



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES GROSSEN RATES



Bericht über die Analyse des Baus und des Unterhalts des kantonalen Strassennetzes

durch die Dienststelle für Strassen,
Verkehr und Flussbau (DSVF)

April-/Maisession 2015



Commission de gestion
Geschäftsprüfungskommission

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. EINLEITUNG	4
1.1 Allgemeines.....	4
1.2 Methodik	4
1.3 Ablauf	5
2. STANDORTBESTIMMUNG BETREFFEND DEN BAU UND DEN UNTERHALT DER KANTONSSTRASSEN	6
2.1 Sachverhalt	7
2.2 Feststellungen.....	8
3. ZUSAMMENARBEIT DER FÜR DIE NATURGEFAHREN DES KANTONS-STRASSENNETZES ZUSTÄNDIGEN PERSONEN	10
3.1 Sachverhalt	10
3.2 Feststellungen.....	10
4. ÜBERPRÜFUNG DER PROJEKTVERWALTUNG BETREFFEND DIE STRASSENKORREKTION IN ZEN HOHEN FLÜHEN.....	12
4.1 Sachverhalt	12
4.2 Feststellungen.....	13
5. ANALYSE DER REALISIERUNG DER NEUEN STRASSE H144 VILLENEUVE – BOUVERET (ABSCHNITT RENNAZ – LES EVOUETTES).....	15
6. SCHÄDEN BEDINGT DURCH DEN ANSTIEG DES GRUNDWASSERSPIEGELS IN PRAMONT UND DORÉNAZ.....	16
6.1 Pramont	16
6.2 Dorénaz	16
7. EMPFEHLUNGEN.....	17
8. SCHLUSSFOLGERUNGEN	19

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Die Geschäftsprüfungskommission, bestehend aus den Damen und Herren Abgeordneten:

Narcisse Crettenand, Präsident,

Philipp Matthias Bregy, Vize-Präsident,

Ludovic Cipolla

Didier Fournier

Stéphane Ganzer

Marcel Gaspoz

Eric Jacquod

Sidney Kamerzin

Urs Kuonen

Marianne Maret

Jean-Pierre Penon

Georges Schnydrig

Sonia Z'graggen

unterbreitet Ihnen nachfolgenden Bericht, den sie im Sinne des Artikels 44 des Reglements des Grossen Rates, des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG) sowie des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG) erarbeitet hat.

1. Einleitung

1.1 Allgemeines

Die Dienststelle für Strassen, Verkehr und Flussbau (DSVF) beschäftigt mehr als 420 Angestellte. Im Jahr 2013 überstiegen die Ausgaben der laufenden Rechnung Fr. 180 Mio. und die Investitionsausgaben beliefen sich auf Fr. 113 Mio. Bedingt durch die Integration der Dienststelle für Verkehrsfragen im Jahr 2013 wurde eine Reorganisation vorgenommen.

Angesichts der Grösse dieser Dienststelle hat die GPK entschieden, die generelle Funktionsweise dieser Dienststelle zu analysieren. Dabei beschränkte sie sich auf den Bereich des Baus und des Unterhalts des kantonalen Strassennetzes.

In diesem Rahmen hat die GPK entschieden, dass Projekt der Strassenkorrektur in Zen Hohen Flühen (+H144) vertiefter zu untersuchen. Im Dezember 2005 hat der Grosse Rat für dieses Projekt einen Kredit von Fr. 13.9 Mio. und im Mai 2013 einen Zusatzkredit von Fr. 7.4 Mio. genehmigt. Anlässlich der Debatte zum Zusatzkredit haben mehrere Abgeordnete verlangt, dass die GPK dieses Dossier analysiert.

Die Analyse der GPK erstreckte sich auch auf das Projekt der Realisierung der neuen Strasse H144. Für dieses Projekt, im Jahr 2002 ursprünglich auf Fr. 10.5 Mio. veranschlagt, gewährte der Grosse Rat zwei Zusatzkredite, nämlich Fr. 7.37 Mio. im Jahr 2008 und Fr. 6.6 Mio. im Jahr 2013.

Parallel dazu hat die GPK die Schäden im Zusammenhang mit dem Anstieg des Grundwasserspiegels in Pramont und Dorénaz überprüft.

1.2 Methodik

In einem ersten Schritt hat die GPK die Methodik definiert, welche den Ablauf ihrer Analyse festlegt. Dabei hat sie die Vorgehensweise skizziert, um die folgenden Ziele zu erreichen:

- Vornehmen einer Standortbestimmung betreffend den Bau und den Unterhalt des kantonalen Strassennetzes;
- Beurteilung der Zusammenarbeit der für die Naturgefahren des Kantonsstrassennetzes zuständigen Personen;
- Aufzeigen der wichtigsten Herausforderungen und Schwierigkeiten;
- Überprüfung der Projektverwaltung betreffend die Strassenkorrektur in Zen Hohen Flühen;
- Überprüfung der Projektverwaltung betreffend die Realisierung der neuen Strasse H144;
- Überprüfung der Projektverwaltung betreffend die durch den Anstieg des Grundwassers in Pramont und Dorénaz entstandenen Schäden;
- Vorschlagen von Verbesserungsmöglichkeiten in den analysierten Bereichen.

Die GPK hat die Parlamentsdebatten zu diesen Themen eingesehen und die Berichte des Kantonalen Finanzinspektorats konsultiert. Sie hat mit dem Vorsteher des DVBU, dem Chef der Dienststelle für Strassen, Verkehr und Flussbau (DSVF), den Chefs der drei Strassenkreise, dem Kantonsgeologen und dem Chef der Sektion für Naturgefahren bei der Dienststelle für Wald und Landschaft (DWL) Gespräche geführt.

Mit der Ausführung dieses Mandats hat die GPK eine Delegation beauftragt. Die Feststellungen, Analysen und Vorschläge der Delegation wurden in einer Plenarsitzung der GPK diskutiert und dienten als Grundlage zur Erstellung des vorliegenden Berichts.

1.3 Ablauf

Die GPK unterstreicht den guten Ablauf der Abklärungen und Diskussionen. Sie hebt die grosse Verfügbarkeit aller Beteiligten und den schnellen Zugriff auf alle verlangten Dokumente hervor. Sie dankt allen befragten Personen für die Zusammenarbeit und für die transparente Darlegung der Sachverhalte. Dieser qualitative Informationsaustausch erleichterte die anschliessenden Analysen sowie die Erarbeitung von Empfehlungen. Die GPK kann bestätigen, dass die sieben oben erwähnten Ziele erreicht wurden.

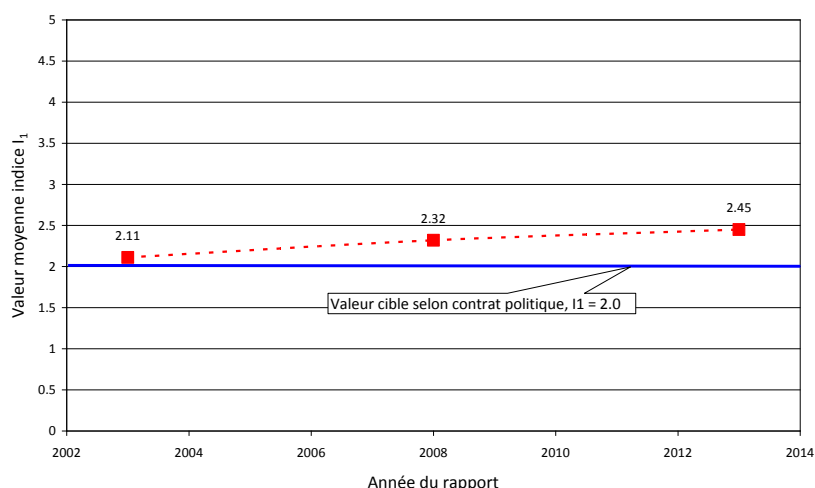
2. Standortbestimmung betreffend den Bau und den Unterhalt der Kantonsstrassen

Gemäss Leistungsvertrag ist das oberste Ziel der DSVF, das kantonale Strassennetz zu ergänzen, zu verbessern, zu sichern und zu unterhalten. Für das Jahr 2013 wurden für diesen Zweck Fr. 64 Mio. budgetiert und effektiv Fr. 62.3 Mio. eingesetzt.

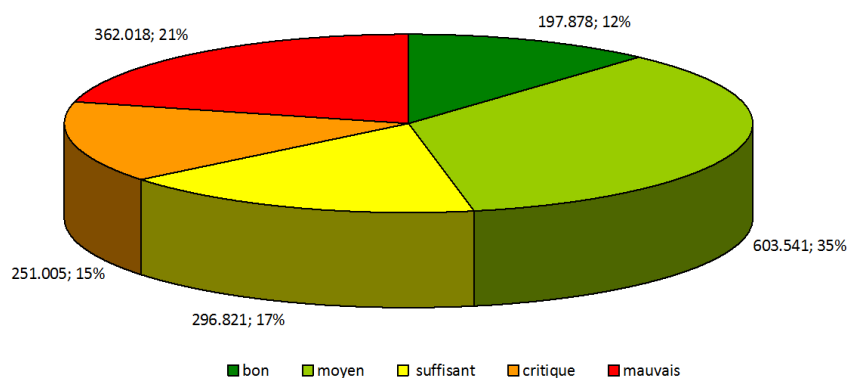
Das kantonale Strassennetz umfasst 1'806 km. Davon entfallen 225 km auf schweizerische Hauptstrassen, 305 km auf kantonale Talstrassen und 1'276 km auf kantonale Bergstrassen.

Anhand der publizierten Indikatoren kann eine langsame Verschlechterung der Kunstbauten, zurückzuführen auf die beschränkten Budgetverfügbarkeiten, festgestellt werden. Das Qualitätsniveau des Fahrbahnzustandes wies 2013 einen visuellen Durchschnittsindex von 2.45 auf und erreicht Mitte Februar 2014 einen Wert von 2.81 (0 = gut; 5 = schlecht). Dieser Wert ist schlechter als jener von 2.32 im Jahre 2008, der als Vergleichsbasis herangezogen wurde. Das festgelegte Ziel wurde somit nicht erreicht.

Dieser Index hat sich wie folgt entwickelt:



Die von der DSVF durchgeführte Erhebung des Fahrbahnzustandes im Jahr 2013 zeigt, dass 36% des Strassennetzes in einem ungenügenden Zustand sind. Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild:



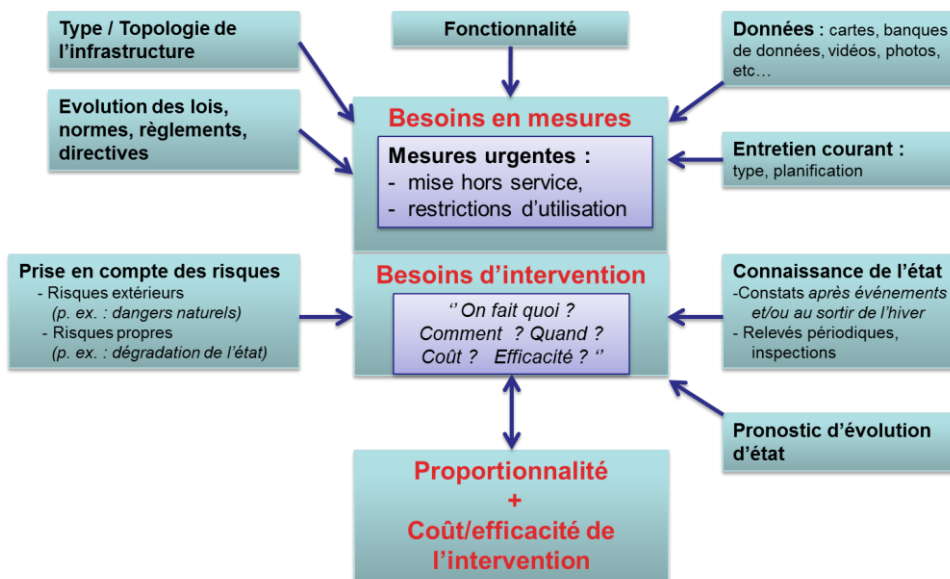
2.1 Sachverhalt

Mit Beschluss vom 29. September 1993 hat das Parlament die Kriterien zur Festlegung der Prioritäten für den Bau, die Korrektur und die Wiederinstandstellung der kantonalen Strassen definiert. Die politisch-ökonomischen Grundkriterien sind die Anbindung des Kantons an das interkantonale und europäische Strassennetz, die sichere und rasche Zugänglichkeit zwischen den Haupt- und Nebenstrassennetzen innerhalb des Kantons, die vollständige Erschliessung des Territoriums, die Sicherung der Verkehrswege, die durch Naturgefahren bedroht sind. Die Kriterien für die Planung und Ausführung im Strassenbau sind die Beseitigung der Unfallursachen, die Erstellung von Schutzbauten, der Verkehrsfluss, die wirtschaftliche Zweckmässigkeit, die natürliche und besiedelte Umwelt und die Koordination mit dem öffentlichen Verkehr.

In Anwendung dieses Entscheids und angesichts der limitierten Budgets hat die DSVF aus eigener Initiative im April 2012 die Prioritäten wie folgt neu präzisiert:

1. Sicherheit der Infrastrukturen, der Benützer und der Anwohner
2. Einhaltung anderer gesetzlicher Vorschriften wie z.B. der Lärmschutz oder die Elektromechanik der Tunnels
3. Koordination mit Investitionen von Dritten, namentlich die Gemeinden
4. Ergänzung, Anpassung und Verbesserung des kantonalen Strassennetzes.

Eine Methodik für die Verwaltung und den Unterhalt des kantonalen Strassennetzes wurde präzisiert und kann wie folgt schematisiert dargestellt werden:



Diese Methodik kann gemäss den folgenden Verfahren oder Etappen detailliert werden:

1. Kenntnis der Strasseninfrastruktur: Inventar / Daten / Kartographie

Eine Vielzahl von Kriterien werden bei der DSVF erfasst, um die Strassenklassifizierungen, deren technischen Daten (Länge, Breite usw.), die Gewichtsbeschränkungen, die vorhandenen Kunstbauten sowie die vertikalen und horizontalen Signalisation zu inventarisieren.

2. Zustand der Fahrbahnen

Die Qualität des Strassenbelags wird durch Bestandsaufnahmen beurteilt und dokumentiert (ausgeführt alle vier Jahre auf Mandatsbasis) sowie durch photographische Erhebungen (durch die Strassenmeister). Die Ergebnisse werden in einer Datenbank konsolidiert. Die Überwachung der Referenzindizes erlaubt es, die Entwicklung des Strassenzustandes zu kontrollieren. Sie trägt dazu bei, die Auswahl der Unterhaltsbaustellen und deren Planung zu validieren.

3. Periodische Inspektionen der Kunstbauten (Brücken)

Die DSVF gewährleistet intern eine periodische Inspektion der Kunstbauten (alle 5 Jahre). Dies geschieht anhand eines festgelegten Verfahrens und unter Verwendung eines Standarddokumentes, das die Klassierung der Bauwerke in 5 Zustandskategorien erlaubt. Der Zustand des Strassenaufbaus und der Einrichtungen werden separat beurteilt. Die Resultate werden in einer Datenbank erfasst.

4. Periodische Inspektionen der Stützmauern

Diese Inspektionen werden ebenfalls intern ausgeführt.

5. Feststellungen / Erfassung

Nach Eintritt von Ereignissen (Unfall, Unwetter...) sowie nach dem Winter erheben die Strassenmeister deren Auswirkungen auf die Strassen (z.B. den Zustand der Fahrbahnen).

6. Vorhersagen zur Entwicklung des Zustandes

Je nach Entwicklung (*langsam, schnell*) der Verschlechterung des Zustandes der Fahrbahnen und der Kunstbauten (*Brücken, Mauern, etc.*) wird, sofern es die Umstände erfordern, unmittelbar vor Ort ein Überwachungssystem aufgebaut (*visuelle Beobachtung, Monitoring*).

7. Beurteilung der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur

Die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur wird ebenfalls in Abhängigkeit des Zustandes der Fahrbahn oder der Kunstbauten (Brücken, Mauern ...) beurteilt.

Falls nötig können kurzfristig dringende Arbeiten, Verbote sowie temporäre oder langfristige Benützungseinschränkungen angeordnet werden. Mittelfristig erfordern solche Situationen ein Ausbaurückblick und anschliessend die Vorlage eines Projekts und danach erfolgt die Arbeitsausführung.

2.2 Feststellungen

Die DSVF schätzt den Wert der kantonalen Strassen auf Fr. 2 Milliarden. Mit einem durchschnittlichen Zielwert von 2% geht die DSVF davon aus, dass idealerweise ein jährlicher Betrag von Fr. 120 Mio. nötig wäre, um diese Infrastrukturen zu unterhalten. Mit einem Budget von Fr. 64 Mio. im Jahr 2013 entsprechen die zur Verfügung gestellten Mittel nicht diesem Niveau und die DSVF muss sich dementsprechend arrangieren.

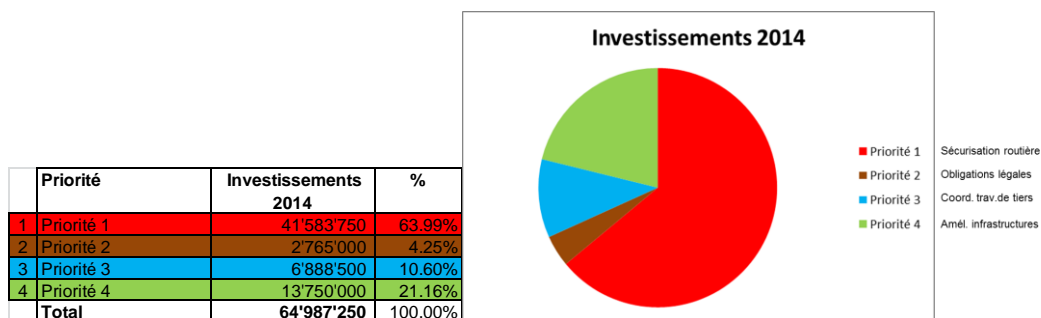
Die durch den Grossen Rat definierten und durch die DSVF anhand der berücksichtigten Methodik festgelegten Prioritäten illustrieren, dass die Auswahl der Baustellen nicht zufällig erfolgt und dass dadurch willkürliche Entscheide bei der Auswahl verhindert werden.

Sie erfolgt aufgrund eines festgelegten Verfahrens, das beeinflusst werden kann durch den Eintritt von Naturgefahren (Lawinen, Hochwasser, Murgänge, Steinschlag, Erdbeben, Erdbeben, usw.), durch die Berücksichtigung von schwerwiegenden Unfallrisiken (Explosionen, Entweichen und Einleitungen von Schadstoffen, Emission von giftigen Werkstoffen oder Gasen) oder durch die Realisierung von Gemeindearbeiten.

Allerdings kann aufgrund der ungenügenden Finanzmittel keine rationelle Planung der Unterhaltsarbeiten erstellt werden. Damit die dringendsten Massnahmen ausgeführt werden können, kommt es zu zahlreichen Kleinstbaustellen in den verschiedenen Gemeinden.

Die GPK macht das Parlament auf die möglichen Konsequenzen in Bezug auf die Qualität des kantonalen Strassennetzes wegen der ungenügenden Mittel aufmerksam.

Die Umsetzung der von der DSVF neu präzisierten Prioritäten durch die Kreise hat im Jahr 2014 folgendes Investitionsvolumen bewirkt:



Der Kreis kann wie eine Unternehmung betrachtet werden. Die Angestellten müssen sich sehr direkt und proaktiv äussern können. Die internen Kompetenzen entsprechen jenen eines technischen Büros. Die Mitarbeiter sind vielseitig. Das gegenseitige Vertrauen wird gefördert.

Wie oben erwähnt, werden die Instandsetzungs- oder Unterhaltsarbeiten auf dem kantonalen Strassennetz häufig mit Arbeiten der Gemeinden koordiniert. Diese Koordination ist wichtig und kann durch regelmässigen Austausch antizipiert werden. Sie ist effizienter in den Kreisen, in denen der Verantwortliche des Kreises zusammen mit dem Strassenmeister und dem Ingenieur des Flussbauamts jährliche Sitzungen mit den Gemeindebehörden durchführt. In allen Kreisen finden während des Jahres gegenseitige Kontakte auf operativer Ebene zwischen den Strassenmeistern oder dem Flussbauingenieur und den kommunalen Fachleuten oder dem verantwortlichen Gemeinderat statt. Die Gemeinden müssen über die Informationen betreffend den Qualitätsindex der Kantonsstrassen auf ihrem Gebiet verfügen.

Die GPK verlangt, die mindestens einmal jährlich durchzuführenden Sitzungen zwischen den Kreisen und den Gemeindebehörden zu formalisieren und zu systematisieren.

Von einem Jahr zum anderen variieren die Kosten des Winterdienstes stark. Da diese Kosten im Globalbudget für den Unterhalt enthalten sind, muss ein allfälliger Budgetfehlbetrag beim Winterdienst durch andere Arbeiten, die nicht ausgeführt werden können, kompensiert werden. Und umgekehrt, die schlussendlich nicht für den Winterdienst benötigten Mittel hätten im betreffenden Jahr für andere Unterhalts- und Instandsetzungsprojekte verwendet werden können.

Da die Schätzung der voraussichtlichen Kosten für den Winterdienst schwierig ist, kann die GPK die Sorgen der drei Kreisverantwortlichen in Bezug auf eine möglichst genaue Planung des Unterhalts für das laufende Jahr nachvollziehen.

Die GPK lädt das Departement ein, die Budgetierungsart der Kosten für den Winterdienst zu überdenken. Vorstellbar wäre hierfür beispielsweise ein separates Pauschalbudget, berechnet auf dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre, zu erstellen.

3. Zusammenarbeit der für die Naturgefahren des Kantonsstrassennetzes zuständigen Personen

Gemäss den entsprechenden Leistungsverträgen fördert die DSVF den Schutz von Personen und Gütern vor geologischen und hydrologischen Gefahren und die DWL soll die Naturgefahrenrisiken vermindern (Lawinen, Rutschungen, Erosion, Steinschlag, Gletscher, Murgänge, forstlicher Bachverbau).

3.1 Sachverhalt

Kantonale Organisation

Die Naturgefahren sind auf Bundesebene durch zwei entsprechende Gesetze geregelt: das Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) und das Bundesgesetz über den Wald (WaG). Für die Kantone gibt es daher unterschiedliche Ansprechpartner beim Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Auf Kantonsebene gibt es aktuell eine Überschneidung in der Umsetzung dieser beiden Gesetze durch die Intervention von zwei Sektionen aus zwei unterschiedlichen Dienststellen:

- Die Sektion für Naturgefahren der Dienststelle für Wald und Landschaft (DWL)
- Der Kantonsgeologe, der zudem Chef der Sektion Hydrologie – Hydrogeologie – Geologie der DSVF ist.

Da die Geologie auf Bundesebene durch das WaG geregelt ist, fällt die Finanzierung der geologischen Aspekte in den Aufgabenbereich der DWL, die hierfür in direktem Kontakt mit dem BAFU steht. Im Bereich der Geologie ist jedoch für die strategischen Aspekte, die Vormeinungen und die Validierung der Gefahrenkarten der Kantonsgeologe zuständig. Für die Finanzierung muss er aber über die DWL gehen. Es ergibt sich daher ein grosser Koordinationsbedarf.

Da ein bisheriger Mitarbeiter der Sektion Naturgefahren der DWL zum Kantonsgeologen ernannt wurde, sollte sich die Zusammenarbeit vereinfachen.

Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Zwischen der DWL beziehungsweise der DSVF und den regionalen Sicherheitsstellen bestehen enge Kontakte, vor allem betreffend die Lawinengefahren. Die regionalen Sicherheitsbeauftragten sind lokale Beobachter, welche die Gemeindepräsidenten und die Strassenmeister beraten.

3.2 Feststellungen

Die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Dienststellen muss eng und gross sein damit die Naturgefahren, namentlich betreffend die Risiken auf dem Kantonsstrassennetz, bestmöglich berücksichtigt werden können. Auf dem Gelände agieren die Forstingenieure der DWL und die Flussbauingenieure der DSVF konzertiert zusammen, um den unterschiedlichen potentiellen Naturgefahren gerecht zu werden. Auf Stufe der Zentraldienste kann diese Zusammenarbeit verbessert werden. Organisatorische Massnahmen zur Vereinfachung der Abläufe könnten zu einer höheren Wirksamkeit und Effizienz führen. Durch seine bisherige Tätigkeit bei der Sektion Naturgefahren der DWL wird der neue Kantonsgeologe hierfür seine Erfahrung einbringen. Ein neues Ablaufdiagramm wurde bereits erarbeitet, um zu definieren, wer welche Leistungen zu welchem Zeitpunkt erbringt. Ein Audit über die Arbeitsweise der Organisation betreffend die Naturgefahren könnte gegebenenfalls Massnahmen zur angestrebten Verbesserung der Wirksamkeit vorschlagen.

Soweit möglich sollte die Zusammenarbeit nicht durch Nebenaufgaben (z.B. Wanderwegprojekte), welche in den Aufgabenbereich dieser beiden Dienststellen fallen, behindert werden.

Die kantonale Naturgefahrenkommission wurde anlässlich der Annahme des Gesetzes über den Wald und die Naturgefahren (Mitte 2013) geschaffen. Sie besteht aus Vertretern der DSVF und der DWL und in der Regel wird die Dienststelle für zivile Sicherheit und Militär (DZSM) eingeladen. Ihre Aufgabe ist die administrative und technische Koordination der Dienststellen, die sich mit Naturgefahren auseinandersetzen. Es handelt sich um eine wichtige Kommission. Innerhalb kurzer Zeit kann die Zusammenarbeit neu ausgerichtet werden. Jährlich finden nur drei bis vier Sitzungen statt. Alle Kommissionsmitglieder möchten diese neu beleben.

Auf dem Terrain werden Sitzungen zwischen den Wasserbau- und Forstingenieuren organisiert. Die Durchführung solcher Sitzungen sollte in den drei verfassungsmässigen Regionen gefördert werden.

Bei der DSVF wird der Kantonsgeologe bereits zu Beginn von Strassenprojekten miteinbezogen. Sie verfügt über eine detaillierte Checkliste, in der alle zu unternehmenden Schritte bei neuen Projekten aufgeführt sind. Ein eigenes Kapitel betrifft die Naturgefahren. Darin ist festgehalten, wann der Kantonsgeologe zu konsultieren ist. Auch nimmt er an den monatlichen Sitzungen der Sektionschefs der DSVF und der Kreisverantwortlichen teil. Dies ermöglicht, kleinere Probleme umgehend zu erledigen. Mit den Strassenmeistern finden jährlich drei bis vier Sitzungen statt, um Einzelprobleme zu besprechen. Sitzungen vor Ort, meistens im Zusammenhang mit Ereignissen bei unstabilem Terrain, werden auf Anfrage hin durchgeführt. Eine Aufgabe der DSVF ist die Sicherung des Strassennetzes. Es gibt ein allgemeines Projekt mit dem Namen Korridorplanung, in dem für mehrere Seitentäler alle möglichen Gefahren erfasst worden sind. Dabei wird zwischen den verschiedenen Naturgefahren, den getroffenen oder zu treffenden Massnahmen unterschieden. Dieses für den internen Gebrauch bestimmte Dokument wird nachgeführt werden.

Gegenwärtig besteht eine Zusammenarbeit mit den regionalen Sicherheitsstellen der Berggemeinden, die mit Lawinengefahren konfrontiert sind. Dadurch wird die notwendige Nähe vor Ort für die Planung, die Vorwegnahme der Gefahren und die Reaktion bei Ereignissen sichergestellt. Diese effektive Zusammenarbeit im Winter sollte auf die möglichen Risiken im Sommer ausgeweitet werden. Dabei wäre es nützlich, die Verfahren klar festzulegen damit bekannt ist, wer was tut. Auch sind die Gemeinden zu informieren, an wen sie sich je nach Problem zu richten haben.

Die GPK empfiehlt, über ein richtiges Kompetenzzentrum für Naturgefahren zu verfügen und fordert den Staatsrat auf, abzuklären, ob die aktuellen Strukturen hierfür genügen. Zumindest werden häufigere Sitzungen der kantonalen Gefahrenkommission verlangt.

4. Überprüfung der Projektverwaltung betreffend die Strassenkorrektur in Zen Hohen Flühen

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2005 ermächtigte der Grosse Rat den Staatsrat, die Strassenverlegung in Zen Hohen Flühen auf der schweizerischen Hauptstrasse H19 Brig – Furkapass vorzunehmen. Diese schliesst auf dem betroffenen Teilstück die Verschiebung der Matterhorn Gotthard Bahn (MGB) ein.

Die bedeutenden geologischen Schwierigkeiten (Änderung des Fundationskonzeptes, Verlängerung der Galerie und der Schutzdämme, Anpassung der Stützmauern, Auskragung der Galerie) und der Wille den originellen Charakter der Kapelle zu bewahren, bewogen das Parlament, am 16. Mai 2013 einen Zusatzkredit von Fr. 7.4 Mio. zum im Jahr 2005 genehmigten Kredit von Fr. 13.9 Mio. zu gewähren.

4.1 Sachverhalt

Chronologie der wichtigsten Ereignisse:

- 01.10.2000 : Felssturz => Schliessung der Strasse und der Bahn während 10 Tagen
- 11.02.2005 : Öffentliche Auflage des Projekts für die Verlegung der Strasse, der Bahn und des Flusses
- 15.12.2005 : Projektgenehmigung und Gewährung eines Verpflichtungskredits von Fr. 13.9 Mio. durch Beschluss des Grossen Rates
- 18.10.2006 : Genehmigung der Pläne für die Verlegung der Strasse und der Eisenbahn in Zen Hohen Flühen
- 10.12.2008 : Vergabe des Hauptingenieursmandats : Ausführungsphase bis Inbetriebnahme (Fr. 0.9 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.4 Mio.)
- 27.01.2009 : Steinschlagereignis bei der Kapelle Zen Hohen Flühen; bis zu diesem Datum war kein vergleichbares Ereignis in unmittelbarer Nähe der Kapelle bekannt und nur bescheidene Sicherheitsmassnahmen waren bei der Erarbeitung des Projekts für die öffentliche Auflage berücksichtigt worden. => Projektanpassung (namentlich Verlängerung der gedeckten Galerie)
- 18.02.2009 : Vergabe der Verlegung der Gasleitung an die Swissgas (Fr. 0.4 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.2 Mio.)
- 24.10.2009 : Vergabe der Verlegung des Flusses (Fr. 1.1 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.5 Mio.)
- 23.06.2010 : Vergabe der Tiefbauarbeiten (Fr. 24.9 Mio., Kantonsanteil Fr. 12.3 Mio.)
- 01.07.2010 : Sitzung Projektoptimierung mit dem Ziel, die Kosten zu senken
- 27.09.2010 : Beginn der Tiefbauarbeiten
- 11.11.2010 : Eindringen von Wasser auf der Baustelle
- 16.02.2011 : Hinterlegung von Forderungen durch das Baukonsortium Tiefbau (Nachtragsbegehren)
- 14.10.2011 : Abschluss eines Schiedsgerichtsvertrags betreffend die Auseinandersetzung zwischen dem Baukonsortium Tiefbau und den Bauherren
- 21.12.2011 : Vergabe der Fahrleitungsanlagen (Fr. 0.8 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.4 Mio.)
- 15.02.2012 : Zusatzvergabe zum Hauptingenieurmandat (Fr. 0.3 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.15 Mio.)
- 20.06.2012 : Vergabe Ingenieurarbeiten (Baumeisterarbeiten) (Fr. 0.9 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.4 Mio.)
- 22.08.2012 : Vergabe Demontage der Bahngeleise (Fr. 0.8 Mio., Kantonsanteil Fr. 0.4 Mio.)
- 16.05.2013 : Beschluss des Grossen Rates: Genehmigung Projektänderung und Zusatzkredit von Fr. 7.4 Mio.
- 03.07.2013 : Urteil des Schiedsgerichts (das Baukonsortium erhält eine Mehrvergütung von knapp Fr. 1 Mio, wovon bereits mehr als die Hälfte überwiesen worden ist)
- 23.10.2013 : Inbetriebnahme der neuen Strasse
- 18.12.2013 : Zusatzvergabe Tiefbauarbeiten (Fr. 3.4 Mio., Kantonsanteil Fr. 1.7 Mio.)
- 17.11.2014 : Einweihung des Bauwerks

4.2 Feststellungen

In einer Vereinbarung haben die DSVF und die MGI (Matterhorn Gotthard Infrastruktur) die Modalitäten betreffend die Verlegung der Strasse und der Bahn in Zen Hohen Flühen geregelt. Festgelegt wurde insbesondere die Aufteilung der Baukosten (49.72% zulasten der DSVF und 50.28% zulasten der MGB) und dass die örtliche Bauleitung unter der Leitung der DSVF erfolgen soll und die Gesamtleitung von beiden Partnern wahrgenommen wird.

Die Baukosten der Strasse werden zu 74% durch die Eidgenossenschaft und zu 26% durch den Kanton übernommen, der davon 25% an die Gemeinden weiterfakturiert.

Die Kosten für die Bahn werden durch den Bund (57.7%) und die drei betroffenen Kantone übernommen (Wallis: 35%, Uri 4.64% und Graubünden 2.66%).

Dieser Verteilschlüssel wurde für das gesamte Projekt angewandt, d.h. für die ursprünglich vorgesehenen Arbeiten und die Zusatzarbeiten.

Die Gesamtkosten des ursprünglich mit Fr. 26.9 Mio. veranschlagten Projekts belaufen sich auf Fr. 41.2 Mio. Gemäss Bestätigungen der Verantwortlichen werden keine weiteren Kosten anfallen und das Bauwerk wird im Rahmen des Zusatzkredits abgerechnet werden können.

Die Leitung einer solchen Baustelle erweist sich aufgrund ihrer Gösse und der zahlreichen Beteiligten als besonders schwierig.

Aus den Protokollen der Baustellensitzungen gehen zahlreiche Nachträge und deren Behandlung hervor. Allerdings fehlen leider die Hinweise über die Höhe der Nachforderungen. Die ersten Anzeichen von Nachträgen gehen auf den 7. November 2010 zurück. Da keine Einigung über die Nachträge gefunden werden konnte, wurde im Oktober 2011 ein Schiedsgericht einberufen. Vorgängig einigten sich die beiden Parteien, das Urteil ohne Rekurs zu akzeptieren. Die Unternehmung forderte insgesamt rund Fr. 2.4 Mio. und der Kanton war bereit, Forderungen von rund Fr. 511'000.00 zu akzeptieren. In seinem Urteil vom 3. Juli 2013 anerkannte das Schiedsgericht etwas weniger als Fr. 1 Mio. (etwa 41% der Streitsumme). Ein erster Lösungsvorschlag wurde Mitte Dezember 2012 erstellt. Auf dieser Basis wurden die Gesamtkosten geschätzt und in die Botschaft des Staatsrats zum Nachtragskredit übernommen.

Während die Projektverantwortlichen einen raschen Entscheid des Schiedsgerichts erwarteten, fällt dies das Urteil erst zwei Jahre nach seiner Einsetzung. Sie betonen auch, dass sie das Urteil abwarteten, um die anerkannten Kosten genauer zu bestimmen. Damit erklärt sich ihrer Meinung nach auch, warum der Zusatzkredit erst im Mai 2013 dem Staatsrat unterbreitet worden ist. Allerdings waren die Zusatzkosten bereits viel früher bekannt (mindestens seit Februar 2011) bzw. die Verpflichtungen waren bereits eingegangen. Die GPK weist darauf hin, dass der Streitwert nur ein kleiner Teil der Zusatzkosten ausmacht. Dieses einzige Argument kann nicht als Rechtfertigung dienen, zwei Jahr zuzuwarten bis der Zusatzkredit dem Grossen Rat unterbreitet wird.

Die Projektänderungen erfolgten vorwiegend aufgrund der geologischen Abklärungen während der Verlegung der Rhone (November 2009 bis Mai 2010) und im Anschluss des Steinschlags vom Januar 2009. Der erste geologische Bericht wurde am 3. Februar 2005 hinterlegt und die Projektänderung wurde durch die Vertreter der Bauherrschaft und die Projektgenieure an der Koordinationssitzung vom 12. August 2009 auf der Basis des Berichts vom 13. Juli 2009 des Prüfindgenieurs beschlossen. Die Arbeitsausschreibung erfolgte am 12. März 2010 auf der Grundlage des angepassten Projekts.

Es ist hervorzuheben, dass mit der Arbeitsvergabe vom 21. Juni 2010 an das Baukonsortium die bisher eingegangenen Verpflichtungen bereits den Betrag des 2005 genehmigten Verpflichtungskredits von Fr. 13.9 Mio. erreichten. Hinzu kommt, dass beispielsweise die Finanzierung der Fahrleitungen und der Rückbau/Montage der Geleise (mehr als Fr. 700'000.00) dabei noch nicht berücksichtigt ist.

Die Änderung des Fundationskonzeptes der Galerie hatte Mehrkosten von Fr. 6.6 Mio. zur Folge und erklärt 48% der gesamten Zusatzkosten von Fr. 13.7 Mio. (ohne MWST). In der Botschaft des Staatsrates an den Grossen Rat wird diese Konzeptänderung mit den festgestellten geologischen Problemen während der Arbeiten der Rhoneverschiebung begründet. Laut Botschaft wurde festgestellt, dass ein setzungsempfindlicher Boden vorliegt und mit einem hohen Blockanteil zu rechnen ist. Die GPK hebt hervor, dass die vom Kanton beauftragten spezialisierten Geologiebüros erst im Verlaufe der Arbeiten zu diesen Erkenntnissen kamen. Angesichts der Feststellung, dass diese geologischen Probleme erst während den Arbeiten zur Verschiebung der Rhone bekannt wurden, zweifelt die GPK an der seriösen Arbeitsausführung der Spezialisten während der Projektplanung. Das Departement und die DSVF sind aufgefordert, die notwendigen Lehren aus diesem Fall bei Mandatsvergaben von künftigen Projekten zu ziehen.

Zudem hat die GPK festgestellt, dass bereits am 1. Juli 2010, nur eine Woche nach der Vergabe des Hauptlozes, eine Koordinationssitzung stattgefunden hat, um das Projekt zu optimieren und um Einsparmöglichkeiten zu finden. Der Vorschlag der DSVF, für eine Einsparung von rund Fr. 400'000.00 die Dimension der Schächte zu ändern - Einsparung bestätigt durch den beauftragten Ingenieur und nicht bestritten durch die Unternehmung - führte schlussendlich zu Mehrkosten, da aufgrund der kleineren Schächte mehr Betonstahl zur statischen Sicherheit eingebaut werden musste.

Schlussendlich hat die DSVF die GPK informiert, dass die gemachten Erkenntnisse beim Projekt Zen Hohen Flühen bei neuen laufenden oder in Planung befindenden Projekten berücksichtigt werden. In diesem Sinne wurde zu Beginn des Projekts für die Umfahrung von Stalden ein Prüfindgenieur beauftragt und ein Sicherheitsaudit wird periodisch durchgeführt.

Angesichts der Komplexität des Dossiers und des Willens der GPK dieses Dossier vertieft zu überprüfen, beauftragt sie das Kantonale Finanzinspektorat, die Verwaltung der Baustelle Zen Hohen Flühen durch die DSVF zu überprüfen und die Schlussabrechnung zu kontrollieren. In Übereinstimmung mit Art. 49 Abs. 4 FHG ist es dem Finanzinspektorat überlassen, sofern dieses Mandat spezifische technische Kompetenzen erfordert, einen externen Experten beizuziehen.

Angesichts der regelmässig auftretenden Probleme bei den durch die Kreise betrauten Grossprojekten und um diese Probleme bei den sich abzeichnenden Grossprojekten (z.B. Umfahrung von Stalden) zu verhindern, fordert die GPK den Staatsrat auf, eine Bündelung der Fachkompetenzen der verschiedenen Kreise für die Realisierung derartiger Bauwerke zu überprüfen.

5. Analyse der Realisierung der neuen Strasse H144 Villeneuve – Bouveret (Abschnitt Rennaz – Les Evouettes)

Die Projektsteuerung für die Realisierung der neuen Strasse H144 Villeneuve – Bouveret wurde gemäss Beschluss des ASTRA und Beschluss des Staatsrates vom 23. Januar 2008 durch den Kanton Waadt wahrgenommen. In einer Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen wurden die Modalitäten betreffend die Vertragsabschlüsse und die Zahlungen der Rechnungen vereinbart. Der Kanton Waadt übernahm 80% der Baukosten und auf den Kanton Wallis entfielen 20%.

Die erste Kostenschätzung geht auf das Jahr 1997 zurück und war die Grundlage für den ersten Kreditantrag von Fr. 10.5 Mio. im Jahr 2002. Dem Grossen Rat wurde im Jahr 2008 ein Zusatzkredit von Fr. 7.37 Mio. und 2013 ein zweiter Zusatzkredit von Fr. 6.6 Mio. unterbreitet. Insgesamt wurden für dieses Projekt somit Kredite von Fr. 24.47 Mio. gesprochen. Gemäss den der GPK im Verlaufe ihrer Analyse zugetragenen Informationen wird die Schlussabrechnung Fr. 22 Mio. betragen. Die Kosten fallen somit gegenüber den dem Grossen Rat unterbreiteten Kostenschätzungen im Jahr 2013 um Fr. 2.47 Mio. tiefer aus.

Festzuhalten ist, dass die Hängebrücke im Jahr 2002 mit Fr. 7 Mio. budgetiert worden ist, schlussendlich aber Fr. 18 Mio. kosten wird. Gemäss der DSVF ist einer der Gründe hierfür das ausgewählte spezielle Schalungsverfahren für die Brücke, das bedeutend mehr kostete als vorgesehen. Zudem begründet die DSVF die Mehrkosten mit geologischen Problemen und Schalungen im Zusammenhang mit möglichen Überschwemmungen der Rhone. Übrigens sollte der Architekturwettbewerb zu einem besseren Kompromiss zwischen den technischen Qualitätsansprüchen, der Langlebigkeit und der Einbettung in das Landschaftsbild beitragen. Allerdings hatte er höhere Projektkosten zur Folge.

Die GPK bedauert eine solche Kostenüberschreitung von Fr. 14 Mio. bei einem Initialkredit von Fr. 10.5 Mio. Obwohl die Projektleitung durch den Kanton Waadt vorgenommen wurde, fordert die GPK den Staatsrat und das betroffene Departement auf, bei der Realisierung interkantonalen Projekte die Modalitäten betreffend die Finanzen und die Entscheidungskompetenzen vorgängig präziser festzulegen, namentlich in Bezug auf die Abwicklung von Projektänderungen und Nachträgen. Damit soll verhindert werden, dass man vor vollendete Tatsachen gestellt wird und nichts anderes übrig bleibt, als die Kostenüberschreitung zu bezahlen.

6. Schäden bedingt durch den Anstieg des Grundwasserspiegels in Pramont und Dorénaz

Im Rahmen ihrer Analyse betreffend den Bau und den Unterhalt des kantonalen Strassennetzes durch die DSVF hat die GPK von zwei Ereignissen im Zusammenhang mit Schäden in Pramont und Dorénaz erfahren. Da die Kreise der Kantonsstrassen in diesen Dossiers beteiligt sind, hat die GPK diese in der vorliegenden Analyse ebenfalls behandelt.

6.1 Pramont

Der Staatsrat bewilligte einem Unternehmen, bei Pramont Kies aus der Rhone zu entnehmen. Vor Beginn der Arbeiten hat die DSVF über ihren Kreis für die Kantonsstrassen des Zentralwallis die notwendige Fläche und die Tiefe der Kiesausbeutung festgelegt. Im Juni 2014 meldete ein Anwohner Wasserprobleme in seinem Keller. Weitere Probleme möglicherweise im Zusammenhang mit der Kiesausbeutung und dem Anstieg des Grundwassers wurden festgestellt. Gemäss den von den kantonalen Instanzen vor Ort vorgenommenen Kontrollen wurde die theoretische Tiefe überschritten und es mussten Massnahmen wie der Einsatz von Pumpen und Filterbrunnen getroffen werden. Der Anwohner hat gegen den Kanton eine Verantwortlichkeitsklage wegen Verlusten im Landwirtschaftsbetrieb eingereicht.

6.2 Dorénaz

In Dorénaz bereitete nicht der Anstieg des Grundwasserspiegels sondern jener des Wassers Sorgen. Da das Bachbett der Rhone seit Jahren ansteigt, steigt ebenfalls das Wasser an. Die Sektion Hochwasserschutz der Rhone (R3) hat Projekte zur Kiesausbeutung in mehreren Etappen erarbeitet. Die erste befand sich bei der Brücke in Dorénaz. Eine Baumaschine grub ein wenig zu tief und dadurch wurde das Rhoneufer destabilisiert. Es mussten Verstärkungsarbeiten unternommen werden. Der Staat hat gegen das Unternehmen ein Gerichtsverfahren betreffend das zulässige Volumen der Kiesausbeutung eingeleitet.

Die GPK fordert das Kantonale Finanzinspektorat auf, die interne Verwaltungsführung dieser Dossiers zu überprüfen.

7. Empfehlungen

Das oberste Ziel der DSVF ist es, das kantonale Strassennetz zu ergänzen, zu verbessern, zu sichern und zu unterhalten.

Die vom Grossen Rat festgelegten Prioritäten, die durch die DSVF mittels einer festgelegten Methodik umgesetzt werden, zeigen, dass die Auswahl der Baustellen in Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung erfolgt und nicht willkürlich ist. Alle Bestrebungen in diese Richtung sind zu begrüßen und zu unterstützen.

Zahlreiche Akteure innerhalb des Staates sind involviert (nicht nur innerhalb der DSVF sondern auch in anderen Dienststellen). Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist unerlässlich und entscheidend. Die Notwendigkeit der Antizipation, der Planung und der Koordination sind daher sehr wichtig. Dies umso mehr, da die Launen der Natur die vorgesehenen Interventionen über den Haufen werfen können.

Die GPK macht das Parlament auf die möglichen Konsequenzen in Bezug auf die Qualität des kantonalen Strassennetzes wegen der ungenügenden Mittel aufmerksam (gemäss Erhebung per 31. Dezember 2013 ist mehr als ein Drittel der kantonalen Fahrbahnen in einem ungenügenden Zustand).

Die GPK fordert den Staatsrat auf:

- eine rationellere Planung der Unterhaltsarbeiten sicherzustellen, da das jährliche Budget bei weitem nicht reicht, um das kantonale Strassennetz angemessen zu unterhalten;
- die regelmässigen Sitzungen (mindestens einmal pro Jahr) zwischen den Kreisen und den Gemeinden zu formalisieren, um die Realisierung/Koordination der Arbeiten auf den Kantonsstrassen und den Infrastrukturen der Gemeinden bestmöglich voranzusehen;
- Massnahmen für eine effizientere Organisation im Bereich der Naturgefahren vorzuschlagen, beziehungsweise um eine bessere Zusammenarbeit unter den betroffenen Dienststellen, d.h. der DWL, der DSVF und in einem späteren Zeitpunkt der DZSM zu erreichen;
- die Verfahren und Kompetenzen bei Unwettern klar festzulegen und die von solchen Ereignissen betroffenen Gemeinden genau zu informieren;
- die Art der Budgetierung für den Winterdienst zu überdenken, damit hierfür möglichst wenig Ressourcen der Unterhaltsprojekte und der Belagserneuerungen eingesetzt werden müssen;
- bei interkantonalen Projekten eine proaktivere Rolle einzunehmen, indem die Modalitäten in den Vereinbarungen detailliert festgelegt werden.

In Kenntnis der Komplexität der Strassenkorrektur in Zen Hohen Flühen fordert die GPK den Staatsrat auf:

- die Konsequenzen aus diesem Dossier für die Vergabe künftiger Mandate an Dritte zu analysieren. Weiter ist abzuklären, wie die Experten bei allfälligen Problemen in die Verantwortung genommen werden können;
- mit der Umsetzung der Verbesserungen aufgrund der Erfahrungen beim Projekt Zen Hohen Flühen in den neuen laufenden oder sich in Planung befindenden Projekten fortzufahren;
- die Bündelung der Fachkompetenzen der verschiedenen Kreise für die Realisierung von Grossprojekten zu überprüfen;
- dem Grossen Rat, sobald sich ein Initialkredit als ungenügend erweist, den entsprechenden Zusatzkredite zu unterbreiten und nicht mehr abzuwarten, bis beinahe alle Arbeiten bereits ausgeführt sind.

Angesichts der Komplexität des Dossiers und des Willens der GPK dieses Dossier vertieft zu überprüfen, beauftragt sie das Kantonale Finanzinspektorat, die Verwaltung der Baustelle Zen Hohen Flühen durch die DSVF zu überprüfen und die Schlussabrechnung zu kontrollieren. In Übereinstimmung mit Art. 49 Abs. 4 FHG ist es dem Finanzinspektorat

überlassen, sofern dieses Mandat spezifische technische Kompetenzen erfordert, einen externen Experten beizuziehen.

Im Zusammenhang mit dem Anstieg des Grundwasserspiegels in Pramont und Dorénaz beauftragt die GPK das Kantonale Finanzinspektorat, die interne Verwaltungsführung dieser Dossiers zu überprüfen.

8. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht betrifft die Analyse des Baus und des Unterhalts des kantonalen Strassennetzes durch die Dienststelle für Strassen, Verkehr und Wasserbau (DSVF).

Obwohl festgestellt werden konnte, dass die Verwaltungsführung entsprechend den zur Verfügung gestellten Mittel angemessen erfolgt, hat die GPK eine Reihe von Empfehlungen abgegeben. Diese schreiben sich ein in den dynamischen Prozess nach der ständigen Suche, die Wirksamkeit und die Effizienz in diesem Sektor zu verbessern. Der Staatsrat und das betroffene Departement sind aufgefordert, diese umzusetzen und die GPK und das Parlament regelmässig zu informieren.

Schliesslich und angesichts der Komplexität des Dossiers will die GPK bei der Baustelle Zen Hohen Flühen vollumfängliche Transparenz schaffen und beauftragt daher das Kantonale Finanzinspektorat, falls nötig mit Unterstützung eines externen Experten, die Verwaltungsführung dieser Baustelle durch die kantonale Instanzen zu überprüfen und die Schlussabrechnung zu kontrollieren. Zudem beauftragt sie das Finanzinspektorat, die interne Verwaltungsführung betreffend die Schäden im Zusammenhang mit dem Anstieg des Grundwasserspiegels in Pramont und Dorénaz zu überprüfen.

Dieser Bericht wurde am 3. März 2015 einstimmig von den elf anwesenden Mitgliedern genehmigt.

Visp, den 3. März 2015

Der Präsident :

Der Vizepräsident :

Die Berichterstatterin :

Narcisse Crettenand

Philipp Matthias Bregy

Marianne Maret