

BERICHT 2021-DIAF-34
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungs-
kommission «Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac»

21. September 2021

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

1	Einleitung	1
2	Stellungnahme des Staatsrats zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts	2
2.1	<i>Projektorganisation</i>	2
2.1.1	Korrekte und präzise Bestimmung der bedeutenden oder strategischen Bauvorhaben	2
2.1.2	Zusammenarbeit zwischen der bauenden und der begünstigten Direktion	3
2.1.3	Seriöse Prüfung der Höhe der Beträge und Transparenz	4
2.1.4	Genaue Definition von Projekten, Nachvollziehbarkeit von Entscheiden und Änderungen	5
2.2	<i>Zuständigkeiten und Sanktionen</i>	5
2.3	<i>Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage</i>	5
3	Schlussfolgerungen	6

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 Kontrollen, 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 Massnahmen, 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 Immobilienvorhaben 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 Entscheiden 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 Wassereinleitung 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.
