lacunes en matière d'organisation ont été et/ou sont en passe d'être résolues, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'OPIC. S'agissant de la remise en état de la pisciculture, des analyses complémentaires sont nécessaires, le mandat et les travaux de la CEP n'ayant porté que sur la question des coûts, en confirmant d'ailleurs largement ceux annoncés par le Conseil d'Etat en 2019. Cette question sera donc traitée dans le cadre de la réponse à la motion populaire sur le sujet.



Bericht 2021-DIAF-34

21. September 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungs-kommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac»

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, umfasst folgende Punkte:

1. Einleitung	5
2. Stellungnahme des Staatsrats zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts	6
2.1. Projektorganisation	6
2.1.1. Korrekte und präzise Bestimmung der bedeutenden oder strategischen Bauvorhaben	6
2.1.2. Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion	6
2.1.3. Seriöse Prüfung der Höhe der Beträge und Transparenz	7
2.1.4. Genaue Definition von Projekten, Nachvollziehbarkeit von Entscheiden und Änderungen	7
2.2. Zuständigkeiten und Sanktionen	8
2.3. Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage	8
3. Schlussfolgerungen	9

1. Einleitung

Die parlamentarische Untersuchungskommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac» (PUK) hat dem Staatsrat am 8. September 2021 ihren Bericht vorgelegt mit dem Hinweis, dass sie beabsichtigt, diesen am 22. September 2021 dem Büro des Grossen Rates zu übermitteln. In Übereinstimmung mit Artikel 186 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) hat der Staatsrat das Recht, sich zu den Ergebnissen der Untersuchung vor der Kommission und in einem Bericht an den Grossen Rat zu äussern. Nach einer summarischen Prüfung des am 8. September erhaltenen Berichts hielt es der Staatsrat für notwendig, dem Büro des Grossen Rates ebenfalls am 22. September 2021 die vorliegende Stellungnahme vorzulegen, damit die Parlamentsmitglieder unverzüglich vom Standpunkt des Staatsrats zum Bericht der PUK Kenntnis nehmen können.

Nach der Prüfung des Berichts nimmt der Staatsrat die Arbeit der PUK seit ihrer Einsetzung im Mai 2020 zur Kenntnis. Er unterstreicht jedoch, dass die Schlussfolgerungen des Untersuchungsberichts keine grundlegend neuen Aspekte enthalten, zusätzlich zu denen, die bereits in den verschiedenen Mitteilungen des Staatsrats festgestellt wurden, nämlich in der Antwort vom 16. Dezember 2019 auf die Anfrage 2019-CE-205 «Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac, Wiederinbetriebnahme und Verantwortung» oder in seiner Stellungnahme vom 3. Februar 2020 zur Einsetzung einer

parlamentarischen Untersuchungskommission (2020-GC-8). Der Staatsrat hebt insbesondere hervor, dass die Nachforschungen der PUK keine Verstösse gegen Normen, Gesetze oder interne Weisungen an den Tag brachten. Die Schlussfolgerungen der PUK decken sich daher weitgehend mit jenen der technischen und der Administrativuntersuchung, die der Staatsrat dem Parlament 2018 vorlegte und die folgenden Feststellungen enthielten:

- > Gebäude und Anlagen wurden nicht so ausgeführt, wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen.
- > Probleme bei der Leitung und der Organisation des Projekts führten zu Fehlentscheidungen beim Bau (mangelhafte Kotrollen, lückenhafte Dokumentation der Beschlussfassung, Führungswechsel im Laufe des Projekts, übereilte Inbetriebnahme).
- > Es gab Versäumnisse und Unterlassungen, doch wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Verletzungen von Normen oder internen Weisungen festgestellt.

Der Staatsrat bemerkt zudem, dass die Schätzung der Kosten für eine Wiederinstandstellung der Fischzuchtanlage in etwa mit der Schätzung übereinstimmt, die bereits vor zwei Jahren vorgenommen wurde, insbesondere nach der für den Vergleich notwendigen Korrektur (vgl. Punkt 2.3). Ausserdem überschneiden sich die Empfehlungen der PUK im Bereich Projektorganisation weitgehend mit den ergriffenen Mass-

nahmen, die derzeit in den betreffenden Einheiten umgesetzt werden (vgl. Punkt 2.1).

Aufgrund der kurzen Frist, die dem Staatsrat für die Ausarbeitung seiner Stellungnahme zur Verfügung steht, äussert er sich nur zu den Empfehlungen und Schlussfolgerungen der PUK und geht nur dann auf die weiteren Punkte des Berichts ein, wenn sie dazu beitragen, die Position der Regierung zu den Schlussfolgerungen des Berichts der Kommission zu klären.

2. Stellungnahme des Staatsrats zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts

2.1. Projektorganisation

In ihrem Bericht zeigt die PUK eine Reihe von Problemen in Zusammenhang mit dem Hochbauamt (HBA) und mit dem Management von Bauprojekten auf, die dem Staatsrat weitgehend bekannt waren. Dieser hat die RUBD 2017 mit einer grundlegenden Reorganisation beauftragt, die demnächst abgeschlossen werden kann und deren Umsetzung bereits begonnen hat und sich über die nächsten Monate fortsetzen wird.

Vor dem Hintergrund des Berichts der PUK stellt der Staatsrat fest, dass sich die grosse Mehrheit der festgestellten Probleme bereits behoben wurden oder kurz davorstehen, behoben zu werden. Bestimmte festgestellte und notwendige Reformen können jedoch nicht kurzfristig umgesetzt werden, da sie entweder zusätzliche Ressourcen erfordern, die derzeit nicht zur Verfügung stehen, oder weil zuerst bestimmte wichtige Strukturanpassungen der Funktionsweise des Amtes umgesetzt werden müssen, bevor auf detailliertere Problemstellungen eingegangen werden kann.

Der Staatsrat möchte jedoch auf einige entscheidende Punkte aus dem Bericht, zu dem er Stellung bezieht, näher eingehen.

2.1.1. Korrekte und präzise Bestimmung der bedeutenden oder strategischen Bauvorhaben

Die Wahl der Organisationsstruktur eines Projekts wird derzeit vom Reglement über die staatlichen Baukommissionen (SGF 122.92.12) bestimmt. Dieses besagt, dass die Einsetzung einer Baukommission von Fall zu Fall vom Staatsrat beschlossen wird (Art. 2 Abs. 1), dass aber die Einsetzung der Kommission für Projekte mit veranschlagten Kosten von über 1 Mio. Franken grundsätzlich obligatorisch ist (Art. 2 Abs. 2).

Zudem gibt es ein rund 20-jähriges Leitschema für Investitionen von über 5 Millionen Franken. Dieses Leitschema hat ausschliesslich Informationswert, da es nie formell validiert wurde; es wird jedoch einvernehmlich als roter Faden angewendet für die Studien und die Realisierung von Immobilien-

vorhaben von über 5 Millionen Franken. Es teilt die verschiedenen Aufgaben den Akteuren zu während den Vorstudien, den Studien und der Umsetzung des Projekts zu.

Die Tatsache, dass die Grenze von 5 Millionen, an die die Anwendung des Leitschemas geknüpft ist, von den Schwellenwerten abweicht, die im Reglement über die staatlichen Baukommissionen (1 Million Franken), und in der Verordnung über die vorgängige Bedarfsabklärung bei grossen Immobilien- und Mietvorhaben (3 Millionen Franken) [SGF 122.28.32] vorgesehen sind, bewirkt auf finanzieller Ebene eine Inkohärenz im System mit wesentlichen Auswirkungen auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der RUBD und der begünstigten Direktion.

Das Beispiel der Fischzuchtanlage zeigt im Übrigen, dass es basierend auf der Beurteilung eines Projekts unter rein finanziellen Aspekten nicht möglich ist, die Bauvorhaben mit all ihren Besonderheiten zu erfassen.

Im Rahmen seiner Reorganisation hat das HBA all diese Unstimmigkeiten berücksichtigt und den Entwurf für die Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staats und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staats (ImmoV) erarbeitet, die die beiden oben genannten Erlasse ersetzt.

In dieser neuen Verordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll, wird einerseits ein einheitlicher finanzieller Schwellenwert für alle bedeutenden Vorhaben festgelegt. Andererseits wird der Begriff des strategischen Projekts eingeführt. Als solches hätte das Projekt der Fischzuchtanlage erfasst werden müssen.

Zusammenfassend wird der Staatsrat in Zukunft über eine Rechtsgrundlage verfügen, die:

- > einen einheitlichen finanziellen Schwellenwert definiert, ab dem ein staatliches Immobilienprojekt als bedeutend gilt und der die Intervention der verschiedenen durch den neuen Mechanismus geschaffenen Organe auslöst. Dieser Schwellenwert wird auf 4,5 Millionen Franken festgelegt;
- > den Begriff «strategisches Projekt» einführt, der es ermöglicht, eine solide Führung für Projekte zu schaffen, deren Kosten zwar unter der Schwelle von 4,5 Millionen liegen, deren Verwirklichung aber einen einzigartigen und entscheidenden Einfluss auf eine Tätigkeit des Staats hat oder die von zentraler politischer Bedeutung sind.

2.1.2. Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion

Bei (sehr) technischen Projekten verfügt das HBA nicht über die spezifischen Kompetenzen, um die künftige Nutzung der Gebäude, mit deren Bau es beauftragt wurde, zu erfassen. Gleichzeitig verfügt auch die begünstigte Direktion nicht über

die Kompetenzen im Baubereich, die es ihr erlauben würden, ein vollständiges und seriöses Projekt zum Erfolg zu führen.

Wie das Beispiel der Fischzuchtanlage jedoch zeigt, wäre es nur mit einer engen und solidarischen Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion möglich gewesen, das Projekt konsequent auf die Beine zu stellen.

Während es die PUK jedoch nicht als sinnvoll erachtet, mehrere Direktionen in die Realisierung eines Werkes einzubeziehen (Empfehlung 4.1), und der Ansicht ist, dass die Durchführung staatlicher Bauprojekte in die ausschliessliche Zuständigkeit der RUBD fallen sollte, vertritt der Staatsrat die Meinung, dass die beiden Direktionen die Projekte gemeinsam durchführen sollten, von der Vorbereitungsphase bis zur Inbetriebnahme.

In den Worten von alt Staatsrat Pascal Corminboeuf muss um jeden Preis verhindert werden, «Projekte zwischen Studien und Realisierung aufzustückeln». Die RUBD muss «von Beginn weg in das Projekt einbezogen werden und darf sich nicht damit begnügen, potenziell nicht fertig entwickelte Projekte mit ungenügenden Mitteln zu bauen».

Im Rahmen seiner Reorganisation hat das HBA im Entwurf der ImmoV die Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion neu definiert. In Zukunft sollen die RUBD und die begünstigte Direktion während des ganzen Projekts, von den Studien bis zur Realisierung, den gleichen Grad der Verantwortung übernehmen.

Neben der Klärung des Vorgehens bei bedeutenden Immobilienvorhaben des Staats von der Bedarfsanalyse bis zur Abnahme des Werks wird es die neue Organisation ermöglichen, während des ganzen Projekts das Wissen und die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure zu erhalten. Ausserdem sieht sie für das strategische, politische und technische Niveau je unterschiedliche, aber sich ergänzende Rollen vor und übernimmt die SIA-Teilphasen.

2.1.3. Seriöse Prüfung der Höhe der Beträge und Transparenz

Die Aufteilung der Projekte zwischen einer von der begünstigten Direktion durchgeführten Studienphase und einer von der RUBD durchgeführten Realisierungsphase hat einen weiteren gewichtigen Nachteil, den die PUK in ihrem Bericht hervorgehoben hat. Im Fall der Fischzuchtanlage wurde nach Eingang der Angebote festgestellt, dass der revidierte Voranschlag um 520 000 Franken gestiegen war. Die PUK hat in ihrem Bericht die Aspekte dokumentiert, die dazu geführt haben, dass das Projekt aufgrund der unzureichenden Finanzierung umgestaltet wurde.

Die PUK beklagt den wiederholten Mangel an Präzision bei der Kalkulation von Bauprojekten und erwartet vom Staatsrat Lösungen für dieses Problem.

Der Entwurf der ImmoV sieht vor, dass der Betrag für den Studienkredit die gesamte Projektierungsphase umfasst, und zwar bis zum Eingang von 2/3 der Angebote, d. h. SIA-Teilphase 22 bis 41, um mit erteilter Baubewilligung (SIA 33) eine präzisere Kalkulation zu erhalten. So ist der Verpflichtungskredit, der Ende der SIA-Teilphase 41 beantragt wird, präziser, da er bereits an allfällige Anforderungen der Ausschreibungsverfahren angepasst ist.

In den vergangenen Jahren war es gang und gäbe, die Projektkosten im Vergleich zum Fortschritt ihrer Entwicklung zu unterschätzen: die Verpflichtungskredite für Investitionen wurden sehr früh beantragt, nämlich nach Abschluss der Machbarkeitsstudie oder aufgrund der Ergebnisse des Architekturwettbewerbs (SIA 21 oder 22). Zu diesem Zeitpunkt kann die Fehlermarge der Kostenschätzung noch bis zu 25% betragen (SIA-Wert). Dies gilt insbesondere für ein hochtechnisches Projekt, wo die betroffenen BKP (2, HLKSE und 3, Betriebseinrichtungen) entscheidend sind und Gegenstand von einer detaillierten Projektierung sein müssen, die nach der oben beschriebenen Beantragung des Verpflichtungskredits durchgeführt werden.

2.1.4. Genaue Definition von Projekten, Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Änderungen

Im Bericht wird festgestellt, dass es schwierig ist, die Entscheidungen nachzuvollziehen, die zu wesentlichen Änderungen des Projekts geführt haben. Die Änderung laufender Projekte, sei es aus finanziellen Gründen oder zur Anpassung an (neue oder in der Studienphase nicht ermittelte) Nutzerbedürfnisse oder aus anderen Gründen, stellt im Allgemeinen ein erhebliches Risiko für ein Bauprojekt dar, umso mehr für ein Projekt, dessen technische Spezifikationen entscheidend sind.

Mit der Umsetzung der neuen Verordnung verfolgt der Staatsrat auch das Ziel, die Nachvollziehbarkeit der Nutzeranfragen zu verbessern, indem er sie in das Pflichtenheft des Projekts einbezieht, das, auch wenn es sich im Laufe des Projekts weiterentwickelt, in mindestens zwei Phasen entscheidend sein wird:

- > erstens in Form des vorläufigen Pflichtenhefts, das am Ende der SIA-Teilphase 21 erstellt wird und in dem die Bedürfnisse der Nutzer vor dem Architekturwettbewerb oder der Ausschreibung festgehalten werden,
- > und zweitens in Form des Referenzpflichtenhefts, welches das Bauprojekt bestätigt und als Grundlage für die öffentliche Auflage des Projekts dient.

Diese beiden Leistungen gehören zu den zentralen Dokumenten des Projekts und sind für die begünstigte Direktion und die bauende Direktion verbindlich.

2.2. Zuständigkeiten und Sanktionen

Wie in der Einleitung erwähnt, stellt der Staatsrat fest, dass der PUK-Bericht die Analyse der Regierung zu den Schwierigkeiten dieses Projekts im Jahr 2019 in den wesentlichen Punkten bestätigt, nämlich unterschiedliche und konfuse Zuständigkeiten. Unter diesen Umständen gibt es kein neues Element, das die Einleitung eines Straf- oder Zivilverfahrens gegen die im Rahmen der PUK-Untersuchung angehörten Personen rechtfertigen würde. Wie bereits mehrfach festgestellt wurde, war das Scheitern dieses Projekts zwar auf Mängel und Nachlässigkeit zurückzuführen, es wurden jedoch keine schwerwiegenden Fehler oder Verstösse festgestellt.

Was die politische Verantwortung betrifft, nimmt der Staatsrat die Schlussfolgerungen der PUK zur Kenntnis. Er erinnert jedoch daran, dass mangels einer Baukommission die Projektleitung einzig den betroffenen Ämtern übertragen worden war. Wie weiter oben erwähnt, scheint die ursprüngliche implizit getroffene Entscheidung, keine Baukommission einzusetzen, unzweckmässig, und die Gründe, die zu dieser Situation führten, sind identifiziert und im Rahmen der Ausarbeitung der ImmoV korrigiert worden.

2.3. Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage

In ihren Schlussfolgerungen (Kapitel 3.3) vertritt die PUK ohne eingehende Prüfung die Ansicht, dass der Kanton Freiburg über eine kantonale Fischzuchtanlage verfügen muss. Der Staatsrat stellt insbesondere fest, dass die PUK auf gewisse Ungereimtheiten zwischen den Argumenten, die damals zur Begründung des Projekts einer Fischzuchtanlage vorgebracht worden waren, und der Realität hinweist, ohne jedoch die Gründe für diese Ungereimtheiten und namentlich die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu diesem Thema zu prüfen. Die von der PUK angeführten Elemente bezüglich der langfristigen Notwendigkeit des Besatzes oder der Erhaltung des spezifischen Know-hows des Kantons Freiburg bedürfen weiterer Untersuchungen, die zum Teil bereits im Gange sind, bevor eine Entscheidung über die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage getroffen werden kann. Der Staatsrat wird diese Frage deshalb in seiner Antwort auf die entsprechende Volksmotion beantworten. Dabei stützt er sich auf den PUK-Bericht, die parlamentarischen Beratungen, die Erfahrungen aus der interkantonalen Zusammenarbeit mit der Fischzuchtanlage Colombier und den aktuellen Wissensstand zum Besatz.

Hinsichtlich der für die Wiederinstandstellung erforderlichen Beträge sind folgende Punkte zu beachten:

- > Nach einer Analyse der für die Wiederinstandstellung der Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac erforderlichen Kosten hat der Staatsrat angesichts der festgestellten schwerwiegenden Funktionsmängel 2019 einen Betrag von 1,526 Millionen angekündigt.
- > Nach einer Bedarfsanalyse und einer Preisprüfung schätzt der von der PUK beauftragte Experte die Kosten für die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage auf 1,405 Millionen Franken.

Diese Schätzung ist im Vergleich zur Schätzung des Staatsrats um 8% tiefer, die beiden Schätzungen liegen aber immer noch sehr nahe beieinander, und der Staatsrat nimmt zur Kenntnis, dass die Schätzung der PUK die Grössenordnung der für notwendig erachteten Investitionen bestätigt.

Zusätzlich zu den Kosten von 1,526 Millionen Franken hat der Staatsrat einen weiteren Betrag von 281 863 Franken angekündigt, um die Fischzucht mit Wasser direkt von der Pumpstation der Gemeinde Estavayer-le-Lac zu versorgen. In der Zwischenzeit wurde mit der Groupe E Celsius SA eine Lösung für die Wasserversorgungsarbeiten am HIB/EMS gefunden, die zu Kosten von Fr. 64 210.75 ausgeführt wurden. Da ein Teil der Arbeiten bereits für das HIB/EMS-Projekt erforderlich ist, ist der Preisunterschied hauptsächlich auf die Synergie zwischen den beiden Projekten zurückzuführen. Dennoch sind im Zusammenhang mit dieser neuen Wasserleitung noch verschiedene Anschlüsse und Installationen innerhalb der Fischzuchtanlage zu planen, deren Umfang derzeit noch nicht beziffert werden kann. Der Betrag von Fr. 64 210.75 wurde dem restlichen Investitionsbudget entnommen. Der Saldo des Baukredits beläuft sich nun auf Fr. 95 175.75.

Die PUK geht in ihrer Bedarfsanalyse davon aus, dass der verbleibende Baukredit (159 386 Franken, und nicht 170 000 Franken wie im PUK-Bericht angegeben) von den Kosten der Wiederinstandstellung abgezogen werden kann. Der Staatsrat teilt diese Ansicht nicht. Bei der Analyse der Kosten für die Wiederinstandstellung in der Antwort auf die Volksmotion muss zwischen den tatsächlichen Kosten für die Wiederinstandstellung und der Finanzierung dieser Kosten unterschieden werden, da es sich um zwei unterschiedliche Dinge handelt. Der finanzielle Beitrag einer Unternehmung von 167 000 Franken steht fest. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Zahlung dieses Betrags nicht von der Wiederinstandstellung abhängig gemacht wird.

3. Schlussfolgerungen

Der Staatsrat stellt fest, dass die Schlussfolgerungen der PUK im Wesentlichen die Analyse bestätigen, die er selbst durchgeführt hat, sobald die Funktionsmängel an der Fischzuchtanstalt festgestellt worden waren. Die Mängel im organisatorischen Bereich sind behoben worden oder werden insbesondere im Rahmen der Ausarbeitung und Umsetzung der ImmoV behoben. Was die Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage betrifft, sind zusätzliche Untersuchungen nötig, da der Auftrag und die Arbeiten der PUK nur die Kostenfrage betrafen, wobei die vom Staatsrat 2019 angekündigten Kosten weitgehend bestätigt wurden. Diese Frage wird im Rahmen der Antwort auf die Volksmotion zu diesem Thema behandelt werden.
