

An den
Regierungsrat des Kantons Zug
Regierungsgebäude
6300 Zug

Zug, 23. Mai 2006 / (4699)

Neubau Strafanstalt Zug*

Sehr geehrte Frau Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

1. Ausgangslage

- 1.1 Mit Beschluss vom 17. Dezember 1998 bewilligte der Kantonsrat einen Objektkredit für die Planung und Realisierung des Neubaus der Strafanstalt Zug (GS 26, 309) von brutto 9.75 Mio. Franken (teuerungsindexiert).
- 1.2 Mit Beschluss vom 31. August 2000 bewilligte der Kantonsrat einen Zusatzkredit für den Neubau der Strafanstalt Zug (GS 26, 745) von 2.778 Mio. Franken (teuerungsindexiert).
- 1.3 Im Frühjahr 2003 wurde die neue Strafanstalt in Betrieb genommen.
- 1.4 Im Dezember 2004 unterbreitete die Baudirektion dem Regierungsrat die Schlussabrechnung. Die vorgelegte Schlussabrechnung im Gesamtbetrag von CHF 14'896'034.00 wies bei einem teuerungsbereinigten bewilligten Kredit von zusammen CHF 13'443'908.00 eine Kostenüberschreitung von CHF 1'452'126.00 aus. Diese Schlussabrechnung basierte auf einem von der Baudirektion ausgehandelten Vergleich. Der Regierungsrat genehmigte weder den Vergleich noch die Schlussabrechnung.

* Als Lesehilfe finden Sie auf Seite 35 ein Inhaltsverzeichnis.

2. Auftrag

- 2.1 Am 24. Dezember 2004 erteilte der Regierungsrat dem Unterzeichneten den Auftrag, zu prüfen, ob bei der Projektierung und Realisierung des Neubaus der Strafanstalt Zug durch Behörden und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung Kompetenzen überschritten oder andere Fehler begangen worden sind.
- 2.2 Auf Antrag des Unterzeichneten beschloss die regierungsrätliche Baudelegation am 24. Januar 2005, von der Zschokke Generalunternehmung AG zunächst eine korrekte Mehrkostenabrechnung einzuverlangen, mit den erforderlichen Belegen. Alsdann sollte nochmals geprüft werden, ob eine vergleichsweise Lösung gefunden werden könnte. Als Verhandlungsteam wurden Kantonsbaumeister Herbert Staub und RA Hans-Rudolf Wild, Zug, bestimmt. Auch in diesen Verhandlungen konnte die Situation mit der Zschokke Generalunternehmung AG nicht einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden.
- Allerdings gelang eine Klärung über die Berechtigung der geltend gemachten Mehrforderungen der Zschokke Generalunternehmung AG, und zwar aufgrund der vom Regierungsrat nachfolgend in Auftrag gegebenen rechtlichen Abklärungen durch RA Hans-Rudolf Wild, Zug. Wie aus dem Bericht Wild vom 23. Mai 2006 hervorgeht, sind die noch offenen Mehrforderungen von der Zschokke Generalunternehmung AG in der Höhe von CHF 2'390'955.80, welche auf den Nachträgen Nr. 28 – 67 beruhen, nicht gerechtfertigt. Der vorliegende Bericht knüpft an dieses Ergebnis an.
- 2.3 Mit Schreiben vom 21. Februar 2006 erweiterte bzw. modifizierte der Regierungsrat den Auftrag an den Unterzeichneten.
- 2.4 Am 6. März 2006 reichte die CVP-Fraktion eine Interpellation im Kantonsrat ein betreffend „die Vorgänge im Zusammenhang mit der Kostenüberschreitung der Strafanstalt“. Aufgrund dieser Interpellation wurde der Auftrag an den Unterzeichneten nochmals modifiziert. Der in diesem Sinne bereinigte Auftrag und Fragenkatalog findet sich mit den Antworten in Ziffer 6 dieses Berichts.
- 2.5 Am vorliegenden Bericht hat auch RA Frank Stapper, Stadlin Advokatur Notariat, Zug, mitgearbeitet. Die Verantwortung für den Bericht und die darin gemachten Aussagen trägt der Unterzeichnete.

3. Kreditarten und Vergabekompetenzen

3.1 Verpflichtungs- und Zahlungskredite

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BGS 611.1) vom 28. Februar 1985 unterscheidet, soweit hier wesentlich, zwischen Verpflichtungskrediten einerseits und Ausgaben- bzw. Zahlungskrediten andererseits. Verpflichtungskredite ermächtigen zum Eingehen entsprechender Verpflichtungen, während Zahlungskredite die Befugnis enthalten, die Verwaltungsrechnung für den bezeichneten Zweck zu belasten.

Der eigentliche Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist für Investitionen und Eventualverpflichtungen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, anzufordern. Die Kreditsumme kann mit einer Indexklausel versehen werden. Der Verpflichtungskredit erfolgt in der Form eines Objektkredites, wenn er, wie dies hier der Fall ist, ein Einzelvorhaben erfasst (vgl. §§ 23 und 25 FHG).

Mit dem Zusatzkredit, der ebenfalls ein Verpflichtungskredit ist, wird die finanzielle Abdeckung sichergestellt, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Projektes zeigt, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht. Der Zusatzkredit ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen.

Ein Verpflichtungskredit verfällt, wenn der Zweck erreicht ist oder das Vorhaben aufgegeben wird (§ 28 Abs. 2 FHG). Entsprechend dieser Bindung an den bewilligten Zweck ist es nicht zulässig, einen nicht oder nicht vollumfänglich ausgeschöpften Kredit für einen anderen Zweck oder für ein anderes Objekt zu verwenden.

Verpflichtungskredite ermächtigen nur (aber immerhin) zum Eingehen der jeweiligen finanziellen Verpflichtung. Für die Erfüllung dieser Verpflichtung, d. h. für die Ausgabe selbst, ist zusätzlich ein Ausgabenkredit erforderlich. Dieser folgt ordentlicherweise mit dem Voranschlagskredit, in welchen die jährlichen Fälligkeiten aus dem Verpflichtungskredit brutto aufzunehmen sind (vgl. § 27 Abs. 1 und § 23 Abs. 3 FHG). Ein Voranschlagskredit verfällt am Ende des Rechnungsjahres. Mit Zustimmung der Finanzdirektion darf indessen eine Übertragung auf das Folgejahr vorgenommen werden (vgl. § 28 Abs. 1 FHG).

Reicht der Voranschlagskredit nicht aus, um die vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen, d. h. die Zahlungen zu leisten, so ist, sofern es sich nicht um unbedeutende Abweichungen vom Kreditbetrag handelt, ein Nachtragskredit einzuholen (vgl. § 30 Abs. 1 FHG). Ein Nachtragskredit ist nicht einzuholen, wenn eine Ausgabe keinen Aufschub erträgt und wegen zeitlicher Dringlichkeit ein Nachtragskredit nicht eingeholt werden kann (vgl. § 31 FHG) sowie in der hier nicht zur Diskussion stehenden Situation eines Notstandskredites gemäss § 32 FHG.

3.2 Kreditüberwachung

Die Überwachung der Kredite, und zwar sowohl der Verpflichtungskredite wie auch der Zahlungskredite, obliegt den mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Direktionen; sie haben dafür zu sorgen, dass die ihnen zustehenden Kredite nicht überschritten werden (vgl. § 29 FHG).

Bei Hochbauprojekten, wie bei dem hier zur Diskussion stehenden Neubau der Strafanstalt Zug, obliegt die Kreditüberwachung grundsätzlich der Baudirektion und nicht derjenigen Direktion, die das Gebäude nach der Fertigstellung nutzen bzw. betreiben wird. Auch im vorliegenden Fall wurde dies so vorgesehen. Gemäss der zwischen der Zschokke Generalunternehmung AG und dem Hochbauamt am 12. Februar 2001 vereinbarten Projektorganisation waren sowohl die Kostenplanung wie auch die Kostenkontrolle zum Entscheid nicht der Sicherheitsdirektion bzw. deren Projektleiter, sondern dem zuständigen Projektleiter des Hochbauamtes zugewiesen, wobei die „Durchführung“ dem Projektleiter des Generalunternehmers zugewiesen wurde (vgl. Ziffer 4 des Funktionsdiagramms). Im Aufgabenbeschrieb der vereinbarten Projektorganisation wurde dem „Projektleiter Bau“, also dem Projektleiter des Hochbauamtes, ausdrücklich die Verantwortung für die Einhaltung der Kosten, Termine und Qualität übertragen.

3.3 Auftragsvergabe und Kompetenzregelung

Die Vergabe der einzelnen Aufträge, also das Eingehen der entsprechenden Verpflichtung im Rahmen der bewilligten Kredite, ist in der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsverordnung; BGS 721.53) vom 10. September 1996 geregelt. Nach § 40 Abs. 1 Submissionsverordnung sind zuständig zur Vergabe von Aufträgen bei einem Auftragswert bis CHF 500'000.00 die jeweilige Direktion (lit. a), bei einem Auftragswert über CHF 500'000.00 bis CHF 2'000'000.00 die für das betreffende Objekt zuständige regierungsrätliche Baudelegation (lit. b) und bei höheren Auftragswerten der Regierungsrat. Die Direktionen sind berechtigt, ihre Vergabekompetenz bis CHF 250'000.00 zu delegieren (vgl. § 14 Abs. 2 Submissionsverordnung). Die Baudirektion hat von dieser Delegationsmöglichkeit mit einer internen Weisung vom 15. August 1997 Gebrauch gemacht. Gemäss Ziffer B/3 dieser Weisung werden die Zuschlagskompetenzen delegiert an die durch die Amtsleiter namentlich bezeichneten Sachbearbeiter für Betriebs-/Verbrauchsmaterialien bis CHF 500.00, an die Abteilungsleiter bis CHF 20'000.00 und an die Amtsleiter bis CHF 50'000.00.

Für die schlüsselfertige Erstellung des Neubaus der Strafanstalt wurde eine Generalunternehmer-Submission durchgeführt (vgl. Ziffer 4.1.2 hiernach). Nachdem der Regierungsrat beschlossen hatte, den Zuschlag an die Zschokke Generalunternehmung AG zu erteilen, beschränkten sich die Auftragsvergaben, über welche hernach noch zu befinden war, im Wesentlichen auf Beststellungsänderungen.

3.4 Nachträge und Kreditüberschreitungen

Für die Frage der Kreditüberwachung und -überschreitung besteht auch eine interne Weisung, welche die Baudirektion mit Zustimmung der Finanzdirektion am 26. August 1996 erlassen hat. Diese Weisung gilt für Kompetenzregelungen bei Nachträgen/Ergänzungsaufträgen, bei Zusatzkrediten und bei Kreditüberschreitungen im Tiefbau- und Hochbauamt. Ziffer 2 der Weisung sieht vor, dass grundsätzlich bei jener Bewilligungsinstanz ein Zusatzkredit einzuholen ist, welche für den neuen Gesamtkredit zuständig ist. In Abweichung davon darf aus Effizienz- und Zeitgründen die Arbeitsvergabe für dringende, unaufschiebbare Nachtrags-/Ergänzungsaufträge der bewilligte Betrag für eine Arbeitsvergebung um weniger als 10% oder maximal CHF 50'000.00 überschritten werden. Auch die Befugnis für die Vergabe solcher Arbeiten ist innerhalb der Baudirektion bis CHF 5'000.00 an die Abteilungsleiter delegiert worden, bis CHF 20'000.00 an die Amtsleiter und bis CHF 50'000.00 an den Baudirektor. Wird die Limite von CHF 50'000.00 überschritten, ist nach der Weisung die Zustimmung nach § 31 Abs. 2 FHG erforderlich (vgl. Ziffer 2 der Weisung der Baudirektion vom 26. August 1996).

4. Projektorganisation und Chronologie Neubau Strafanstalt Zug

Wie bei jedem Grossprojekt wurde auch für den Neubau der Strafanstalt Zug eine Projektorganisation geschaffen. Die Grundzüge dieser Organisation ergeben sich aus der Projektorganisation und den dazugehörigen Organigrammen vom 12. Februar 2001. Diese Vereinbarung über die Projektorganisation wurde seitens des Kantons durch den bisherigen (Peter Meier bis Ende 2000 Projektleiter) und den neuen Projektleiter (Alfons Eder; Projektleiter-Stellvertreter bis Ende 2000, seit Anfang 2001 Projektleiter) des Hochbauamtes unterzeichnet, ohne dass die regierungsrätliche Baudelegation oder der Baudirektor die darin festgelegte Organisation und die Abläufe vorgängig gutgeheissen hatten. Im Zeitraum, wo der Beschluss über die konkret festgesetzte Projektorganisation gefällt wurde, hielt die regierungsrätliche Baudelegation keine Sitzungen ab. Sie war demzufolge über die Projektorganisation nicht informiert und hat diese auch nicht genehmigt. Nach Ansicht der Regierungsräte Hans-Beat Uttinger, Hanspeter Uster und Peter Hegglin, Mitglieder der regierungsrätlichen Baudelegation, wobei Baudirektor Hans-Beat Uttinger seit 17. Oktober 2001 und Finanzdirektor Peter Hegglin seit Januar 2003 Mitglieder des Regierungsrates sind, hätte diese Genehmigung allerdings durch die Baudelegation oder zumindest durch den Baudirektor erfolgen müssen. Der Sicherheitsdirektor Hanspeter Uster hat die Vermutung geäussert, dass wohl das Hochbauamt zwischen Vertragsunterzeichnung und Unterzeichnung der Projektorganisation einen engen Konnex geortet hat, welcher die direkte Unterzeichnung ermöglicht hat.

Entsprechend den unterschiedlichen Aufgabenstellungen ist sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit wie auch der zu prüfenden Fragen zu unterscheiden zwischen der Projektierungsphase einerseits und der Ausführungsphase andererseits.

4.1 Projektierungsphase

4.1.1 Objekt- und Zusatzkredit Kantonsrat

Die Projektierungsphase für den Neubau begann, soweit hier wesentlich, im Herbst 1998 mit dem Vorentscheid von Regierungsrat und vorberatender kantonsrätlicher Kommission (Kommissionssitzung vom 4. September 1998), dass anstelle der ursprünglich vorgesehenen Renovation der Strafanstalt auch ein Neubau zu prüfen sei. Diese Vorabklärungen mündeten in den vom Kantonsrat am 17. Dezember 1998 beschlossenen Objektkredit von CHF 9.75 Millionen für den Neubau der Strafanstalt. Daran anschliessend wurde im Juni 1999 in einem zweistufigen Studienauftrag das Planerteam (Architekten Silva Ruoss und Alex Maciéczyk) ausgewählt. Bei der Weiterbearbeitung des Projektes bestätigte sich die Vermutung, dass der Objektkredit von 9.75 Mio. Franken nicht ausreichen wird. Darüber wurde die regierungsrätliche Baudelegation von Kantonsbaumeister Herbert Staub am 28. Januar 2000 informiert. Die Baudelegation beschloss einen Planungsstopp und informierte umgehend den Regierungsrat und die Stawiko. In der Folge wurde ein Zusatzkredit von CHF 2.778 Millionen eingeholt, der vom Kantonsrat am 31. August 2000 beschlossen wurde.

In dieser Phase wurde rechtzeitig informiert und mit dem Planungsstopp auch richtig gehandelt. Der Planungsstopp und der damit einhergehende vorläufige Verzicht, weitere wesentliche Verpflichtungen einzugehen, erlaubten es dem Kantonsrat, über den Zusatzkredit frei zu befinden. Mit diesem Vorgehen waren insbesondere die Vorschriften des Finanzhaushaltsgesetzes beachtet worden, dass vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen zuerst ein Zusatzkredit einzuholen ist.

4.1.2 Generalunternehmersubmission

4.1.2.1 Vorbereitung

Nach rechtskräftiger Bewilligung des Zusatzkredites wurde im Herbst 2000 im offenen Verfahren die Generalunternehmersubmission vorbereitet und durchgeführt. Mit Beschluss der regierungsrätlichen Baudelegation vom 13. September 2000 wurde das Hochbauamt ermächtigt, die öffentliche Submission durchzuführen. Auf diese Ausschreibung hin sind die folgenden vier Offerten termingerecht und vollständig eingereicht worden, je mit einem Festpreis bis Bauvollendung, inkl. 7.6% MwSt. und Teuerung, exkl. LSV (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe):

1) Zschokke, Generalunternehmung, Dietlikon	CHF	11'400'000.00
2) Aula AG, Generalunternehmung, Cham	CHF	13'500'000.00
3) Hauser Rutishauser Suter AG, Kreuzlingen	CHF	13'509'395.00
4) Aprom AG, Generalunternehmung, Basel	CHF	16'455'914.00

4.1.2.2 Zuschlag und Vertragsunterzeichnung

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2000 beauftragte der Regierungsrat die Zschokke Generalunternehmung AG mit der schlüsselfertigen Erstellung des Neubaus der Strafanstalt Zug zu CHF 11'400'000.00 als Kostendach, inkl. 7.6% MwSt., inkl. Teuerung bis Bauvollendung, exkl. LSVA. Gleichzeitig ermächtigte der Regierungsrat die Baudirektion, den Werkvertrag mit Zschokke nach Rechtskraft der Zuschlagsverfügung abzuschliessen. Dementsprechend wurde der Werkvertrag nach unbenütztem Ablauf der Beschwerdefrist gegen die Zuschlagsverfügung von der Baudirektion bzw. vom Hochbauamt am 8. Februar 2001 unterzeichnet.

4.1.3 Kostenstand im Zuschlagszeitpunkt

Im Beschluss des Regierungsrates vom 19. Dezember 2000 wird der (damalige) Kostenstand wie folgt festgehalten:

Offerte Zschokke	CHF	11'400'000.00
Bisherige Aufwendungen, Planung etc.	CHF	861'175.00
Nebenkosten des Bauherrn für Gebühren, Versicherungen, Bestandesaufnahmen, Ausstattung, ausstehende Zahlungen etc.	CHF	350'000.00

Total Kosten	CHF	12'611'175.00
Baukredit insgesamt	CHF	12'528'000.00
Teuerung 1.4.99 – 1.4.00: 3.8% (Zürcher Index)		
von ca. 11.5 Mio. Franken	ca. CHF	437'000.00
MwSt.-Teuerung (11.5 Mio. Fr.) 7.5% auf 7.6%	ca. CHF	11'000.00

Teuerungskorrigierter Kredit (vorläufig)	CHF	12'976'000.00

4.2 Ausführungsphase

4.2.1 Vorbereitung und Ausführung

4.2.1.1 Vereinbarung Projektorganisation

Am 8. Februar 2001 wurde der Generalunternehmer-Werkvertrag unterzeichnet, umfassend die Projektierungsphase einerseits und die Ausführungsphase andererseits. Unmittelbar nach Abschluss des GU-Werkvertrags wurde am 12. Februar 2001 eine detaillierte Projektorganisation vereinbart zwischen der Zschokke Generalunternehmung AG und dem Hochbauamt des Kantons Zug. Auf der Seite des Kantons als Bauherr wird diese bei grösseren Hochbauvorhaben übliche Organisation auf den verschie-

denen Hierarchiestufen festgehalten. Zusätzlich und neu ist ein begleitendes Baucontrolling vorgesehen.

4.2.1.2 Optimierungsphase

Im Rahmen der Ausführungsplanung und entsprechend dem Werkvertrag wurde von Anfang 2001 bis Ende April 2001 eine so genannte Optimierungsphase eingeschaltet. Diese Optimierungsphase erfolgte ihrerseits im Wesentlichen in zwei Phasen. In einem ersten Schritt wurden die Architekten von der Bauherrschaft beauftragt, das Bauprojekt aufgrund der Basis der Generalunternehmerofferte zu überarbeiten. Auf dieser Basis sollten hernach in einem zweiten Schritt die einzelnen Bauteile auf eine mögliche Optimierung hin untersucht werden, im Bestreben, das Kosten-/Nutzenverhältnis zu verbessern. Ziel der Optimierungsphase war es, das Bauprojekt bezüglich Kosten, Leistung (Qualität, Quantität) und Termine zu optimieren. Sodann sollte nach Abschluss der Optimierungsphase klar sein, was, wie und wann gebaut wird, um in der Ausführungsphase möglichst keine Änderungen mehr vornehmen zu müssen. An dieser Optimierungsphase waren das Team der Projektleiter (Hochbauamt, Strafanstalt, Generalunternehmung), die Architekten sowie verschiedene Fachplaner beteiligt. Während der Optimierungsphase fanden keine Sitzungen der regierungsrätlichen Baudelegation statt.

4.2.1.3 Abbruch und Neubau

Mit dem Abbruch und Rückbau der alten Strafanstalt wurde im April 2001 begonnen, und die Bauarbeiten für den Neubau wurden im Juni 2001 in Angriff genommen. Am 16. Mai 2003 wurde die neue Strafanstalt in Betrieb genommen und im Juni 2003 erfolgte der Rückbau des Provisoriums. Die Ausführungsphase begann dementsprechend im Frühjahr 2001 und endete im Frühjahr 2003.

4.2.1.4 Kostenstand nach Bauvollendung

Nach Bauvollendung und basierend auf den Vorgaben des Berichts von RA Hans-Rudolf Wild vom 23. Mai 2006 ergibt sich folgender aktueller Kostenstand:

GU-Bauabrechnung	CHF	12'088'709.40
GU-Werkvertragspreis	CHF	11'400'000.00
anerkannte Nachträge Nrn. 1 - 27	CHF	688'709.40
Bauherrenseitige Leistungen	CHF	1'275'942.85
Verzugszins GU Restzahlung (2% für das Jahr 2005)	CHF	16'974.20
Schlussabrechnung (inkl. 7,6% MwSt)	CHF	13'381'626.45
Objektkredit inkl. Teuerung (inkl. 7,6% MwSt)	CHF	13'435'415.35
Kreditunterschreitung	CHF	53'788.90

Die vorstehende Berechnung berücksichtigt die Ergebnisse des Berichts von RA Hans-Rudolf Wild, wonach die nicht anerkannten Nachträge Nrn. 28 – 67 nicht zu Mehrkosten für den Kanton Zug geführt haben. Damit ergibt sich, dass der vom Kantonsrat gesprochene Kredit, unter Berücksichtigung der Teuerung, trotz der anerkannten Nachträge Nrn. 1 – 27 nicht überschritten wurde und sogar eine Kreditunterschreitung im Betrag von CHF 53'788.90 resultiert.

4.2.2 Die Organisation

4.2.2.1 Projektleitung

Kernstück der Projektorganisation bildete das Team der drei Projektleiter, bestehend aus dem Projektleiter des kantonalen Hochbauamtes, dem Projektleiter des Nutzers, d. h. der Sicherheitsdirektion und jenem der Zschokke Generalunternehmung AG. Dieses Team führte monatliche Bauherrensitzungen durch, beginnend mit der 1. Sitzung am 11. Januar 2001 und der 23. und letzten Sitzung am 12. Dezember 2002. (Nach diesem Zeitpunkt wurden bis zur Inbetriebnahme im Frühjahr 2003 keine regelmässigen Bauherrensitzungen mehr durchgeführt, da das Gebäude weitgehend fertig gestellt war. Es wurden aber in unterschiedlicher Zusammensetzung Abschluss- und Abnahmebesprechungen durchgeführt.) An den Bauherrensitzungen wurden alle anfallenden Fragen laufend behandelt und die sich daraus ergebenden Aufträge an die einzelnen Beteiligten festgelegt. An den Sitzungen haben regelmässig die drei Projektleiter, der Architekt oder die Architektin sowie fallweise die notwendigen Planer und Fachleute teilgenommen. Welche Aufgaben den einzelnen Mitgliedern des Teams Projektleitung zukamen, ergibt sich aus der Projektorganisation vom 12. Februar 2001, insbesondere dem Schema „Projektorganisation Funktionendiagramm“. Wie daraus entnommen werden kann, liegt die Entscheidungskompetenz bei praktisch allen hier wesentlichen Fragen beim Projektleiter Hochbauamt. Dies betrifft insbesondere auch die Kostenplanung und die Kostenkontrolle. Der Projektleiter „Nutzer“ hat bei der Betriebsplanung Strafanstalt Entscheidungsbefugnisse. Der Projektleiter des Generalunternehmers hat Entscheidungsbefugnisse für die Unternehmerlisten und, entsprechend dem Werkvertrag, die Submissionen sowie bei der Terminkontrolle. Bei Differenzen innerhalb der Projektorganisation, d. h. innerhalb des Projektleiterteams, entscheidet der Projektleiter Hochbau, wobei den Projektleitern Nutzer und Generalunternehmer Antragsrechte zustehen. Bei der Kostenplanung entscheidet, wie erwähnt, der Projektleiter Hochbauamt, der Projektleiter Nutzer ist zu informieren und der Projektleiter des Generalunternehmers hat die Kostenplanung durchzuführen und es stehen ihm auch Antragsrechte zu. Die Verantwortung für die Kostenkontrolle liegt beim Projektleiter Hochbauamt, während der Projektleiter des Generalunternehmers verantwortlich ist für die Durchsetzung.

Das Team der Projektleiter setzte sich aus folgenden Personen zusammen:

Projektleiter des Hochbauamtes war bis Ende 2000 Peter Meier (Stellvertreter: Alfons Eder), der gleichzeitig stellvertretender Kantonsbaumeister war. Ab Januar 2001 übernahm Alfons Eder im Hochbauamt die Projektleitung (Stellvertreter: Erich Müller) für die Strafanstalt; er ist seither auch der Stellvertreter des Kantonsbaumeisters. Projekt-

leiter des Nutzers war der Leiter der Strafanstalt, d. h. bis Oktober 1999 Hans-Peter Bart und ab November 1999 Patrick Cotti. Von der Zschokke Generalunternehmung AG nahm anfangs Ernst Haus Einsitz ins Team der Projektleiter, und im Sommer 2002 übernahm Marc Büschi diese Funktion, weil Ernst Haus Zschokke verliess. Allerdings stand Ernst Haus auf Abruf weiterhin zur Verfügung.

4.2.2.2 Controlling

In der am 12. Februar 2001 vereinbarten Projektorganisation ist auch ein „Controlling Bauherr“ vorgesehen. Gemäss Organigramm wird dieses Controlling dem Hochbauamt bzw. dessen Projektleiter zur Seite gestellt. Dieses Controlling wurde entgegen dem Organigramm nicht eingerichtet. Ein solches begleitendes Controlling ist bei kantonalen Tiefbauprojekten (z. B. Nordzufahrt) vor einigen Jahren institutionalisiert worden, nicht aber bei Hochbauprojekten. Erst in jüngster Zeit wird ein solches Controlling bei gewissen grösseren Hochbauprojekten (z.B. Zentralspital) eingerichtet.

Gemäss den Aussagen der Vertreter des Hochbauamtes wurde auf ein Controlling verzichtet, weil dies nicht üblich sei; ins Organigramm sei es versehentlich und zu Unrecht aufgenommen worden. Die Kostenkontrolle werde jeweils vom Projektleiter des Hochbauamtes wahrgenommen.

4.2.2.3 Kantonsbaumeister

Der Vorsteher des kantonalen Hochbauamtes, d. h. Kantonsbaumeister Herbert Staub, ist einer der fünf Amtsleiter der Baudirektion und als solcher direkt dem Baudirektor unterstellt (vgl. § 3 Abs. 4 des Organisationsgesetzes). Herbert Staub ist seit 1. Januar 1995 Kantonsbaumeister. Er leitet und beaufsichtigt das Hochbauamt; er hat Führungsverantwortung gegenüber der ihm unterstellten Mitarbeiter des Amtes. Dem Kantonsbaumeister sind die Projektleiter des kantonalen Hochbauamtes direkt unterstellt, also auch der für den Neubau der Strafanstalt Zug zuständige Projektleiter. Informations- und Kontrollfunktionen werden im Hochbauamt und insbesondere durch den Kantonsbaumeister zunächst an den wöchentlichen Sitzungen des Amtes wahrgenommen. An diesen Sitzungen nehmen regelmässig der Kantonsbaumeister und die Projektleiter teil. Darüber hinaus wird, je nach Notwendigkeit, fallbezogen informiert. Aufgabe des Amtsleiters des Hochbauamtes ist es insbesondere auch, den Baudirektor über alle wesentlichen Fragen zu informieren.

4.2.2.4 Baudirektor

Das Staatsrecht des Kantons Zug weist den Mitgliedern des Regierungsrates eine herkömmliche Doppelfunktion zu: Sie sind einerseits Mitglied des Kollegiums des Regierungsrates (vgl. § 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1988; Organisationsgesetz, BGS 153.1) und andererseits ist ihnen bzw. jedem Einzelnen die monokratische Direktionsleitung zugewiesen (vgl. § 3 Abs. 3 Organisationsgesetz). Der Baudirektor leitet und beaufsichtigt die Baudirektion (vgl. § 3 Abs. 3 Organisationsgesetz). Er hat Führungsverantwortung für die ihm unterstellten Ämter (vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 Organisationsgesetz). Im Rahmen der Delegation an die direkt unterstellten Ämter hat der Vorsteher der Baudirektion insbesondere Informations- und Kontrollfunktionen

wahrzunehmen. Dagegen gehören Fachaufgaben regelmässig nicht zu seinem Aufgabenkreis. Dem Baudirektor ist von Gesetzes wegen der Leiter des Hochbauamtes direkt unterstellt (vgl. § 3 Abs. 4 Organisationsgesetz). Die Projektleiter des Hochbauamtes wiederum sind nicht dem Baudirektor, sondern dem Amtsleiter unterstellt. Die Informations- und Kontrollfunktionen des Direktionsvorstehers werden in der Baudirektion ordentlicherweise in der wöchentlich stattfindenden Geschäftsleitungssitzung wahrgenommen. An dieser Sitzung nehmen regelmässig der Baudirektor und die Amtsleiter, also auch der Leiter des Hochbauamtes teil. Unmittelbar im Anschluss an die wöchentliche Sitzung mit den Amtsleitern führt Baudirektor Hans-Beat Uttinger mit jedem Amtsleiter einzeln ein informelles Gespräch zu den anfallenden Themen des betreffenden Amtes.

Bis zum Attentat vom 27. September 2001 wurde die Baudirektion von Herrn Regierungsrat Jean-Paul Flachsmann geleitet. Seit Oktober 2001 ist Regierungsrat Hans-Beat Uttinger Vorsteher der Baudirektion.

4.2.2.5 Leiter Strafanstalt

Der Leiter der Strafanstalt Zug war gleichzeitig als Vertreter der bestellenden Direktion im Team der Projektleiter. Der Leiter der Strafanstalt Zug ist im Unterschied zum Projektleiter des Hochbauamtes Amtsleiter und als solcher dem Sicherheitsdirektor unmittelbar unterstellt (vgl. § 3 Abs. 4 des Organisationsgesetzes). Er leitet und beaufsichtigt die Strafanstalt Zug. Im Zuge der Planung und Ausführung des Neubaus der Strafanstalt war es seine Aufgabe, die Bedürfnisse der Nutzerdirektion wahrzunehmen und dafür zu sorgen, dass sie termingerecht und entsprechend den sachlichen Anforderungen in das Projekt eingebracht werden. Dabei ist es auch seine Aufgabe, den Sicherheitsdirektor bei wichtigen Fragen zu konsultieren und zu informieren.

4.2.2.6 Sicherheitsdirektor

Das zur allgemeinen Stellung und Aufgabe des Vorstehers der Baudirektion Gesagte gilt mutatis mutandis auch für den Vorsteher der Sicherheitsdirektion. Seine Informations- und Kontrollfunktionen nimmt der Sicherheitsdirektor allerdings nicht mit wöchentlichen Geschäftsleitungssitzungen wahr, sondern in vierteljährlichen Einzelgesprächen mit jedem Amtsleiter. Sodann wird bei Bedarf und fallweise mündlich oder schriftlich informiert und diskutiert.

Dem Sicherheitsdirektor untersteht direkt der Leiter der Strafanstalt Zug, der im vorliegenden Fall gleichzeitig dem Team der Projektleiter angehörte.

Die Sicherheitsdirektion wurde während der gesamten Planungs- und Realisierungszeit von Regierungsrat Hanspeter Uster geleitet.

4.2.2.7 Regierungsrätliche Baudelegation

Hochbauprojekte des Kantons ab einer gewissen Grösse werden üblicherweise von einer regierungsrätlichen Baudelegation begleitet. Dieser Baudelegation gehören regelmässig der Baudirektor und der Finanzdirektor an sowie der Vorsteher der nutzenden bzw. bestellenden Direktion, im vorliegenden Fall also der Sicherheitsdirektor. Der Baudirektor gehört ihr als Vorsteher jener Direktion an, die für die Planung und Ausführung des Projektes verantwortlich ist. Der Vorsteher der bestellenden Direktion ist Vertreter jener Direktion, welche die Baute nutzen bzw. betreiben wird. Der Finanzdirektor ist hauptsächlich für finanztechnische Belange zuständig wie etwa die Zurverfügungstellung der Mittel zum richtigen Zeitpunkt. Ihm kommt aber nicht die Aufgabe einer Finanzkontrolle zu, da ihm dazu der detaillierte Einblick in das jeweilige Geschäft fehlt. Allerdings hat er von seiner Funktion her dafür zu sorgen, dass auch bei Hochbauprojekten und den sich dabei stellenden Fragen mit den finanziellen Mitteln haushälterisch umgegangen wird.

Abgesehen von der Vergabekompetenz in § 14 Abs. 1 lit. c der Submissionsverordnung besteht kein eigentliches Pflichtenheft für die regierungsrätliche Baudelegation und weder ihre Aufgaben noch ihre Zusammensetzung werden in einem anderen Erlass näher umschrieben. Aufgrund ihrer hierarchischen Stellung zwischen Regierungsrat und Baudirektion sowie ihrer Zusammensetzung kommen ihr aber sowohl politische wie fachliche Befugnisse zu. Es ist insbesondere ihre Aufgabe, das Projekt politisch zu begleiten, den Regierungsrat zu informieren und wohl auch Entscheidungen über wesentliche Projektänderungen und andere wichtige Fragen zu fällen. In der bisherigen Praxis tagte die regierungsrätliche Baudelegation vor allem in der Projektierungsphase, während sie in der Ausführungsphase eine eher untergeordnete Rolle spielte. So führte etwa die regierungsrätliche Baudelegation für das Verwaltungszentrum 2 (VZ 2) vom November 1988 bis Mai 1998 insgesamt rund 20 Sitzungen durch, wovon nur drei in die Ausführungsphase fielen und nur an einer dieser drei Sitzungen ein eigentliches Thema zur Ausführung (Fassadengestaltung) zur Sprache kam.

Aufgrund der fachspezifischen Aufgabenstellung wird die regierungsrätliche Baudelegation jeweils durch den Baudirektor einberufen und geleitet. Das Vorschlagsrecht zur Einberufung einer Sitzung steht aber auch jedem anderen Mitglied zu. Von diesem Recht wird, soweit ersichtlich, allerdings nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht.

Die regierungsrätliche Baudelegation für den Neubau der Strafanstalt Zug setzte sich wie folgt zusammen:

Baudirektor Jean-Paul Flachsmann: bis 27. September 2001.

Baudirektor Hans-Beat Uttinger: seit 17. Oktober 2001.

Sicherheitsdirektor Hanspeter Uster: gesamte Planungs- und Realisierungszeit.

Finanzdirektorin Ruth Schwerzmann: bis Ende 2002.

Finanzdirektor Peter Hegglin: seit Januar 2003.

4.2.2.8 Regierungsrat

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Ihm obliegt die Aufsicht über die Staatsverwaltung (vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998; Organisationsgesetz; BGS 143.1). Er ist für den Vollzug der rechtskräftigen Beschlüsse des Kantonsrates verantwortlich. Er ist zur Vorberatung der an den Kantonsrat zu unterbreitenden Geschäfte und zur Antragstellung an diesen zuständig (§ 47 Abs. 1 lit. e Kantonsverfassung). Sodann unterbreitet er dem Kantonsrat seinen Bericht über seine Geschäftsführung, die Staatsrechnung und den Voranschlag (§ 57 Abs. 1 lit. f KV).

4.2.3 Das Betriebskonzept und die Anliegen des Nutzers

Das Betriebskonzept der Strafanstalt Zug wird verschiedentlich mit der ungünstigen Kostenentwicklung des Bauprojektes in Verbindung gebracht. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Entwicklung des Betriebskonzeptes und deren Einfluss auf die Kosten darlegen.

Bereits die alte Strafanstalt Zug verfügte über ein Betriebskonzept. Ein solches Betriebskonzept enthält im Wesentlichen organisatorische Fragen zur Sicherheit und zum Vollzug sowie ein rudimentäres Pflichtenheft für das Personal der Anstalt. Gemäss den Aussagen des Leiters der Strafanstalt konnte das ursprünglich vorhandene Betriebskonzept, welches bei einem Umbau der bisherigen Strafanstalt grösstenteils hätte übernommen werden können, für den dann beschlossenen Neubau nicht verwendet werden. Dies nicht nur wegen den neuen räumlichen Verhältnissen, sondern auch wegen der Erweiterung der Vollzugsflexibilität durch die Eigenständigkeit der Abteilungen Untersuchungshaft und Ausschaffungshaft und Strafvollzug. Es musste somit ein neues Betriebskonzept erarbeitet werden. Die Verantwortung für die Erarbeitung dieses Betriebskonzeptes lag beim Leiter der Strafanstalt.

Ein solches Betriebskonzept muss parallel zur Projektierung der Strafanstalt erarbeitet werden, da die betrieblichen Abläufe und andere darin geordnete Fragen Auswirkungen auf das Projekt und Raumprogramm haben und umgekehrt das Bauprojekt im Zuge seiner Entwicklung auf das Betriebskonzept einwirken kann. In diesem Sinne besteht ein wechselseitiges und vielfältiges Verhältnis zwischen dem Bauprojekt und dem Betriebskonzept. Auch in zeitlicher Hinsicht musste die Erarbeitung des Betriebskonzeptes mit dem Bauprojekt koordiniert werden. Das Betriebskonzept konnte in seiner grundsätzlichen Form am 4. April 2001 durch Regierungsrat Hanspeter Uster genehmigt werden, doch waren auch nach der Genehmigung noch Anpassungen anzubringen, da die internen Abläufe teilweise erst später konkretisiert wurden und sich im Verlauf der Bauphase aus verschiedensten Einzelproblemen Korrekturen ergaben. So musste beispielsweise für die Anordnung der Röntgenmaschine bei der Zutrittskontrolle mit diversen involvierten Stellen Rücksprache genommen werden, was die Weiterentwicklung des Betriebskonzeptes in diesem Bereich behinderte und weshalb die notwendigen Änderungen erst später angebracht werden konnten. Ebenso war die Umsetzung des Gruppenvollzuges mit verschiedenen organisatorischen Problemen behaftet, was wiederum zu gewissen Verzögerungen führte.

Welchen finanziellen Einfluss die verschiedenen Änderungen und Anpassungen hatten, ist im Einzelnen schwierig abzuschätzen. Das Betriebskonzept selbst hatte keinen nennenswerten Einfluss mehr auf das Projekt bzw. auf Änderungen. Dies deshalb, weil das betriebliche Konzept bezüglich der baulich relevanten Fragen sehr rudimentär ist. Einen grösseren Einfluss hatten vielmehr die in der Optimierungsphase und teilweise auch in der Ausführungsphase formulierten Anliegen des Projektleiters Nutzer. Der Leiter der Strafanstalt orte die kostenrelevanten Änderungen insbesondere im Bereich des nachträglich eingeplanten Kraftraums im Untergeschoss, bei den geschlossenen Fenstern in der Untersuchungshaft und bei der Umstellung des Duschkonzepts von Einzel- auf Etagendusche. Der Kraftraum wurde allerdings bei der Planung offensichtlich vergessen, war doch ein solcher bereits in der alten Strafanstalt vorhanden und ist heutzutage praktisch in jeder Strafanstalt der Schweiz zu finden. Die geschlossenen Fenster bei der Untersuchungshaft waren aus Gründen der Kollusionsgefahr bei Untersuchungshäftlingen zwingend notwendig, weshalb auch diese Änderung durchaus ihre Berechtigung hatte. Die Änderung im Duschenkonzept erfolgte bereits in der Optimierungsphase. Mit Schreiben vom 8. März 2001 informierte das Hochbauamt die Zschokke Generalunternehmung AG darüber, dass der Nutzer aus Gründen der Hygiene und der noch nicht behobenen Feuchtigkeitsprobleme eine Verlagerung der Duschen aus den einzelnen Zellen auf gemeinschaftliche Teile der Anstalt befürworten würde. Auch das Hochbauamt begrüsst diese Variante und beantragte, dass die Variante unter Aufzeigung der Kostendifferenz in naher Zukunft unterbreitet würde. An der Optimierungssitzung vom 13. März 2001 wurde die Zschokke Generalunternehmung AG und die Haustechnik Alfred Meier mit der Klärung der Ausführungsdetails und der Kostenberechnung beauftragt. In der Optimierungssitzung vom 20. März 2001 unterbreitete die Haustechnik Alfred Meier einen Mehrkostenaufwand von CHF 4'800.00 pro Dusche ausserhalb der Zellen bei insgesamt sieben Duschen. Nicht inbegriffen waren dabei die Kosten für die Planänderung durch die Architekten und die zusätzliche Lüftung der neu als Dusche verwendeten Räume (vgl. Protokoll der Optimierungssitzung vom 20. März 2001). Aus der Bestellungsänderung Nr. 4 geht hervor, dass dieses Vorgehen bei den Sanitärinstallationen einen Mehrpreis gegenüber dem ursprünglichen Kostenvoranschlag von CHF 9'641.25 und bei den Honorarnachträgen einen solchen von CHF 7'326.45 verursachte.

Die Anpassungen des Betriebskonzepts bzw. die Anliegen des Nutzers hatten aber auch diverse Änderungen zur Folge. So wurden beispielsweise an verschiedenen Stellen nachträglich noch Alarmschalter angebracht, nachdem aufgrund des revidierten Betriebskonzeptes die definitiven Abläufe im Alltag der Strafanstalt feststanden.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die verschiedenen Änderungen des Betriebskonzeptes bzw. die Anliegen des Nutzers – unter Ausnahme der vorstehend erwähnten Änderungen – keine übermässigen Planungsänderungen und insbesondere keine wesentlichen Mehrkosten verursacht haben.

5. **Bestellungsänderungen**

Gemäss dem zwischen den Parteien am 8. Februar 2001 unterzeichneten GU-Werkvertrag wurde für den Werkpreis ein Höchstpreis im Sinne eines Kostendachs von CHF 11'400'000.00 vereinbart. Die vertraglich vereinbarten Leistungen sind offen abzurechnen, wobei für die Über- bzw. Unterschreitung des Kostendachs eine unterschiedliche Regelung getroffen wurde: Gemäss Ziffer 1.4 des Werkvertrags geht eine Überschreitung des pauschalen Kostendachs vollumfänglich zulasten der Generalunternehmung, während eine allfällige Kostendachunterschreitung zwischen dem Bauherrn und der Generalunternehmung im Verhältnis von 65 zu 35 aufgeteilt wird (vgl. Ziffer 4.1.8 des Werkvertrags). Nach Ziffer 1.1 des Werkvertrags beauftragte der Bauherr die Generalunternehmung mit der Ausführungsplanung und schlüsselfertigen Erstellung und übertrug ihr die Gesamtprojektleitung und örtliche Bauleitung. Dabei wurde der Auftrag an die Generalunternehmung in zwei Phasen aufgeteilt, nämlich in eine Optimierungsphase (Phase 1) und eine Ausführungsphase (Phase 2).

Die im Wesentlichen von Anfang 2001 bis April 2001 dauernde Optimierungsphase diente, wie erwähnt (vgl. Ziffer 4.2.1.2), dazu, das Projekt vor Baubeginn nochmals bezüglich Leistungen, Kosten und Termine zu überprüfen und zu definieren, um spätere Bestellungsänderungen möglichst zu vermeiden. Diese Optimierungsphase führte zu (vom Kanton anerkannten) Mehrkosten von insgesamt CHF 301'667.00. Diese Mehrkosten sind in den Nachträgen Nr. 1 – 13 im Einzelnen aufgeführt.

Die schriftliche Bestellung dieser im Wesentlichen aus der Optimierungsphase herrührenden Änderungen erfolgte zum kleineren Teil im Mai 2001 und zum grösseren Teil im Oktober 2001, also etwa vier Monate nach Baubeginn.

Die als Phase 2 bezeichnete Ausführungsphase umfasst all jene Leistungen der Generalunternehmung, welche für die funktionstüchtige und schlüsselfertige Erstellung des Bauwerks und die damit verbundenen Provisorien, Sicherungs- und Anschlussarbeiten sowie für die Umgebungsgestaltung und die Inbetriebnahme der Gesamtanlage erforderlich sind (vgl. Ziffer 1.3 des Werkvertrags). In dieser Phase sind (vom Kanton anerkannte) Mehrkosten von CHF 387'102.00 entstanden, die in den Nachträgen Nr. 14 – 27 im Einzelnen dokumentiert sind.

Die schriftliche Bestellung dieser zweiten Serie von Änderungen erfolgte im März und April 2002, mit Ausnahme der „Aussendichtung Kellerwände“ (Nachtrag Nr. 14), welcher bereits am 27. November 2001 schriftlich bestellt wurde.

Im Januar 2003 unterbreitete die Generalunternehmung dem Bauherrn weitere Mehr- und Minderkostennachträge, die in den Akten als Nachträge Nr. 28 – 54 bezeichnet werden, im Betrag von CHF 2'171'639.00.

Im Laufe des Jahres 2003 hat die Generalunternehmung der Bauherrschaft schliesslich noch weitere Nachträge unterbreitet, die in den Akten als Nachträge Nr. 55 – 67 aufgeführt werden. (Der Nachtrag Nr. 67 betrifft keine Bestellungsänderung, sondern die vom Festpreis ausgenommene LSVA.) Aus dieser letzten Tranche von Nachträgen resultiert eine Mehrforderung der Generalunternehmung von CHF 171'364.00.

5.1 Nachträge Nr. 1 – 27

Die Nachträge Nr. 1 – 27 wurden nach dem im GU-Werkvertrag vorgesehenen Mechanismus für Bestellungenänderungen abgewickelt. Aufgrund der beabsichtigten Änderungen aus der Optimierungsphase und der Ausführungsphase offerierte die Generalunternehmung die Mehr- oder Minderleistung auf der Grundlage der Basisofferte. Diese Offerte wurde zusammengefasst im so genannten Änderungsprotokoll zum Kostenvoranschlag (KV-Änderungsprotokoll), und zwar für die jeweils in Frage stehenden Nachträge. Dieses KV-Änderungsprotokoll wurde dann jeweils an einer Besprechung zwischen dem Projekt- und Bauleiter der Generalunternehmung und dem Projektleiter des Hochbauamtes diskutiert, bereinigt und alsdann schriftlich festgehalten und von den genannten beiden Projektleitern unterzeichnet. Diese 27 Bestellungenänderungen führten zu Mehrkosten von CHF 688'709.00. Im Einzelnen sind bei sieben Bestellungenänderungen Minderkosten entstanden und bei 20 Bestellungenänderungen Mehrkosten. Von den Bestellungenänderungen, welche zu Mehrkosten führten, sind die einzelnen Beträge in elf Fällen unter CHF 20'000.00, in vier Fällen zwischen CHF 20'000.00 und CHF 50'000.00 und in fünf Fällen über CHF 50'000.00, wobei die höchste Summe einer einzelnen Bestellungenänderung CHF 160'216.74 betrug (Bestellungenänderung Nr. 25: Elektro Starkstrom). Alle diese Bestellungenänderungen sind auf Seiten des Kantons einzig vom Projektleiter Hochbau schriftlich mit seiner Unterschrift unter das jeweilige KV-Änderungsprotokoll gutgeheissen worden. Soweit mit den einzelnen Bestellungenänderungen der Betrag von CHF 20'000.00 überschritten wurde, hat der Projektleiter des Hochbauamtes seine Vergabekompetenz überschritten. Der Projektleiter ist gleichzeitig stellvertretender Kantonsbaumeister. Es könnte nun argumentiert werden, dass eine Kompetenzüberschreitung nur in jenen Fällen stattgefunden hat, wo die Vergabekompetenz des Kantonsbaumeisters (CHF 50'000.00) überschritten worden ist. Eine solche Betrachtungsweise ist jedoch nicht zulässig, da der Verantwortliche hier nicht als Stellvertreter des Kantonsbaumeisters, sondern als Projektleiter eingesetzt war.

Der Projektleiter des Hochbauamtes hat alle Bestellungenänderungen der Nachträge Nr. 1 – 27 selbständig unterzeichnet, insbesondere auch jene Bestellungenänderungen, bei welchen seine Vergabekompetenz von CHF 20'000.00 überschritten worden ist. Er hat, gemäss seiner Aussage und jener des Kantonsbaumeisters, dabei weder vorgängig noch nachträglich seinen unmittelbaren Vorgesetzten, d. h. den Kantonsbaumeister, oder gar den Baudirektor informiert. Der Grund für diese Kompetenzüberschreitung hat letztlich wohl mehrere Ursachen. Zunächst mussten diese Bestellungenänderungen aus der Optimierungsphase unter einem grossen Zeitdruck erfasst und ausgeführt werden. Sodann hat der Projektleiter des Hochbauamtes die Bestellungen erst vorgenommen, nachdem im Team der Projektleiter Einigkeit bestand. Er hat die Bestellung selbst lediglich noch als formellen Vorgang betrachtet. Diese Nichtbeachtung der Finanzkompetenzen durch den Projektleiter des Hochbauamtes beruht auch auf einem weiteren Grund. Im Baukredit für das Verwaltungszentrum 2 war ein Betrag von CHF 770'000.00 vorgesehen für einen Annxbau für die Strafanstalt. Dieser Betrag wurde in der bewilligten Form bekanntlich nicht in Anspruch genommen, weil anstelle des Um- und Ausbaus der Strafanstalt ein Neubau bewilligt und realisiert worden war. Der Projektleiter des Hochbauamtes war der irr tümlichen Auffassung, dass dieser Betrag für den Neubau verwendet werden darf, also zusätzlich zum bewilligten Objektkredit von 9.75 Mio.

Franken und zum Zusatzkredit von 2.778 Mio. Franken. Eine solche Kreditübertragung ist aber, wie in Ziffer 3.1 ausgeführt worden ist, nicht zulässig. Auch aus der Kantonsratsvorlage zum Zusatzkredit ergibt sich ohne weiteres, dass der im Baukredit Verwaltungszentrum 2 für den Annexbau zur Strafanstalt bewilligte, aber nicht verwendete Betrag von CHF 770'000.00 nicht zusätzlich zur Verfügung steht. Dies ergibt sich insbesondere aus der Gegenüberstellung der Neubaukosten brutto und der Nettoinvestition in der Vorlage an den Kantonsrat (vgl. Vorlage Nr. 754.1, S. 20 ff.). Aufgrund dieser irrtümlichen Überlegung war der Projektleiter des Hochbauamtes der Meinung, dass auch dieser Betrag verfügbar sei und jedenfalls für diese Beststellungsänderungen insgesamt genügend Mittel vorhanden waren.

Diese Überschreitung der Vergabekompetenz wurde während längerer Zeit nicht bemerkt. Da der Projektleiter des Hochbauamtes seinen zweifachen Irrtum nicht bemerkte, sah er, gemäss seiner Aussage, auch keinen Anlass, den Kantonsbaumeister zu informieren.

5.2 Nachträge Nr. 28 – 67

Im Januar 2003 stellte die Zschokke Generalunternehmung AG dem Hochbauamt ca. 30 Mehr- und Minderkostennachträge zu. Im Laufe des Jahres 2003 folgten weitere solcher Mehr- und Minderkostennachträge durch die Zschokke Generalunternehmung AG. Am 31. Januar 2003 beliefen sich die Nachträge Nr. 28 – 54 auf Mehrkosten von CHF 2'171'639.00. Die Nachträge Nr. 55 – 66 erreichten am 15. Oktober 2006 einen Stand von CHF 171'364.00. Alle nachträglich unterbreiteten Mehr- und Minderkostenabrechnungen machen einen Mehrbetrag von CHF 2'390'955.80 inkl. MwSt. aus. Diese Abrechnungen bzw. Forderungen der Zschokke Generalunternehmung AG erfolgten somit kurz vor und teilweise sogar erst nach Inbetriebnahme der Strafanstalt im Mai 2003. Wie der Kantonsbaumeister Herbert Staub ausführte, hat die Zschokke Generalunternehmung AG im Jahr 2002 keine Mehrkostenabrechnungen mehr geltend gemacht, obwohl diese, soweit es sich überhaupt um Beststellungsänderungen handelte, wohl bereits damals der Zschokke Generalunternehmung AG bekannt gewesen wären. Herbert Staub vermutet, dass die Abrechnungen deshalb erst im Nachhinein unterbreitet wurden, weil die Zschokke Generalunternehmung AG zwischenzeitlich den Überblick über die finanzielle Situation verloren habe, möglicherweise infolge des personellen Wechsels. Erst als die Zschokke Generalunternehmung AG die Abrechnungen der Subunternehmer erhalten habe, sei ihr das Ausmass der Kostenüberschreitung bekannt geworden, und sie habe versucht, diese Kosten vollumfänglich auf die Bauherrschaft zu überwälzen.

Bei den Nachträgen Nr. 28 – 67 wurde im Gegensatz zu den Beststellungsänderungen Nr. 1 – 27 der im GU-Werkvertrag vorgesehene Mechanismus nicht mehr eingehalten, da vor der Ausführung der Arbeiten von den Projektleitern Hochbauamt und Generalunternehmer kein KV-Änderungsprotokoll mehr unterzeichnet wurde. Der Kantonsbaumeister Herbert Staub sieht die Ursache für dieses Vorgehen darin, dass – nicht zuletzt wegen des hohen Termindrucks – die gesamten Änderungen nur noch auf der Ebene des Projektteams besprochen wurden, ohne dass die vorgesetzten Stellen informiert worden wären. Auf Seiten der Zschokke Generalunternehmung AG habe sowohl

der fehlende Überblick über die gesamte finanzielle Situation als auch das Bestreben, den Bau fristgerecht übergeben zu können, dazu geführt, dass die Administration vernachlässigt wurde. Nachdem die (höheren) Unternehmerrechnungen bei der Zschokke Generalunternehmung AG eingetroffen seien, habe dies dann vermutlich den Generalunternehmer veranlasst, seine Mehrkosten geltend zu machen. Die nachträgliche Unterzeichnung der KV-Änderungsprotokolle wurde gemäss Aussage des Projektleiters des Hochbauamtes hauptsächlich deshalb verweigert, weil gewisse Positionen nicht akzeptiert wurden, da es sich nicht um Beststellungsänderungen handelte, während andere schlichtweg nicht nachvollziehbar gewesen seien. Andererseits räumte er ein, dass auch Änderungen dabei waren, die effektiv einen Mehrwert dargestellt haben – wie beispielsweise die nicht in der Ausschreibung enthaltene Ortung des Alarms –, welche aber aufgrund der allgemeinen Verunsicherung über die Richtigkeit der Abrechnung ebenfalls nicht unterzeichnet wurden.

Einzelne Beispiele seien nachfolgend erwähnt:

Nachtrag Nr. 43: Innen- und Aussentüren

Der Projektleiter des Hochbauamtes hat an einer Veranstaltung zur Sicherheit in Strafanstalten zufällig erfahren, dass die von der Zschokke Generalunternehmung AG geplanten Zellentüren nicht den neusten Standards und Normen entsprechen, obwohl diese Voraussetzung in der Ausschreibung erwähnt und vertraglich vereinbart worden sei. Schliesslich wurden dann die neusten Türen eingebaut und der damit verbundene Mehraufwand von ca. CHF 476'000.00 bei der Bauherrschaft mittels Beststellungsänderung Nr. 43 geltend gemacht. Das Hochbauamt stellte sich dabei auf den Standpunkt, dass die Vorgaben bereits in der Ausschreibung klar definiert waren und deshalb nun bei richtiger Erfüllung, d. h. bei Beachtung der aktuellen Normen, keine Zusatzkosten entstehen dürften. Die falsche Einschätzung durch die Zschokke Generalunternehmung AG dürfe nicht der Bauherrschaft angelastet werden, welche einen Werkvertrag mit Kostendach abgeschlossen habe. Die Auffassung des Hochbauamtes wird auch durch einen Bericht von Werner Frei, Sicherheitsberater, vom 6. bzw. 25. März 2003 gestützt, welcher ausführt, dass Fehler in der Ausschreibung (durch den Generalunternehmer) nicht zu Mehrpreisen führen dürfen. Weiter machte er darauf aufmerksam, dass die Zschokke Generalunternehmung AG die Mehrkosten sehr detailliert aufgeführt hatte, während bei den Minderkosten einige Positionen nicht zu finden waren. Unter solchen Umständen ist davon auszugehen, dass das entsprechende KV-Änderungsprotokoll zu Recht nicht unterzeichnet wurde, ansonsten das Hochbauamt seiner Überprüfungspflicht nicht nachgekommen wäre.

Nachtrag Nr. 44: Baumeister Gebäude

Unerklärlich waren für den Projektleiter des Hochbauamtes auch die Mehrkosten im Zusammenhang mit den Baumeisterarbeiten in der Höhe von rund CHF 460'000.00, welche mit der Beststellungsänderung Nr. 44 von der Zschokke Generalunternehmung AG geltend gemacht wurden. Dabei werden beispielsweise Mehrkosten für den Aushub mit Mulden verrechnet, da die Platzverhältnisse zu eng gewesen seien. Die Platzverhältnisse waren der Zschokke Generalunternehmung AG jedoch von Anfang an bekannt, weshalb eine Fehlkalkulation beim Kostenvoranschlag nicht der Bauherrschaft

überbunden werden kann, zumal die Parteien im Werkvertrag ein Kostendach vereinbart hatten. Ferner werden Zusatzkosten geltend gemacht, da das Layout des Untergeschosses komplett geändert worden sei. Eine Überprüfung der Pläne durch den Projektleiter des Hochbauamtes hat indes ergeben, dass der Grundriss lediglich gespiegelt wurde und demzufolge keine Mehrkosten von beinahe CHF 22'000.00 entstanden sein könnten. Ferner wurden Mehrkosten für Baumeisterarbeiten im Zusammenhang mit den bewilligten Bestellungsänderungen Nr. 1 – 27 in Rechnung gestellt. Bei der Unterzeichnung der Bestellungsänderungen Nr. 1 – 27 ging jedoch der Projektleiter des Hochbauamtes davon aus, dass in den dort unterzeichneten Mehrkosten sämtliche Kosten im Zusammenhang mit den einzelnen Änderungen aufgeführt seien. Zu diesen Gesamtkosten pro Änderung hat er auch seine Zustimmung erteilt. Dass nun nachträglich Kosten verrechnet wurden, welche im Zusammenhang mit abschliessend genehmigten Änderungen stehen sollten, war für den Projektleiter des Hochbauamtes zu Recht nicht akzeptabel.

Der Kantonsbaumeister wie auch der Projektleiter des Hochbauamtes sind sodann der Ansicht, dass der Überblick über die Kosten auch deshalb erheblich erschwert wurde, weil die im Kostenvoranschlag verwendete Berechnung nach Elementen in einen Kostenvoranschlag nach BKP umgewandelt wurde. Mit dieser Umwandlung erfolgten Umschichtungen von einzelnen Kostenpositionen, die vom Hochbauamt nicht mehr durchwegs nachvollzogen werden konnten. Auch ein nachträglicher Versuch, die Kosten eindeutig zuzuordnen, sei erfolglos geblieben.

Aufgrund dieser Inkonsistenzen sowie der fehlenden Nachvollziehbarkeit einzelner Kostenpositionen trotz erheblichem Aufwand hat sich der Projektleiter des Hochbauamtes entschieden, generell auf die Unterzeichnung der ohnehin nachträglich eingereichten Mehrkostenabrechnungen zu verzichten.

Wie eine Durchsicht der Nachträge Nr. 28 – 67 zeigt, finden sich darin auch Änderungen, die in der Bauherrensitzung diskutiert und beschlossen wurden. Im Bericht von RA Hans-Rudolf Wild wird dazu ausgeführt, dass die Fundstellen in den Protokollen eine abschliessende Beurteilung, ob es sich um Bestellungsänderungen oder um bestellte Mehrleistungen handelt, nicht zulassen und ein solcher Schluss ohne genaue Kenntnis der konkreten Bauabläufe auch nicht möglich sei. Die nachfolgend aufgezählten Beispiele sind deshalb unter diesem Aspekt zu betrachten.

Nachtrag Nr. 28a: Sicherheit

Im Rahmen der Sicherheit und Koordination (Kostenposition Nr. 28a) wurde die Firma BDS an der Bauherrensitzung vom 5. Juni 2001 mit der Bereinigung des Sicherheitskonzeptes beauftragt. Im Protokoll vom 9. August 2001 ist vermerkt, dass der abgeänderte Sicherheitsplan genehmigt wurde. Ebenfalls in die Kategorie der Sicherheit gehören die Panzertüren, wobei betreffend Panzertüre PT3 am 25. April 2002 Änderungen gemäss einem Vorschlag der Zschokke Generalunternehmung AG genehmigt wurden. Im gleichen Zusammenhang wurden an der Bauherrensitzung vom 25. Juni 2002 fünf Laserüberwachungsgeräte für die Aussenräume sowie die Zwangsentlüftung der Gitter innen und aussen genehmigend zur Kenntnis genommen. Zu Anpassungen im Bereich der Sicherheit lässt sich auch die Genehmigung des Pflichtenhefts betreffend Sicherheit

der Firma Siemens zählen, welche im Protokoll vom 22. August 2002 unter der Rubrik „Entscheide HBA/Nutzer“ aufgeführt ist. Darin enthalten ist auch die Genehmigung aller Mehrkosten, die aus dem Pflichtenheft entstehen. Für den Nachtrag Nr. 28a machte der Generalunternehmer Mehrkosten von rund CHF 420'000.00 geltend. Hier hätte vor der Ausführung geklärt werden müssen, ob es sich zumindest teilweise um eine Beststellungsänderung handelt und welche Kostenfolgen für den Bauherrn daraus resultieren.

Nachtrag Nr. 34: Elektroinstallationen

Bezüglich Elektroinstallationen Starkstrom (Kostenposition Nr. 34) wurden an der Bauherrensitzung vom 9. August 2001 die Apparatepläne Elektro Starkstrom mit Ergänzungen, die Lichtschaltungen, sowie das Normal/USV/Generatorennetz genehmigt. Am 13. September genehmigte das Hochbauamt zudem das Anlageverzeichnis Alfacel sowie das Normalnetz/USV/Generatorennetz. Schliesslich wurde unter dieser Position am 19. September 2002 unter der Rubrik „Entscheide HBA/Nutzer“ ausgeführt, dass der Strafanstaltsleiter die Türmatrix inklusive Funktionen genehmigt hat und dass die Beleuchtung generell mit Regler versehen werde.

Nachtrag Nr. 58: Installation Schwachstrom

Die Installation des Schwachstroms (Kostenposition Nr. 58) findet ebenfalls Eingang in die Bauherrenprotokolle. Im Protokoll vom 19. September 2002 wird das Pflichtenheft der Firma Siemens in Bezug auf den Schwachstrom samt allen damit zusammenhängenden Mehrkosten genehmigt.

Bei den hier beispielhaft aufgeführten Nachträgen Nr. 34 und Nr. 58 hätte die Frage, ob es sich um eine Beststellungsänderung handelt oder nicht, vorab durch den Projektleiter des Hochbauamtes geklärt werden müssen wie auch die Frage der Mehr- und Minderkosten.

6. Beantwortung der Fragen

- 6.1 Wurden seitens der Verwaltung (insbesondere seitens der Projektleitung, des Hochbauamtes, der Strafabteilung und Aufsichtsbehörden) Fehler begangen, die die jetzige Situation verursacht oder mit verursacht haben?

Diese Fragestellung betrifft insbesondere folgende beiden Nachtragsgruppen:

- die anerkannten Nachträge (Nr. 1 – 27) gemäss S. 12 ff. des Berichtes des Regierungsrates vom 13. Dezember 2005;
- die nicht anerkannten Nachträge (Nr. 28 – 67).

Bei den Nachträgen Nr. 1 – 13 aus der Optimierungsphase wie auch den Nachträgen Nr. 14 – 27 aus der Ausführungsphase handelt es sich im Wesentlichen um Beststellungsänderungen, die aus der Weiterentwicklung des Projektes entstanden sind und für

sich allein betrachtet durchaus im Rahmen der Logik der Bearbeitungsstufen lagen. Fehler sind jedoch entstanden durch die Nichtbeachtung der Kompetenzordnung und der Organisationsabläufe. Zunächst liegen Kompetenzüberschreitungen beim Projektleiter des Hochbauamtes vor, indem er sämtliche Bestellungenänderungen aus den Nachträgen Nr. 1 – 27 selbständig unterzeichnet hat, und zwar auch jene, welche seine Kompetenz von CHF 20'000.00 überschreiten. Ein Fehler ist auch darin zu sehen, dass diese Kompetenzüberschreitungen nicht sofort bemerkt worden sind. Dies ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zunächst wurde auf Bauherrenseite keine nachvollziehbare Kostenkontrolle und kein (begleitendes) Baucontrolling durchgeführt, obschon auch letzteres in der Projektorganisation vorgesehen war. Geht man davon aus, dass das begleitende Baucontrolling (vgl. Ziffer 4.2.2.2 hiervor) nicht Teil der Organisation war, so fehlt es an einer wirksamen primären Kostenkontrolle im Hochbauamt. Sodann hat die hierarchische Aufsicht nicht funktioniert, insbesondere jene zwischen Kantonsbaumeister und Projektleiter. Aber auch der damals amtierende Baudirektor hat nicht dafür gesorgt, dass die Ergebnisse der Optimierungsphase der regierungsrätlichen Baudelegation unterbreitet wurden.

Bei den Nachträgen Nr. 28 – 67 handelt es sich gemäss dem Bericht von RA Hans-Rudolf Wild nicht um Bestellungenänderungen, insbesondere weil bei diesen der im Werkvertrag vorgesehene Mechanismus (Unterzeichnung der KV-Änderungsprotokolle) nicht eingehalten wurde. Entsprechend sind dadurch auch keine Mehrkosten für den Kanton entstanden. Die Nichtbeachtung dieses Mechanismus ist möglicherweise im Zeitdruck zu sehen, welcher offenbar sowohl von der Zschokke Generalunternehmung AG wie auch im Team der Projektleiter als gross empfunden wurde. Hinzu kamen ab dem 27. September 2001 die Folgen des Attentats, welche gerade für den Projektleiter des Hochbauamtes zu nicht unerheblichen Mehrbelastungen führten. Er wurde damit beauftragt, mit hoher Priorität ein Sicherheitskonzept für die kantonalen Verwaltungsgebäude zu erarbeiten. Dies sind zweifellos Umstände, welche eine sorgfältige Betreuung des Projektes Strafanstalt erschwerten. Gleichwohl vermögen sie Unterlassungen auch in dieser Phase nicht zu entschuldigen. Wenn in der Bauherrensitzung Änderungen diskutiert, angeregt und gar formlos beschlossen werden, so ist der Projektleiter des Hochbauamtes dafür verantwortlich, dass der Bestellungsvorgang richtig ausgelöst und abgewickelt wird. Nur auf diese Weise kann eine dauernde Kostenkontrolle überhaupt erfolgen.

Eine erhebliche Erschwernis bildet wohl auch der Umstand, dass der Projekt- und Bauleiter des Generalunternehmers in der Ausführungsphase wechselte. Während anfangs die Bestellungenänderungen von der Zschokke GU noch korrekt erfasst und dem Bauherrn bzw. dessen Vertreter unterbreitet wurden, wurden spätere Nachträge nicht mehr zeitgerecht erfasst und zur Genehmigung unterbreitet, obschon ein Teil der Bestellungenänderungen vom Hochbauamt beim Generalunternehmer gemahnt wurden.

Erschwerend kam schliesslich auch der personelle Wechsel in der Führung der Strafanstalt hinzu. Dieser Wechsel führte auch zu einer teilweisen Umformulierung der Bedürfnisse des Nutzers, und zwar auch noch nach der Optimierungsphase. Hier wäre es geboten gewesen, die Optimierungsphase, in welcher auch die Nutzerbedürfnisse nochmals überprüft werden können, vor Baubeginn und vor der eigentlichen Ausführungsphase vollständig abzuschliessen. Im Übrigen hätten aber auch spät eingebrachte

Nutzerbedürfnisse zu einem ordentlichen Bestellungsverfahren, unter Beachtung der Kompetenzordnung, führen müssen, sofern solchen Anliegen Rechnung zu tragen war.

Diese ungenügende Beachtung der vorgesehenen Abläufe bei Projekt- und Beststellungsänderungen mag im vorliegenden Fall keine finanziellen Konsequenzen haben, doch ist unschwer zu erkennen, dass solche Fehler, gepaart mit einer ungenügenden Kostenkontrolle, schwerwiegende Folgen haben können.

6.2 Wenn ja, um welche Fehler handelt es sich und wer ist dafür verantwortlich?

Dabei ist insbesondere zu prüfen:

6.2.1 Wurde die Aufsicht durch den Kantonsbaumeister, den Baudirektor, die regierungsrätliche Baudelegation und allenfalls durch den Regierungsrat richtig ausgeübt?

Der Kantonsbaumeister hat jedenfalls bis und mit Abschluss des Werkvertrags mit der Zschokke Generalunternehmung AG jeweils zeitgerecht orientiert und gehandelt. Er hat, wie bereits unter Ziffer 4.1.1 ausgeführt, insbesondere dafür gesorgt, dass die regierungsrätliche Baudelegation rechtzeitig über den erforderlichen Zusatzkredit informiert wurde. Unzureichend war aber seine unmittelbare Aufsicht über den Projektleiter bezüglich der erfolgten Beststellungsänderungen Nr. 1 – 27 und in der nachfolgenden Ausführungsphase. Zwar darf er von einem Projektleiter erwarten, dass dieser ihn bei voraussehbaren oder erfolgten und erkannten Schwierigkeiten kontaktiert. Als unmittelbarer Vorgesetzter hat er sich über ein Projekt aber regelmässig so weit zu informieren, dass Schwierigkeiten und Fehler möglichst rasch auch von ihm erkannt und behoben werden können. Es hätte nicht geschehen dürfen, dass Beststellungsänderungen im Ausmass von beinahe CHF 700'000.00 direkt durch den Projektleiter erfolgen, ohne dass der Kantonsbaumeister hiervon Kenntnis nimmt. Ebenso hätte der Kantonsbaumeister mit der gebotenen Sorgfalt erkennen können, dass in der Ausführungsphase noch Änderungen diskutiert und teilweise ausgeführt worden sind, die möglicherweise zu Mehrkosten führen. Zweckmässig wäre etwa gewesen, dass er sich periodisch über den aktuellen Kostenstand informiert hätte.

Bei der Aufsicht des Baudirektors sind verschiedene Phasen zu unterscheiden. Bis und mit Abschluss des GU-Werkvertrags mit der Zschokke Generalunternehmung AG sind keine Fehler zu erkennen. Gegenteilig wurde, nachdem bekannt geworden war, dass der ursprüngliche Objektkredit nicht eingehalten werden kann, sofort und richtig gehandelt. Fragen kann man sich allerdings, ob es nicht Aufgabe des Baudirektors gewesen wäre, die aus der Optimierungsphase resultierenden Beststellungsänderungen gesamthaft noch einmal der regierungsrätlichen Baudelegation vorzulegen. Es kann dagegen eingewendet werden, dass die einzelnen Beststellungsänderungen weit unterhalb der Vergabekompetenz der regierungsrätlichen Baudelegation lagen, weshalb eine nochmalige Information in dieser Phase nicht erforderlich war. Zu berücksichtigen ist auch, dass regierungsrätliche Baudelegationen üblicherweise offenbar vor allem in der Planungsphase, nicht aber in der Ausführungsphase begleitend tätig sind. Die Optimierungsphase befindet sich an der Schnittstelle zwischen Planung und Ausführung, indem das Projekt unmittelbar vor der Ausführung nochmals bereinigt wird. Zweifellos wäre es wün-

schenswert gewesen, wenn die regierungsrätliche Baudelegation hier noch einmal konsultiert worden wäre. Wird eine solche, sinnvolle Optimierungsphase durchgeführt, so hätten sowohl der Kantonsbaumeister wie auch der (damalige) Baudirektor die regierungsrätliche Baudelegation über die entsprechenden Ergebnisse informieren sollen.

Am 17. Oktober 2001 hat Baudirektor Hans-Beat Uttinger sein Amt angetreten. Weder beim Amtsantritt noch in der nachfolgenden Zeit wurde er über Schwierigkeiten beim Kostenmanagement Strafanstalt informiert. Für ihn bestand deshalb zunächst kein Anlass, Massnahmen zu ergreifen. Fragen kann man sich indessen, ob die Aufsichts-, Informations- und Führungsinstrumente so eingerichtet waren, dass Unregelmässigkeiten rechtzeitig bemerkt werden konnten. Dies ist, jedenfalls dem Grundsatz nach, zu bejahen. Der Informationsfluss ist sichergestellt durch die wöchentliche Amtsleitersitzung und das unmittelbar daran anschliessende Gespräch mit jedem einzelnen Amtsleiter. Hier wäre es Sache des Kantonsbaumeisters gewesen, seinen Vorgesetzten über allfällige von ihm bemerkte Schwierigkeiten zu informieren. Dies ist, wie erwähnt, nicht geschehen. Es wäre, rückblickend betrachtet, zweifellos sinnvoll gewesen, auch in der Ausführungsphase eine aktivere Informationspolitik zu betreiben und insbesondere auch die regierungsrätliche Baudelegation regelmässig einzuberufen. Dadurch wären wohl die Kompetenzüberschreitungen durch den Projektleiter bemerkt worden und möglicherweise auch die sich abzeichnenden Schwierigkeiten aus den Nachträgen Nr. 28 – 67. Allerdings kann kaum von einem eigentlichen aufsichtsrechtlichen Versäumnis gesprochen werden, da in der Ausführungsphase solche Störungen nicht ohne weiteres zu erwarten waren und man erwarten kann, dass, soweit solche auftreten, diese vom Hochbauamt bemerkt werden und hierüber rechtzeitig informiert wird.

Die regierungsrätliche Baudelegation hat das Projekt mit unterschiedlicher Intensität begleitet, schwergewichtig in der Planungsphase bis zur GU-Ausschreibung sowie nach Bekanntwerden der Mehrkostenforderung der Zschokke Generalunternehmung AG. Am 28. Januar 2000 fand für das Projekt Strafanstalt die erste Sitzung der regierungsrätlichen Baudelegation statt, an welcher darauf hingewiesen wurde, dass der ursprünglich vom Kantonsrat gesprochene Kredit in der Höhe von CHF 9.75 Mio. nicht ausreichen werde. An der zweiten und dritten Sitzung der Delegation wurde hauptsächlich die Vorlage an den Kantonsrat betreffend Zusatzkredit besprochen. Vom 13. September 2000 bis zur vierten Sitzung am 31. Januar 2003 fand dann keine Sitzung mehr statt. Dies bedeutet, dass die regierungsrätliche Baudelegation während der Optimierungsphase, welche zahlreiche Änderungen zur Folge hatte, als auch in der Ausführungsphase nicht mehr tagte. Auch der Entwurf des Werkvertrages und die von der Zschokke Generalunternehmung AG vorgeschlagene Projektorganisation gelangten nie in die regierungsrätliche Baudelegation. Die Sitzung vom 31. Januar 2003 fand schliesslich statt, nachdem im Januar 2003 eine erste Tranche der Nachforderungen durch die Zschokke Generalunternehmung AG zugestellt worden war. Ab Januar 2003 fanden wieder regelmässige Sitzungen der regierungsrätlichen Baudelegation statt. Es lässt sich kaum beanstanden, dass die regierungsrätliche Baudelegation in der Ausführungsphase nicht regelmässig tagte, zumal bei einem ordnungsgemässen Ablauf keine wichtigen Entscheide getroffen werden müssen. Zweckmässig wäre es gewesen, wenn der Baudelegation das Ergebnis der Optimierungsphase unterbreitet worden wäre und sie auch über die Probleme im Zusammenhang mit den Nachträgen Nr. 28 – 67 frühzeitig informiert worden wäre. Dies stellt jedoch kein Versäumnis der regierungsrätli-

chen Baudelegation dar. Sie durfte erwarten, dass ihr wesentliche Änderungen aus der Optimierungs- und aus der Ausführungsphase von der Baudirektion rechtzeitig unterbreitet werden, zumal sie sich in diesen Phasen üblicherweise offenbar nicht mehr intensiv mit dem Projekt und seiner Umsetzung beschäftigt.

Eine Verantwortung des Regierungsrates besteht nicht. Fehler sind hier auf tieferen Hierarchiestufen begangen worden, welche von dem Regierungsrat nachgeordneten Behörden und Personen hätten bemerkt werden müssen

Aufgabe des Leiters der Strafanstalt war es, die Bedürfnisse des Nutzers zu erfassen und zeitgerecht in den Planungs- und Bauprozess einzubringen. Die wichtigen Fragen sollten dabei auch mit dem Sicherheitsdirektor besprochen werden. Gemäss den Angaben von Regierungsrat Hanspeter Uster ist diese Information auch regelmässig geschehen. Die Einbringung der Bedürfnisse ist wohl zum überwiegenden Teil zeitgerecht vor sich gegangen. Dass das Betriebskonzept auch noch in der Bauphase bearbeitet worden war bzw. Nutzeranliegen vorgetragen wurden, kann weder dem Leiter der Strafanstalt noch anderen Beteiligten als Fehler vorgehalten werden. Solche Änderungen sind in der Projektentwicklung und -detaillierung üblich und nicht vermeidbar, da auch in dieser Phase laufend Entscheide gefällt werden müssen. Abgesehen vom nachträglich eingebauten Kraftraum handelte es sich nicht um Entscheide, welche verspätet erkannt und getroffen worden sind. Eine wesentliche Behinderung eines ordnungsgemässen Bestellvorgangs ist dadurch nicht entstanden.

6.2.2 Wurden Kompetenzen überschritten

- bei den anerkannten Nachträgen?
- bei den nicht anerkannten Nachträgen?
- beim Vergleich des Kantonsbaumeisters vom 26. November 2004 mit der Generalunternehmung?

Bei den anerkannten Nachträgen (Nr. 1 – 27) sind die Vergabekompetenzen teilweise überschritten worden (vgl. Ziffer 5.1 hievore).

Bei den nicht anerkannten Nachträgen (Nr. 28 – 67) wurden keine Kompetenzen überschritten, da gemäss Bericht Wild keine Beststellungsänderungen mehr erfolgten. Aus den vorhandenen Unterlagen/Protokollen ist auch nicht ersichtlich, wer die entsprechenden Änderungen in Auftrag gegeben hat. Zudem fehlen bei diesen Nachträgen die sonst üblichen und unterzeichneten KV-Änderungsprotokolle. Eine Kompetenzüberschreitung kann deshalb in diesen Fällen nicht ausgemacht werden.

Beim Vergleich des Kantonsbaumeisters vom 26. November 2004 mit der Generalunternehmung wurden keine Kompetenzen überschritten (vgl. Ziffer 6.6.1 hienach).

6.3 Welche Beteiligten auf Seiten der Baudirektion, der Sicherheitsdirektion und der Gefängnisdirektion haben welche Änderungen (Mehrkostenpositionen) bei der Strafanstalt mit dem GU verhandelt und beauftragt? Gibt es darüber Protokolle? Wem gingen

sie zu? Wurden darin Mehrkosten erwähnt oder war die Kostenpflicht bekannt? Worin liegt der Unterschied zu den nicht anerkannten Mehrkostenpositionen Nr. 28 – 67?

Die anerkannten Nachträge rühren einerseits aus der Optimierungsphase her (Nachträge Nr. 1 – 13) und andererseits aus der Ausführungsphase (Nachträge Nr. 14 – 27). Diese Nachträge sind einerseits aus der Optimierungsarbeit des Teams dieser Phase und andererseits in der Ausführungsphase im Wesentlichen in den Bauherrensitzungen entstanden. Die Generalunternehmung hat diese Nachträge alsdann jeweils erfasst, Offerten eingeholt, worauf sie hernach vom Projektleiter des Hochbauamtes mit dem Projektleiter der Generalunternehmung verhandelt wurden. Die schriftliche Bestellung hat der Projektleiter Hochbauamt selbständig vorgenommen. Zu jeder Beststellungsänderung der Nachträge Nr. 1 – 27 gibt es entsprechende Protokolle.

6.4.1 Wer hat den Entscheid gefällt betreffend die spezielle Schliessanlage für die Türen der Strafanstalt respektive diese Beststellungsänderung verlangt?

Die Firma BDS (Beratende Dienstleistungen Sicherheit) hatte bereits im am 28. Februar 2001 unterbreiteten Sicherheitskonzept elektronische Schlösser für eine Vielzahl der in der Strafanstalt vorhandenen Türen vorgesehen, um diese zentral ansteuern zu können. So war auch für einige Zellentüren bereits eine elektronische Schliessung vorgesehen. Bereits zu dieser Zeit fand der damalige Projektleiter Peter Meier wenig Gefallen an der Möglichkeit, einzelne Abteilungen oder Türen frei zu schalten, vorwiegend mit der Begründung, dass die Ausrüstung einer so grossen Anzahl von Türen mit erheblichen Kosten verbunden sei. Aus diesem Grund wurde in der ursprünglichen Planung eine Schliessung der Türen vorgesehen, welche aus zwei Systemen bestand. Einerseits sollten gewisse Türen mit elektronischen Schlössern ausgerüstet werden, während andere lediglich mechanisch bedient werden sollten. Somit wäre der Erschliessungsbereich mit elektronischen Schlössern bestückt worden und die restlichen Türen mit einem Kaba-System.

Als der neu eingesetzte Projektleiter des Hochbauamtes anlässlich einer Veranstaltung zu Sicherheitsvorkehrungen erfuhr, dass die von der Zschokke Generalunternehmung AG offerierten Türen nicht den neusten Standards entsprachen, wurden diese nach einer Analyse durch den Experten Werner Frei durch ein anderes Modell ersetzt, welches den Sicherheits- und Brandschutzanforderungen standhielt. Da die Türen in engem Konnex zum eingebauten Schloss stehen, wurde anlässlich der Änderung im Türsystem auf das Schlosssystem auf Elektronik umgestellt. Die Begründung für diesen Schritt lag darin, dass mit der Verwendung von mehrheitlich elektronischen Schlössern eine einheitliche Bestückung erreicht werden konnte, was vor allem im Bereich der Produktion, der Wartung, der Sicherheit und der Optimierung mit dem Badge-System der Polizei, welche für den nächtlichen Support vorgesehen ist, wesentliche Vorteile brachte und heute noch bringt. Die Aufrüstung der meisten Türen mit elektronischen Schlössern war gemäss Angaben des Leiters der Strafanstalt zwar kein ausdrücklich formuliertes Anliegen des Nutzers, doch wurde sie von diesem gerne entgegengenommen, da dies im täglichen Betrieb zu Vereinfachungen der Abläufe und zur Erhöhung der Sicherheit führte.

Der Auftrag, diverse Türen mit dem elektronischen Schliesssystem auszurüsten, ist letztlich durch das Hochbauamt veranlasst worden, allerdings nicht als formelle Bestel­lungsänderung, sondern um sicherzustellen, dass das vertraglich Geschuldete realisiert wird. Dabei wurden aber wohl auch Anliegen des Nutzers berücksichtigt, so dass teil­weise etwas anderes und Zusätzliches eingebaut wurde als ursprünglich vereinbart. Da­bei wurde aber keine eigentliche Bestel­lungsänderung vorgenommen; es liegt keine un­terzeichnete Bestel­lungsänderung vor. Das Hochbauamt und insbesondere dessen Pro­jekt­leiter haben diese Abklärungen richtigerweise und korrekt vorgenommen. In An­betracht der komplexen Fragestellung wurde aber zurecht (nochmals) ein Sicherheits­experte zugezogen.

6.4.2 Mit welchen Mehrkosten?

Im Hinblick auf die Ausführungen im Bericht Wild sind Mehrkosten für den Kanton nur im Zusammenhang mit den Bestel­lungsänderungen 1 – 27 entstanden, da weitere Änderungen nicht unterzeichnet und dementsprechend nicht als eigentliche Bestel­lungsänderungen angesehen werden können. Da die Bestückung der Türen mit elektro­nischen Schlössern nicht in diesen Bestel­lungsänderungen enthalten ist, sind für den Kanton keine Mehrkosten entstanden.

6.5.1 Hat der Baudirektor den Kantonsbaumeister mit den Vergleichsverhandlungen mit Zschokke Generalunternehmung AG beauftragt?

Nach einem zeitweisen Unterbruch trat die regierungsrätliche Baudelegation, wie er­wähnt, am 31. Januar 2003 wieder zusammen. Sicherheitsdirektor Hanspeter Uster wurde vom Strafanstaltsleiter im Herbst 2002 auf mögliche Schwierigkeiten im Zu­ sammenhang mit den Erstellungskosten aufmerksam gemacht. Regierungsrat Uster hat daraufhin den Baudirektor informiert. Das Ausmass der vom Generalunternehmer gel­ tend gemachten Kosten wurde jedoch erst im Januar 2003 bekannt und erkannt, und zwar als Zschokke seine erste Tranche von Nachforderungen aus den Nachträgen Nr. 28 – 67 präsentierte. Daraufhin hat Kantonsbaumeister Staub umgehend den Baudirek­ tor informiert und sofort die regierungsrätliche Baudelegation zu einer Sitzung eingela­ den, die dann am 31. Januar 2003 stattfand. An dieser Sitzung waren die Herren Hans­ Beat Uttinger, Hanspeter Uster, Peter Hegglin, Patrick Cotti, Herbert Staub und Alfons Eder anwesend. Alfons Eder informierte die Delegation anlässlich dieser Sitzung erst­ mals, dass die Zschokke Generalunternehmung AG eine Mehrforderung von rund CHF 2 Mio. geltend mache und dadurch der gesprochene Kredit überschritten würde. Alfons Eder wies aber ebenfalls darauf hin, dass lediglich die Bestel­lungsänderungen Nr. 1 – 27 unterzeichnet worden seien und den nun nachgereichten Forderungen keine unterzeichneten Bestel­lungsänderungen zugrunde liegen würden. Die regierungsrätli­ che Baudelegation beauftragte das Hochbauamt, eine detaillierte Kostenanalyse vorzu­ nehmen, um festzustellen, welche Forderungen des Generalunternehmers berechtigt seien. Diese Kostenanalyse und Bereinigung verzögerte sich, vor allem weil der Gene­ ralunternehmer die in Aussicht gestellte Schlussabrechnung nicht vorlegte, was in der Sitzung der regierungsrätlichen Baudelegation vom 23. Juni 2003 mitgeteilt wurde. In derselben Sitzung (23. Juni 2003) orientierte das Hochbauamt darüber, dass der Pro­ jekt­leiter des Hochbauamtes irrtümlich davon ausging, dass vom VZ2-Annexbau Straf­ anstalt weitere CHF 770'000.00 als Kredit zur Verfügung stehen würden. Dies führte

dazu, dass im Kostenvoranschlag für die Fertigstellung der Holzbearbeitung zu wenig Mittel eingesetzt wurden. Die Baudelegation äusserte ihr Erstaunen und beauftragte daraufhin das Hochbauamt, zusammen mit der Strafanstalt eine Minimallösung zu suchen und die betrieblichen und finanziellen Folgen aufzuzeigen. An der Sitzung vom 11. August 2003 erhielt der Kantonsbaumeister den Auftrag, die StaWiKo über die Vorfälle zu informieren, was am 12. August 2003 auch umgehend geschehen ist. Dabei hat er mitgeteilt, dass im schlimmsten Fall mit einer Kostenüberschreitung von CHF 2 Mio. gerechnet werden müsse. Das weitere Vorgehen sollte die Überprüfung und Analyse der Schlussabrechnung durch das Hochbauamt ergeben. Anschliessend wolle man der Zschokke Generalunternehmung AG mitteilen, welche Mehrkosten akzeptiert werden und eine Verhandlung über die „definitiven akzeptablen Kosten“ führen.

Am 16. Februar 2004 (Eingang Hochbauamt: 1. März 2004) reichte die Zschokke Generalunternehmung AG eine Schlussrechnung mit einem geforderten Werklohn von total CHF 13'243'072.15 ein. Die (detaillierte) Schlussabrechnung mit Datum vom 31. Januar 2004 wurde am 7. Juni 2004 (Eingangsstempel) bei der Baudirektion eingereicht. Hier verlangt die Zschokke Generalunternehmung AG einen – von der Schlussrechnung wesentlich abweichenden – Werklohn von insgesamt CHF 14'378'165.00.

Ab Januar 2004 wurden verschiedene Diskussionen über die Bauabrechnung geführt. In Anbetracht der komplexen Rechts- und Sachlage hat die Baudirektion im September 2004 RA Hans-Rudolf Wild beigezogen, welcher für diese Angelegenheit alsdann beratend zur Seite stand. Der Baudirektor war über die laufenden Verhandlungen informiert, hatte jedoch von den Zahlen und Forderungen, die den Gesprächen zugrunde gelegt wurden, keine detaillierte Kenntnis, da diese ja Gegenstand der Verhandlungen waren.

Nach einer weiteren gemeinsamen Besprechung zwischen den Parteien am 11. November 2004 erhielt der Kantonsbaumeister vom Baudirektor den Auftrag, der Zschokke Generalunternehmung AG einen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten, was Ersterer auch gegenüber der Zschokke Generalunternehmung AG mit E-Mail vom 17. November 2004 kommunizierte. Bevor der Vergleich der Gegenpartei unterbreitet wurde, hat der Projektleiter des Hochbauamtes auch die rechtliche Würdigung von RA Hans-Rudolf Wild eingeholt, welcher dem Vorschlag unter Anfügung eines formellen Zusatzes zugestimmt hat. Am 17. November 2004 wurde der Zschokke Generalunternehmung AG der Vergleichsvorschlag unterbreitet.

Vor diesem Hintergrund kann die Frage dahingehend beantwortet werden, dass der Baudirektor den Kantonsbaumeister zu den Vergleichsverhandlungen mit der Zschokke Generalunternehmung AG beauftragt hat.

6.5.2 Hat der Baudirektor zum Verhandlungsmandat Vorbehalte angebracht?

Der Baudirektor liess sich über die Verhandlungen mit dem Generalunternehmer informieren. Er hat dem Verhandlungsteam jedoch keine bestimmten inhaltlichen Vorgaben gemacht, da ja die Verhandlungen auch dazu dienten, zunächst die Differenzen ü-

ber die geltend gemachten Mehrkosten zu bereinigen und darauf aufbauend einen Vergleich zu suchen. Mit dem Beizug von RA Hans-Rudolf Wild und der Beauftragung des involvierten Kantonsbaumeisters Herbert Staub konnte davon ausgegangen werden, dass die Lage richtig erfasst und eingeschätzt würde. Allerdings sollte nach Einschätzung des Baudirektors ein allfälliger Vergleich nur unter Vorbehalt der Zustimmung des Regierungsrates erfolgen. Diese Einschränkung war dem Kantonsbaumeister während den Verhandlungen auch bewusst.

6.5.3 Wurde der Baudirektor zeitgerecht von den Vergleichsverhandlungen?

Der Baudirektor war an der Sitzung der regierungsrätlichen Baudelegation vom 31. Januar 2003 ebenfalls anwesend, als vom Projektleiter des Hochbauamtes zum ersten Mal über die finanziellen Schwierigkeiten beim Bauprojekt orientiert wurde. Anlässlich der wöchentlichen Geschäftsleitungssitzung der Baudirektion wurde der Baudirektor über die einzelnen Schritte der Verhandlungen mit der Zschokke Generalunternehmung AG informiert. So geht aus dem Protokoll vom 30. Juni 2004 hervor, dass der Projektleiter des Hochbauamtes die Anwesenden, und damit auch den Baudirektor, darüber informiert hat, dass man sich bei den Verhandlungen mit der Zschokke Generalunternehmung AG in der Schlussphase befinde. Er brachte allerdings Zweifel an, ob eine Einigung in naher Zukunft stattfinde. Im Protokoll der Geschäftsleitungssitzung der Baudirektion vom 15. September 2004 informierte der Projektleiter des Hochbauamtes darüber, dass man sich noch in derselben Woche mit dem Anwalt treffe, um die rechtliche Auseinandersetzung mit der Zschokke Generalunternehmung AG vorzubereiten.

Der Kantonsbaumeister teilte sodann auf Befragung hin mit, dass der Baudirektor zu jeder Zeit anlässlich der wöchentlich zwischen ihnen stattfindenden Gespräche über die jeweilige Situation von Beginn weg informiert wurde.

Auch der Baudirektor selbst führte aus, über die Verhandlungen im Bild gewesen zu sein, auch wenn er von den Zahlen keine detaillierte Kenntnis hatte. Jedoch wurde er vom Kantonsbaumeister über den Stand der Dinge informiert. Er wollte erst dann das weitere Vorgehen bestimmen, wenn der Vergleich unter Vorbehalt der Zustimmung des Regierungsrates vorbereitet war.

Aus diesen Aussagen und den entsprechenden Protokollen der Geschäftsleitung lässt sich schliessen, dass der Baudirektor bereits frühzeitig über die Vergleichsverhandlungen ins Bild gesetzt wurde.

6.5.4 Wurde er vom Kantonsbaumeister im Zeitraum der Verhandlungen zwischen November und Ende Dezember 2004 zeitgerecht informiert?

Sowohl gemäss Aussagen von Kantonsbaumeister Herbert Staub wie auch von Direktionssekretär Max Gisler war Baudirektor Hans-Beat Uttinger über die Vergleichsverhandlungen informiert. Der Baudirektor selbst bestätigte diese Aussagen. Die wöchentlichen Sitzungen zwischen Kantonsbaumeister und Baudirektor dienten auch in dieser

Phase zur Orientierung über die Vergleichsverhandlungen. Folglich war der Baudirektor auch im Zeitraum von November bis Dezember 2004 zeitgerecht über den jeweiligen Stand der Dinge informiert.

- 6.5.5 Hat der Kantonsbaumeister Zschokke selbständig mit Schreiben vom 17.11.2004 einen Vergleich über CHF 1.748 Mio. Zusatzzahlung für Bestellungenänderungen resp. total CHF 13.148 Mio. angeboten?

Das Schreiben vom 17. November 2004 wurde im Einverständnis mit dem Baudirektor verfasst und versandt, was der Kantonsbaumeister der Zschokke Generalunternehmung AG in seinem E-Mail vom 17. November 2004 auch kundgetan hat. Der Kantonsbaumeister wollte mit den Vergleichsverhandlungen einen zeit- und kostenintensiven Prozess vermeiden, bei welchem zudem die von ihm als nicht gering eingestufte Gefahr bestanden hätte, zu einer höheren Schlusszahlung verpflichtet zu werden. Der Baudirektor hat auch betreffend dieses Schreiben darauf gedrängt, dass es in Absprache mit RA Hans-Rudolf Wild verfasst wird, um sicherzustellen, dass das Angebot auch aus rechtlicher Sicht beurteilt wird. RA Hans-Rudolf Wild erteilte zum Inhalt des Briefes unter Anbringung eines formellen Zusatzes mit E-Mail vom 15. November 2004 seine Zustimmung.

- 6.5.6 Weshalb ging der Kantonsbaumeister bei den Vergleichsverhandlungen davon aus, dass Mehrkostenpositionen in Höhe von rund 1.7 Mio. für den Kanton kostenpflichtig sind?

Gemäss eigenen Aussagen war der Kantonsbaumeister der Ansicht, dass der Kanton bei gewissen Positionen einen Gegenwert erhalten habe, welcher die Zschokke Generalunternehmung AG zu einer Nachforderung berechtigen würde. Ebenso erachtete der Kantonsbaumeister gewisse Positionen als effektive kostenpflichtige Bestellungenänderungen, obwohl bei diesen der vertraglich festgelegte formelle Weg nicht eingehalten wurde. Demzufolge erachtete der Kantonsbaumeister zumindest einen Teil der Forderung als gerechtfertigt, was zum Angebot in der Höhe von CHF 1.7 Mio. führte. Diese Beurteilung beruhte auch auf der Überlegung, welche sowohl mit dem Baudirektor als auch mit dem beigezogenen Anwalt diskutiert wurde, dass damit ein langer und aufwendiger Prozess mit entsprechenden Risiken vermieden werden könne.

- 6.6.1 Weshalb hielten der Kantonsbaumeister und allenfalls der Baudirektor die Baudirektion zum Vergleichsabschluss mit Zschokke zuständig?

Am 26. November 2004 haben sich Kantonsbaumeister Staub und Geschäftsleiter Brogna des Generalunternehmers getroffen und dabei einen Vergleich unterzeichnet. Vor diesem Datum wurde, wie vorstehend erläutert, während längerer Zeit versucht, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Eine Annäherung der Standpunkte wurde dabei aber nicht erreicht, da nicht nur über die Höhe von einzelnen Positionen, sondern auch über die grundsätzliche Frage, ob Mehrkosten überhaupt geschuldet sind, Differenzen

bestanden haben. Mit E-Mail vom 19. November 2004 orientierte der Kantonsbaumeister unter anderem den Projektleiter des Hochbauamtes und RA Hans-Rudolf Wild, dass er sich am 26. November 2004 mit Herrn Brogna „unter vier Augen“ treffen werde, in der Absicht einen Schlussstrich zu ziehen. An der Besprechung vom 26. November 2004 einigten sich Herr Staub und Herr Brogna auf ein Honorar von Total CHF 13'400'000.00, inklusive Mehrwertsteuer, per Saldo aller Ansprüche. Auf dem von diesen Personen unterzeichneten Papier findet sich kein Vermerk, ob eine Genehmigung des Vergleichs auf Seiten des Generalunternehmers und auf Seiten des Kantons noch erforderlich ist oder nicht. Gemäss Aussage von Kantonsbaumeister Staub gegenüber dem Unterzeichneten waren sich beide Beteiligten, insbesondere auch Herr Brogna, darüber im Klaren, dass der Vergleich zu seiner Gültigkeit ebenfalls der Genehmigung durch den Regierungsrat bedarf. Ob dieses Wissen bei beiden Beteiligten damals so vorhanden war oder nicht, kann letztlich nicht geklärt werden. Dies ist für die Frage der Verbindlichkeit des Vergleichs indessen nicht entscheidend. Aus der unmittelbar nachfolgenden Korrespondenz ergibt sich, dass der Vergleich unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat abgeschlossen worden ist. Mit E-Mail vom 16. Dezember 2004 hat Kantonsbaumeister Herbert Staub Raffael Brogna darüber informiert, dass der Regierungsrat den Vergleich an seiner Sitzung vom 21. Dezember 2004 beraten und darüber Beschluss fassen werde. In einem Schreiben vom 22. Dezember 2004 orientierte Baudirektor Hans-Beat Uttinger Raffael Brogna, dass der Regierungsrat das Ergebnis (des Vergleichs) zum Anlass nehmen werde, den Kantonsrat damit zu befassen, so dass es mit der Schlusszahlung auch seine „gesetzliche Richtigkeit“ haben werde. Mit anderen Worten: Die sofortige Auszahlung sei aus gesetzlichen Gründen nicht möglich. Im Antwortschreiben vom 11. Januar 2005 an den Baudirektor teilt Raffael Brogna mit, dass an der Sitzung vom 26. November 2004 Kantonsbaumeister Staub wie auch er selbst davon ausgegangen seien, dass der Vergleich vorbehaltlich des regierungsrätlichen Beschlusses getroffen wurde und nur vom Regierungsrat genehmigt werden müsste. Mit dieser schriftlichen Bestätigung des Generalunternehmers ist klar gestellt, dass beide Seiten den Vergleich mit dem Vorbehalt abgeschlossen haben, dass er zumindest noch vom Regierungsrat genehmigt werden müsse. Bekanntlich hat der Regierungsrat den Vergleich nicht genehmigt.

Kantonsbaumeister Herbert Staub hat nach dem Gesagten den Vergleich unter dem Vorbehalt unterzeichnet, dass dieser noch der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfe. Es ist allerdings bedauerlich, dass dieser Vorbehalt auf dem handschriftlich verfassten Papier nicht ausdrücklich aufgenommen worden ist. Das Fehlen eines solchen handschriftlichen Hinweises ändert aber nichts daran, dass der Vergleich unter dem genannten Vorbehalt abgeschlossen worden ist. Dem Schreiben von Baudirektor Hans-Beat Uttinger an die Generalunternehmung vom 22. Dezember 2004 kann entnommen werden, dass auch der Baudirektor davon ausgegangen ist, dass er weder den Kantonsbaumeister noch sich selbst zum Vergleichsabschluss als zuständig erachtete. Nur so kann der Hinweis verstanden werden, dass der Regierungsrat am 21. Dezember 2004 den Vergleich seinerseits beraten und darüber Beschluss fassen werde.

Eine andere Frage ist, ob sich Kantonsbaumeister Herbert Staub und allenfalls der Baudirektor die Baudirektion zum Vergleichsabschluss mit Zschokke Generalunternehmung AG als abschliessend zuständig erachteten. Herbert Staub hat anlässlich der Befragung durch den Unterzeichneten ausgesagt, dass er sich stets bewusst gewesen

sei, dass er den Vergleich lediglich unter der Bedingung abschliessen könne, dass auch der Regierungsrat diesem zustimme. Er habe dies anlässlich der Vergleichsverhandlungen auch mehrfach mündlich kundgetan und die Gegenpartei sei somit davon in Kenntnis gesetzt worden. Er habe es lediglich versäumt, diesen Umstand schriftlich festzuhalten. Für diese Ausführungen spricht auch das Schreiben der Zschokke Generalunternehmung AG vom 11. Januar 2005, in welchem diese ausführt, dass sie ebenfalls davon ausging, dass „der Vergleich vorbehaltlich regierungsrätlichem Beschluss getroffen wurde und nur vom Regierungsrat genehmigt werden müsste“.

Anlässlich seiner Befragung hat der Baudirektor Hans-Beat Uttinger ausgeführt, dass er zu keinem Zeitpunkt weder die Baudirektion noch sich selbst für den Abschluss eines Vergleiches als zuständig erachtet habe. Er habe den Kantonsbaumeister zwar damit beauftragt, Verhandlungen mit der Zschokke Generalunternehmung AG zu führen, um die Angelegenheit baldmöglichst einem Ende zuzuführen, doch sei er immer davon ausgegangen, dass ein durch den Kantonsbaumeister abgeschlossener Vergleich anschliessend der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfe. Dies wurde zwar während der Verhandlungsphase zwischen ihm und Kantonsbaumeister Herbert Staub nie explizit besprochen, doch sei er sicher, dass dies auch dem Kantonsbaumeister bewusst gewesen sei. Weiter führte er aus, dass er sich mit Kantonsbaumeister Herbert Staub und dem Beizug von RA Hans-Rudolf Wild genügend abgesichert fühlte, dass ein sachdienlicher Vergleichsvorschlag zustande kommen würde, weshalb er sich über die einzelnen Verhandlungsschritte zwar informieren liess, die jeweils präsentierten Zahlen jedoch nicht im Einzelnen überprüfte, da er dazu aufgrund des fehlenden Einblicks auch gar nicht in der Lage gewesen sei. Er wollte stets erst zum Vergleich Stellung beziehen, wenn dieser in seiner ausgehandelten Form vorliegen würde. Als ihm Kantonsbaumeister Herbert Staub schliesslich den Vergleich unterbreitete, habe er umgehend darauf hingewiesen, dass mit diesem Vorschlag nun der Regierungsrat befasst werden müsste. Dies ist an der Sitzung vom 21. Dezember 2004 auch geschehen.

Aufgrund der Ausführungen des Baudirektors als auch des Kantonsbaumeisters ist davon auszugehen, dass sich beide bewusst waren, dass die Baudirektion zwar die Verhandlungen für einen Vergleich führen dürfte, ein Vergleich jedoch zu seiner Verbindlichkeit der Zustimmung des Regierungsrates bedürfe.

- 6.6.2 In welchen anderen früheren Bauvorhaben hat der Kantonsbaumeister Verhandlungen und Verträge in gleicher Grössenordnung wie der Vergleich selbständig abgeschlossen?

Kantonsbaumeister Herbert Staub hat in anderen früheren Bauvorhaben keine Vergleiche in der hier zur Diskussion stehenden Grössenordnung selbständig abgeschlossen.

- 6.7 Wann hat der Baudirektor den Regierungsrat über den im November 2004 abgeschlossenen Vergleich orientiert und wann über sein Schreiben vom 22.12.2004 an Zschokke, worin er den Vergleich begrüsst?

Der Baudirektor hat den Regierungsrat über den von Kantonsbaumeister Herbert Staub mit Raffael Brogna von der Generalunternehmung am 26. November 2004 abgeschlossenen Vergleich erstmals an der Sitzung des Regierungsrates vom 21. Dezember 2004 informiert. Der Regierungsrat beauftragte die Baudirektion, alle noch möglichen, rechtlichen Massnahmen zu treffen, dass dieser Vergleich vom 26. November 2004 nicht definitiv, sondern nur „unter Vorbehalt der Zustimmung des Regierungsrates und des Kantonsrates“ abgeschlossen wird. Gleichzeitig wurde die Baudirektion beauftragt, den Regierungsrat an seiner Sitzung vom 4. Januar 2005 über diese Massnahmen zu orientieren. Aufgrund dieser Weisung hat die Baudirektion das bekannte Schreiben vom 22. Dezember 2004 an Zschokke verfasst und versandt. Über dieses Schreiben wurde der Regierungsrat alsdann an seiner Sitzung vom 17. Januar 2006 informiert. An dieser Sitzung wurde der Regierungsrat auch über das Antwortschreiben der Zschokke Generalunternehmung AG vom 11. Januar 2005 orientiert.

Damit wurde der Regierungsrat rechtzeitig informiert. Man kann sich aber fragen, ob nicht schon Anfang 2003, nachdem das Ausmass der geltend gemachten Mehrforderungen bekannt war, der Regierungsrat förmlich hätte informiert werden müssen. Offenbar wurde der Regierungsrat damals vom Baudirektor nur beiläufig orientiert, ohne dass das Geschäft speziell behandelt worden ist. In Anbetracht der Höhe der geltend gemachten Forderung, hätte eine vollumfängliche Information erfolgen müssen.

- 6.8 Wurde der Vergleich vom 24.11.2004 teilweise oder vollständig widerrufen oder nachträglich durch einen Vorbehalt ergänzt?

Wie aus der Beantwortung zu Frage 6.6 hervorgeht, wurde der Vergleich vom 24. November 2004 weder teilweise noch vollständig widerrufen oder nachträglich durch einen Vorbehalt ergänzt. Der Vergleich vom 24. November 2004 wurde von Anbeginn an unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat abgeschlossen und von letzterem nicht genehmigt.

7. Fazit

- 7.1 Ausgehend vom Bericht Wild kann festgehalten werden, dass die vom Kantonsrat bewilligten Kredite (Objektkredit von 9.75 Mio. Franken und Zusatzkredit von 2.778 Mio. Franken) nicht überschritten worden sind. Dies vor allem deshalb, weil die Zschokke Generalunternehmung AG für die Nachträge Nr. 28 – 67 keinen Anspruch auf Vergütung hat.
- 7.2 Die gewählte Organisation ist grundsätzlich geeignet, ein Projekt wie die Strafanstalt kosten- und termingerecht zu planen und auszuführen.
- 7.3 Die wesentlichen Gründe für die Probleme und Fehler liegen in der ungenügenden Kostenkontrolle, im teilweisen Nichteinhalten der gewählten Organisationsform auf verschiedenen hierarchischen Ebenen, im verspäteten Erkennen von Problemen und in der entsprechend ungenügenden Information.

- 7.4 Die einzelnen Phasen der Projektentwicklung und -ausführung sind nicht immer klar und hinreichend auseinander gehalten bzw. voneinander abgegrenzt worden.

8. Empfehlungen

Welche Massnahmen organisatorischer Art (Kompetenzen) empfiehlt der Experte, um solche Vorfälle in Zukunft zu vermeiden?

- 8.1 Die Planungsphase und die Ausführungsphase sind klarer voneinander zu trennen. Zunächst müssen vor Beginn der Ausführungsphase die Bedürfnisse des Nutzers geklärt werden. Hernach ist die eigentliche Optimierungsphase durchzuführen. Alsdann sind die aufgrund des bereinigten Projektes entstandenen Mehr- und Minderkosten zu berechnen. In Kenntnis des modifizierten Projektes und der Mehr- bzw. Minderkosten sind schliesslich die Bestellungenänderungen vorzunehmen.
- 8.2 Die Bestellungenänderungen aus der Optimierungsphase sind einerseits durch die Bedürfnisse des Nutzers initiiert und andererseits aus der Optimierung des Projektes (Nutzen- / Kostenverhältnis etc.). Bestellungenänderungen aus dieser Phase sind in der Regel nicht von bloss untergeordneter bautechnischer Relevanz, sondern sind, wie das Beispiel der Strafanstalt zeigt, sowohl in finanzieller wie auch in nutzungsmässiger Hinsicht durchaus von Bedeutung. Es ist deshalb gerechtfertigt, dass die Änderungen aus dieser Phase von der regierungsrätlichen Baudelegation beschlossen werden.
- 8.3 Bestellungenänderungen in der Ausführungsphase können bei einer vorgeschalteten Optimierungsphase auf ein Minimum reduziert werden. Demnach können Bestellungenänderungen in der Ausführungsphase grundsätzlich nach der ordentlichen Kompetenzordnung bewilligt werden, wobei allerdings sicherzustellen ist, dass keine Überschreitung des Kredites erfolgt und bis zum Abschluss aller Arbeiten stets genügend Reserven vorhanden sind. Auch in der Ausführungsphase sind Bestellungenänderungen, ganz unabhängig von der Höhe der Mehrkosten, der regierungsrätlichen Baudelegation zum Entscheid vorzulegen, wenn es sich nicht um bloss unwesentliche Projektänderungen handelt.
- 8.4 Der Informationsfluss zwischen dem Team der Projektleiter, dem Kantonsbaumeister, dem Baudirektor, der regierungsrätlichen Baudelegation und dem Regierungsrat ist zu verbessern durch eine kontinuierliche Information in beiden hierarchischen Richtungen über alle wesentlichen Vorgänge.
- 8.5 Es ist ein begleitendes Baucontrolling auf Seiten des Kantons als Bauherr einzuführen, so dass entsprechend dem Baufortschritt stets Klarheit besteht über den aktuellen Kostenstand im Vergleich zum ursprünglichen und laufend angepassten Kostenvoranschlag. Zusätzlich könnte ein Baucontrolling auch die Einhaltung der organisatorischen Abläufe überwachen.

- 8.6 Die Aufgaben der regierungsrätlichen Baudelegation sind klar zu definieren. Bis anhin gibt es für diese Institution kein Pflichtenheft, und niemand kann nähere Auskünfte dazu erteilen, was in den Kompetenzbereich dieser Delegation fällt. Eine Stärkung der Baudelegation sollte die Verpflichtung der Baudirektion beinhalten, die Delegation dauernd über den Stand der Dinge bei den laufenden Projekten (insbesondere hinsichtlich Kostenentwicklung) sowie über wesentliche Bestellungenänderungen zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen

RA Hans Hagmann

Inhaltverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
1.1	Beschluss des Kantonsrats über Objektkredit	1
1.2	Beschluss des Kantonsrats über Zusatzkredit	1
1.3	Inbetriebnahme der neuen Strafanstalt	1
1.4	Schlussabrechnung und Vergleich	1
2.	Auftrag	2
2.1	Auftrag	2
2.2	Klärung Mehrkosten	2
2.3	Erweiterung des Auftrags an den Unterzeichneten	2
2.4	Interpellation der CVP-Fraktion	2
2.5	Bericht	2
3.	Kreditarten und Vergabekompetenzen	3
3.1	Verpflichtungs- und Zahlungskredite	3
3.2	Kreditüberwachung	4
3.3	Auftragsvergabe und Kompetenzregelung	4
3.4	Nachträge und Kreditüberschreitungen	5
4.	Projektorganisation und Chronologie Neubau Strafanstalt Zug	5
4.1	Projektierungsphase	6
4.1.1	Objekt- und Zusatzkredit Kantonsrat	6
4.1.2	Generalunternehmersubmission	6
4.1.2.1	Vorbereitung	6
4.1.2.2	Zuschlag und Vertragsunterzeichnung	7
4.1.3	Kostenstand im Zuschlagszeitpunkt	7
4.2	Ausführungsphase	7
4.2.1	Vorbereitung und Ausführung	7
4.2.1.1	Vereinbarung Projektorganisation	7
4.2.1.2	Optimierungsphase	8
4.2.1.3	Abbruch und Neubau	8
4.2.1.4	Kostenstand nach Bauvollendung	8
4.2.2	Die Organisation	9
4.2.2.1	Projektleitung	9
4.2.2.2	Controlling	10
4.2.2.3	Kantonsbaumeister	10
4.2.2.4	Baudirektor	10
4.2.2.5	Leiter Strafanstalt	11
4.2.2.6	Sicherheitsdirektor	11
4.2.2.7	Regierungsrätliche Baudelegation	12
4.2.2.8	Regierungsrat	13
4.2.3	Das Betriebskonzept und die Anliegen des Nutzers	13

5.	Bestellungsänderungen	15
5.1	Nachträge Nr. 1 – 27	16
5.2	Nachträge Nr. 28 – 67	17
6.	Beantwortung der Fragen	20
6.1	Wurden Seitens der Verwaltung Fehler begangen?	20
6.2	Wenn ja, um welche Fehler handelt es sich und wer ist dafür zuständig?	22
6.2.1	Wurde die Aufsicht durch den Kantonsbaumeister, den Baudirektor, die regierungsrätliche Baudelegation und allenfalls durch den Regierungsrat richtig ausgeübt?	22
6.2.2	Wurden (a) bei den anerkannten Nachträgen, (b) bei den nicht anerkannten Nachträgen (c) beim Vergleich des Kantonsbaumeisters vom 26.11.2004 mit der Generalunternehmung Kompetenzen überschritten?	24
6.3	Wer hat welche Änderungen verhandelt und beauftragt?	24
6.4.1	Wer hat Entscheid gefällt betreffend die spezielle Schliessanlage?	25
6.4.2	Mit welchen Mehrkosten?	26
6.5.1	Hat der Baudirektor den Kantonsbaumeister mit den Vergleichsverhandlungen beauftragt?	26
6.5.2	Hat der Baudirektor zum Verhandlungsmandat Vorbehalte angebracht?	27
6.5.3	Wusste der Baudirektor zeitgerecht von den Vergleichsverhandlungen?	28
6.5.4	Wurde er vom Kantonsbaumeister im Zeitraum der Verhandlungen zwischen November und Ende Dezember 2004 zeitgerecht informiert?	28
6.5.5	Hat der Kantonsbaumeister Zschokke selbständig mit Schreiben vom 17.11.2004 einen Vergleich über CHF 1.748 Mio. Zusatzzahlung für Bestellungsänderungen resp. total CHF 13.148 Mio. angeboten?	29
6.5.6	Warum ging der Kantonsbaumeister davon aus, dass Mehrkostenpositionen kostenpflichtig sind?	29
6.6.1	Weshalb hielten der Kantonsbaumeister und Baudirektor die Baudirektion zum Vergleichsabschluss zuständig?	29
6.6.2	In welchen anderen früheren Bauvorhaben hat der Kantonsbaumeister Verhandlungen und Verträge in gleicher Grössenordnung wie der Vergleich selbständig abgeschlossen?	31
6.7	Wann hat der Baudirektor den Regierungsrat über den im November 2004 abgeschlossenen Vergleich orientiert und wann über sein Schreiben vom 22.12.2004 an Zschokke, worin er den Vergleich begrüsst?	31
6.8	Wurde der Vergleich vom 24.11.2004 teilweise oder vollständig widerrufen oder nachträglich durch einen Vorbehalt ergänzt?	32
7.	Fazit	32
8.	Empfehlungen	33