

KANTONSRATSBESCHLUSS  
BETREFFEND NEUBAU DES ZENTRALSPITALS IN BAAR

BERICHT DER KOMMISSION FÜR SPITALFRAGEN

VOM 13. JANUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Debatte über den Kredit für den Neubau des Zentralspitals in Baar (Vorlage Nr. 1084.1 – 11067) und den Beitrag an den Neubau des Pflegezentrums Baar (Vorlage Nr. 1085.1 – 11069) erhielt die Kommission für Spitalfragen (nachstehend Spitalkommission) die Zusage des Regierungsrates, dass sie halbjährlich über diese Projekte und namentlich über den Stand der Planungen, der Arbeitsvergaben, der Gesamtkosten und der Termine informiert werde (Protokoll des Kantonsrates vom 28. August 2003).

Die Spitalkommission hat zu diesem Zweck inzwischen insgesamt fünf Informationssitzungen abgehalten, nämlich am 26. April 2004, 11. November 2004, 22. April 2005, 4. November 2005 und 9. Januar 2006. An den Kommissionssitzungen nahmen jeweils der Baudirektor, Hans-Beat Uttinger, der Gesundheitsdirektor, Joachim Eder, sowie teilweise (nach Bedarf) der Chef Finanzkontrolle, Martin Billeter, teil. Weiter wurden die Sitzungen begleitet von Herbert Staub (Kantonsbaumeister) und Christian Blumer (Gesamtprojektleiter) von der Baudirektion sowie Roman Balli von der Gesundheitsdirektion. Schliesslich waren an sämtlichen Sitzungen Vertreter der Zuger Kantonsspital AG, so insbesondere der frühere Spitaldirektor, Dr. Marc A. Kohler und der neue Spitaldirektor (ab 1. Januar 2005) und frühere Verwaltungsratspräsident, Robert Bisig, anwesend. Seitens der Stiftung Pflegezentrum Baar nahm an den ordentlichen Sitzungen jeweils deren Präsident, Jürg Dübendorfer, teil.

## 1. ALLGEMEINES

### 1.1. Gegenstand des Berichtes

Die Spitalkommission hatte ursprünglich beabsichtigt, auf das Frühjahr 2006 einen umfassenden Bericht zu den Projekten Zentralspital und Pflegezentrum in Baar abzugeben. Nachdem die Alternative Fraktion des Kantons Zug (AF) am 22. November 2005 eine Interpellation zum neuen Zentralspital eingereicht (Vorlage Nr. 1385.1 - 11868) und der Regierungsrat seine Antwort dazu bereits am 6. Dezember 2005 (Vorlage Nr. 1385.2 - 11880) vorgelegt hat, wird diese Absicht hinfällig. Sie wird zu Gunsten einer Beurteilung der Interpellationsantwort fallen gelassen.

Um eine vorgängige Beratung innerhalb der Kommission zu ermöglichen, hat der Kantonsrat auf Antrag der Spitalkommission das Interpellationsgeschäft (Traktandum Nr. 12) von der Traktandenliste vom 22. Dezember 2005 abgesetzt. Dieses Vorgehen wird hiermit verdankt.

### 1.2. Rolle der Spitalkommission

Die Spitalkommission hat sich bereits früher (Sitzung vom 11. November 2004) eingehend mit ihrer Rolle im Zusammenhang mit dem Bau des Zentralspitals und des Pflegezentrums Baar befasst. Bei der Spitalkommission handelt es sich genau genommen um eine "nicht ständige Kommission mit Dauerauftrag". Diese Kommissions-Kategorie hat sich in der Praxis gebildet und ist in der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) nicht geregelt. Mangels gesetzlicher Grundlage kommt der Spitalkommission grundsätzlich weder eine kontrollierende noch eine überwachende Funktion zu. Diese staatsrechtliche Sicht erfährt allerdings vorliegend eine Präzisierung, indem der Regierungsrat der Spitalkommission für die Projekte Zentralspital und Pflegezentrum Baar explizit eine Informationsempfängerfunktion zuerkannt hat. Die Zusage, die Kommission periodisch über den Stand der Projekte zu orientieren, beinhaltet letztlich eine Offenlegungspflicht der Vollzugsbehörde gegenüber der Kommission und als Gegenstück dazu ein Recht der Kommission auf umfassende und transparente Information. Faktisch kommt der Kommission somit auch eine gewisse Überwachungsfunktion zu. Daraus nimmt sie sich auch das Recht, konkrete Empfehlungen gegenüber der Verwaltung abzugeben.

Gleichwohl - und dies gilt es zu betonen - führt diese Betrachtung weder zu einer Verschiebung der Kompetenzen noch der Verantwortlichkeiten von der Verwaltung auf die Kommission oder gar auf den Kantonsrat. Die Einhaltung der Kredite, die Umsetzung versorgungsplanerischer Vorgaben und das Gelingen der Projekte insgesamt verbleibt damit vollumfänglich in der politischen Verantwortung der Exekutivbehörde, wobei auch die Führungsorgane der Zuger Kantonsspital AG bzw. der Stiftung Pflegezentrum Baar in der Mitverantwortung stehen, da sie die den Projekten zu Grunde gelegten Betriebskonzepte ausgearbeitet haben.

## 2. ZUR INTERPELLATION

### 2.1. Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund des für das Frühjahr 2006 in Aussicht gestellten Berichts der Kommission wird die Interpellation der AF von einer Mehrheit der Kommissionsmitglieder als eher unnötig beurteilt. Die Kommission wurde nämlich bereits anlässlich ihrer Sitzung vom 4. November 2005 unter dem Titel "Neubau Zentralspital" von den Verantwortlichen umfassend über den damals aktuellen Stand der Planung, Ausführung, Kosten und Termine informiert. Dabei wurde die Kommission auf die verschiedenen Probleme und die laufenden Verfahren hingewiesen, so ausdrücklich auf den im damaligen Zeitpunkt noch in Vorbereitung stehenden Entscheid des Regierungsrates betreffend die Position "Unvorhergesehenes" und eine mögliche Eigenfinanzierung von abgelehnten Positionen durch die Zuger Kantonsspital AG. Zusatzinformationen zu diesen Geschäften wurden nach Abschluss der Verfahren in Aussicht gestellt. Dieses Versprechen wurde mit den zugestellten aussagekräftigen Unterlagen eingelöst.

Dass die Donation der Stiftung Liebfrauenhof für die Maternité an der Sitzung vom 4. November 2005 noch nicht erwähnt wurde, erklärt sich damit, dass der Stiftungsrat bis zum Zeitpunkt des Entscheides (8. November 2005) ausdrücklich um Verschwiegenheit gebeten hatte.

## 2.2. Grundlagen

Die Spitalkommission hat den aktuellen Stand des Projektes Zentralspital an der a.o. Sitzung vom 9. Januar 2006 behandelt. Schwerpunkt der Beratungen bildete dabei die Antwort des Regierungsrates zur Interpellation der Alternativen Fraktion betreffend neues Zentralspital Baar und in diesem Zusammenhang auch der Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2005 betreffend die Position "Unvorhergesehenes" beim Zentralspital. Die Sitzung erfolgte unter Beizug der oben aufgeführten Regierungsräte und Fachpersonen. Für die Beratung standen der Kommission folgende, zum Teil vertrauliche Unterlagen zur Verfügung, welche den Kommissionsmitgliedern vorgängig zugestellt worden waren (chronologische Auflistung):

- das Protokoll der Sitzung der Spitalkommission vom 4. November 2005 (samt Beilagen);
- der 5. Zwischenbericht des Hochbauamtes zu den Projekten Zentralspital und Pflegezentrum, Parkhaus und Umgebung vom 5. November 2005;
- die Antwort des Regierungsrates vom 6. Dezember 2005 zur Interpellation der Alternativen Fraktion betreffend neues Zentralspital Baar (Vorlage Nr. 1385.2 - 11880);
- der Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2005, Hochbauten und Liegenschaften, Position "Unvorhergesehenes" beim Neubau des Zentralspitals in Baar (**vertraulich**);
- die Kostenübersicht des Hochbauamtes mit den Detailausscheidungen und Begründungen zum "Budget für Unvorgesehenes" gemäss Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2005 (**vertraulich**).
- der Bericht der Finanzkontrolle Nr. 116 - 2005, Neubau Zentralspital und Pflegezentrum Baar, Zwischenrevision per 30. November 2005 (**vertraulich**).

## 2.3. Vorgehen

Drehbuch für die Beratung bildete die Interpellationsantwort des Regierungsrates vom 6. Dezember 2005. Die Meinungsbildung berücksichtigt einerseits die Inhalte

der vorgelegenen Schriftstücke, andererseits die mündlichen Stellungnahmen der anwesenden Behörden und Fachpersonen, welche auf entsprechende Fragen hin abgegeben wurden.

#### 2.4. Würdigung der Antworten in der Interpellation

Beim Neubau des Zentralspitals handelt es sich um ein Geschäft von erheblicher versorgungs- und finanzpolitischer Tragweite. Die Mehrheit der Kommission ist und war sich seit jeher bewusst, dass es bei einem derart grossen Bauprojekt zu Bestellungenänderungen kommen kann, da die medizinischen Angebote einem steten Wandel unterworfen sind.

Die im Objektkredit Zentralspital unter dem Titel "Budget für Unvorhergesehenes" zur Verfügung stehende Summe muss vergleichsweise als tief beurteilt werden. Die eingestellten 5 Mio. Franken machen nämlich bloss 3 Prozent der Kreditsumme aus. Allerdings ist sich die Spitalkommission auch bewusst, dass diese Position absichtlich tief gehalten wurde. Denn es gab in der damaligen Beratung auch Stimmen, die diese Position kürzen oder gar gänzlich streichen wollten. Der damalige Kommissionsbericht vom 11. April 2003 hält dazu Folgendes fest:

*"(...) Auch die Positionen „Budget für Unvorhergesehenes“ im Betrag von CHF 5 Mio. und „Projektmanagement und Controlling“ im Betrag von CHF 2,5 Mio. wurden des Langen und Breiten diskutiert. Es gab Stimmen in der Kommission, diese Positionen zu streichen, was ein Sparpotenzial von maximal CHF 7,5 Mio. ausgemacht hätte. Das HRS-Planungsteam und mit ihm auch die Baudirektion konnten aber überzeugend darlegen, dass auf diese Positionen nicht verzichtet werden dürfte. (...) Beim Budget für „Unvorhergesehenes“ von CHF 5 Mio. geht es um eine „Spezialreserve“. Für die SBZ AG wie auch für den Regierungsrat ist entscheidend, dass bei medizinisch indizierten Veränderungen während der Bauzeit entsprechend reagiert werden könnte. Es kann sein, dass während der Bauzeit eine neue medizinische Disziplin durch das Zentralspital angeboten werden müsste. Dies kann zu kleineren Kostenveränderungen führen, weshalb eine diesbezügliche Reserve sinnvoll ist. Würde diese Reserve gestrichen, müsste über Nachtragskredite operiert werden. Nachtragskredite sind bekanntlich im Kantonsrat nicht sehr beliebt. Im Weiteren würde das Nachtragskreditverfahren mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einem Baustopp führen, was zu unerwünschten Zeitverzögerungen und Mehrkosten führen würde.*

*Aus all dem Gesagten waren schliesslich für die Kommission grossmehrheitlich keine Zweifel mehr vorhanden, den Überlegungen des Regierungsrates zu folgen."*

Im Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission vom 2. Juni 2003 ist über das "Budget für Unvorhergesehenes" Folgendes protokolliert:

*"Die Staatswirtschaftskommission ist damit einverstanden, dass ein Betrag von CHF 5 Mio. für Unvorhergesehenes eingestellt wird. Andere Verfahren, wie das Nachtragskreditverfahren, beinhalten die Gefahr einer Bauverzögerung oder eines Baustopps, was höchstwahrscheinlich Zusatzkosten verursachen würde. Wie bereits ausgeführt, ist die Entwicklung im Gesundheitswesen sehr rasch und von zahlreichen Variablen beeinflusst. Der Regierungsrat muss die Möglichkeit haben, flexibel auf Änderungen u.a. im medizinischen Angebot reagieren zu können. Ein restriktiver und sorgfältiger Umgang mit diesem Budgetbetrag (= Reservebetrag) wird vorausgesetzt."*

Vor dem Hintergrund der beschränkten Ressourcen gehen die Kommissionsmitglieder mit der Regierung einig, dass im Umgang mit den für Projektoptimierungen zur Verfügung gestellten Mittel ein hohes Mass an Zurückhaltung geboten ist. Die Budgetposition darf nur für Notwendiges herangezogen werden. Dabei ist der Gewährleistung der Versorgungsqualität und -sicherheit höchste Priorität einzuräumen.

Der Regierungsrat hat einen Teil der von der Zuger Kantonsspital AG beantragten Optimierungsmassnahmen im Betrag von rund 2.45 Mio. Franken als "weder aus versorgungsplanerischer Sicht geboten, noch aus anderweitigen Gründen (technische Vorgaben) notwendig" zurückgewiesen. Wie sich anlässlich der Sitzung bestätigt hat, vertreten das Kantonsspital und die Exekutive nach wie vor unterschiedliche Auffassungen über die medizinische Notwendigkeit von gewissen Optimierungsmassnahmen, welche die Zuger Kantonsspital AG als künftige Mieterin und Betreiberin des neuen Zentralspitals ins Projekt eingebracht hat. Bezüglich der Notwendigkeit der ausgeschiedenen Optimierungsmassnahmen mag sich die Kommission kein Urteil anmassen. Dieser Entscheid ist Sache des Regierungsrates. Die Ablehnung bzw. Nichtanrechnung dieser Positionen zu Lasten des Kredites "Zentralspital" erfolgte denn auch mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2005, welcher inzwischen in Rechtskraft erwachsen ist. Im Übrigen war die Zuger Kantonsspital AG

in jeden Planungsschritt einbezogen, so auch in die Projekt- und Kostenüberarbeitung im Sommer 2002, welche der Vorlage zu Grunde gelegt wurde.

Wie der Gesamtprojektleiter, Christian Blumer, anlässlich der Kommissionssitzung vom 26. April 2004 bestätigt hat, ist es bei einem Umbau viel schwieriger, die vorgegebenen Kosten einzuhalten als bei einem Neubau. Und weiter führte er in diesem Zusammenhang aus: "Wenn bei einem Neubau Überraschungen auftreten, sind vorgängig Fehler passiert". Diese Faustregel scheint sich vorliegend zu bestätigen. Denn bei einem Teil der zu Lasten des Kredites bewilligten Optimierungsmassnahmen handelt es sich um Projektpositionen, welche bei der Projekt- und Kostenüberarbeitung im Sommer 2002 unter dem Titel "verzichtbar" gestrichen wurden. So findet man etwa die damals gekürzten Positionen Bettenzentrale, Zentralsterilisation und Isolationsstation heute wieder als notwendige, sprich unverzichtbare Projektpositionen in den aktualisierten Planungsgrundlagen. Dies, mit entsprechenden Kostenfolgen für den Kanton. Dieser Gesinnungswandel wirft kein gutes Licht auf die Qualität des damaligen Planungs- und Entscheidungsprozesses, in welchen die Verantwortlichen der Zuger Kantonsspital AG immer einbezogen waren. Auch wenn Entwicklungen im Gesundheitswesen bekanntlich schnell voran schreiten und gewisse Erkenntnisse nicht planbar sind, hätten diese und gewisse weitere Positionen (wie z.B. Lüftung, Doppelböden im Röntgen usw.) für erfahrene Spitalplaner frühzeitig erkennbar sein müssen. Hinzu kommt, dass die damaligen Planer schweizweit als die Besten bezeichnet wurden und vom Totalunternehmer (TU) die richtige Planungstiefe erwartet werden durfte, damit diese Mängel hätten festgestellt werden können.

Die Kommission vermisst in diesem Sinne eine Analyse betreffend Ursachen und Verantwortlichkeit hinsichtlich der notwendig gewordenen Projektoptimierungen. Dabei geht es nicht um Vergangenheitsbewältigung oder politische Schuldzuweisungen, sondern vielmehr um die zentrale Frage, ob bzw. wie weit der Kanton bzw. der Steuerzahler für diese Versäumnisse effektiv einstehen muss. Ein Mitglied der Kommission glaubte sich nämlich daran zu erinnern, dass der TU gegenüber dem Kanton sehr weitgehende Garantien in Bezug auf Funktionalität, Qualität und technischem Standard abgegeben habe. Die Baudirektion führte dazu aus, dass dies grundsätzlich zutreffe. Allerdings seien die geschuldeten Leistungen und die technischen Standards

im TU-Vertrag inhaltlich und terminlich fixiert worden; ein Vorgehen, welches von einem weiteren Kommissionsmitglied als durchaus branchenüblich bezeichnet wurde.

Die Aussage der Baudirektion, dass laut unterzeichnetem TU-Werkvertrag das überarbeitete Projekt vom 31. Oktober 2002 und das TU-Kostendach vom 18. November 2002 Basis für die geschuldete Leistung bilde, blieb vom Erstvotanten allerdings ebenso bezweifelt, wie deren Aussage, dass als Standard für die Ausführung die in der Schweiz und im Kanton Zug per 31. Dezember 2002 in Kraft stehenden Gesetze, Vorschriften und Normen vereinbart worden seien.

Die Kommissionsmitglieder gehen darin einig, dass der Kanton keine Kosten übernehmen darf, die er möglicherweise aufgrund der TU-Garantien nicht selbst tragen müsste. Die Kommission gibt deshalb dem Regierungsrat die dringende Empfehlung ab, die Rechtslage umgehend und à fonds abzuklären.

Abgesehen von diesem offenen Punkt nimmt die Kommission erfreut zur Kenntnis, dass der Regierungsrat und das Kantonsspital gemeinsam gewillt sind, die bewilligten Kredite einzuhalten und mit dem gefundenen Finanzierungsmodus (Eigenfinanzierung der Zuger Kantonsspital AG für abgelehnte Optimierungen) eine Konsenslösung erzielt wurde.

Im Zusammenhang mit der Beteiligung der Zuger Kantonsspital AG gab der Chef Finanzkontrolle, Martin Billeter, seine Zusicherung ab, dass über die jährliche Revision der Spitalfinanzierung durch die Finanzkontrolle eine indirekte Refinanzierung ausgeschlossen werden könne. Zudem verfüge die Zuger Kantonsspital AG gemäss ihren Abklärungen über die notwendigen Reserven bzw. Mittel für diese Eigenleistung. Abschliessend stellt die Kommission fest, dass die Position "Unvorhergesehenes" bereits nahezu aufgebraucht ist, nachdem bis auf 255'000 Franken heute keine Reserven mehr zur Verfügung stehen.

Zu bemerken gilt es weiter, dass zwei Positionen von je 100'000 Franken noch im Raum stehen, über welche der Regierungsrat bislang noch nicht befunden hat. Mit oder ohne Berücksichtigung dieser allfälligen Ergänzungen ist somit zu konstatieren, dass die Reserve für „Unvorhergesehenes“ gegen Null zu tendieren droht.

Wir stellen Ihnen den **A n t r a g**,

vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Zug, 13. Januar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER SPITALKOMMISSION

Der Präsident: Karl Betschart

**Kommissionsmitglieder:**

Betschart Karl, Baar, **Präsident**  
Barmet Monika, Menzingen  
Briner Bruno, Hünenberg  
Erni Hänni Andrea, Steinhausen  
Granzio Leo, Zug  
Hotz Andreas, Baar  
Hotz Silvan, Baar  
Käch Guido, Cham  
Künzli Silvia, Baar  
Lustenberger-Seitz Anna, Baar  
Prodolliet Jean-Pierre, Cham  
Stöckli Anton, Zug  
Strub Barbara, Oberägeri  
Töndury Regula, Zug  
Uebelhart Max, Baar  
Villiger Beat, Baar  
Zoppi Franz, Risch