



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 8. März 2023
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2023.BVD.613
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Ins / Lindenhof, Justizvollzugsanstalt Witzwil, Instandsetzung von 10 Gebäuden (Lindenhof) und der ehemaligen Verwaltervilla für Haftplätze des Arbeitsexternats; Zusatzkredit für die Ausführung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
3.1	Ausgangslage	3
3.2	Mehrkosten	4
3.3	Baustart zweite Etappe – vereinbarte Ausführungstermine sichern	4
3.4	Alternativen und Folgen eines Verzichts	5
4.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
4.1	Kostenübersicht	6
4.2	Finanzierung	6
4.3	Angaben zu den werthaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen	6
4.4	Voraussichtliche Investitionskosten und Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung	6
5.	Termine	6
6.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Im Herbst 2018 wurde dem Grosse Rat für die Instandsetzung des Lindenhofs in der Justizvollzugsanstalt Witzwil ein Ausführungskredit in der Höhe von CHF 56.16 Mio. beantragt. Der Grosse Rat kürzte in Gutheissung eines Abänderungsantrags die Gesamtkosten um CHF 4.8 Mio., indem die Reserven von 13 % auf 3.4 % reduziert wurden. Bewilligt wurde somit ein Kredit in der Höhe von CHF 51.36 Mio. (2018.RRGR.323).

Im Oktober 2022 wurde die erste Bauetappe fertiggestellt und in Betrieb genommen. Im Februar 2023 war der Baustart der zweiten Bauetappe geplant. Am 28. Dezember 2022 deponierte der beauftragte Elektroinstallateur seine Bilanz. Dies führt zu Mehrkosten im Bauprojekt, die normalerweise in einem ersten Schritt durch die Reserven gedeckt werden. Aufgrund des gekürzten Ausführungskredits reichen die bewilligten Mittel zur Deckung der Mehrkosten nicht aus.

Zudem kann mit der Beauftragung des Elektroinstallateurs nicht zugewartet werden, bis die Mittel des Zusatzkredites nach dem ordentlichen Verfahren (GRB und Ablauf Referendumsfrist) zur Verfügung stehen, ohne einen erheblichen finanziellen Schaden für den Kanton durch den unweigerlich notwendigen Projektunterbruch zu verursachen. Die ursprünglichen Ausführungstermine müssen, wenn immer möglich, eingehalten werden.

Es wird deshalb ein Zusatzkredit nach Art. 37 Abs. 1 FHG beantragt. Ist das Einholen eines Zusatzkredits beim zuständigen Organ vor dem Eingehen der Verpflichtung nur mit erheblichen nachteiligen Folgen möglich, dürfen unaufschiebbare Verpflichtungen durch die sachlich zuständige Stelle eingegangen werden; der Zusatzkredit ist dem finanzkompetenten Organ jedoch unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen.

Um die negativen Auswirkungen des nicht voraussehbaren Konkurses des Elektroinstallateurs zu minimieren, wird ein Zusatzkredit von CHF 4 800 000 zum Ausführungskredit beantragt. Damit sollen die Reserven wieder auf den bei Sanierungen ordentlich veranschlagten Wert von 13 % angehoben werden.

Der Grosse Rat entscheidet über den Zusatzkredit abschliessend (Art. 37 Abs. 3 FHG).

2. Rechtsgrundlagen

- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), Art. 372 ff., insbesondere Art. 377
- Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341)
- Verordnung vom 21. November 2007 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV; SR 341.1)
- Gesetz vom 25. Juni 2003 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; BSG 341.1), Art. 8 ff. und Art. 83 ff.
- Verordnung vom 5. Mai 2004 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV; BSG 341.11), Art. 12 ff.
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion (OrV SID; BSG 152.221.141), Art. 10
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 152.221.191), Art. 14
- Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0), Art. 21 ff., insbesondere Art. 35 und 37

- Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHaV; BSG 621.1), Art. 21 ff.
- Grossratsbeschluss vom 5. September 2018 «Ins / Lindenhof, Justizvollzugsanstalt Witzwil, Instandsetzung von 10 Gebäuden (Lindenhof) und der ehemaligen Verwaltervilla für Haftplätze des Arbeitsexternats; Verpflichtungskredit für die Ausführung (2018.RRGR.323)

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Im Herbst 2018 wurde dem Grosse Rat für die Instandsetzung von zehn Gebäuden des Lindenhofs in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Witzwil sowie für die Sanierung der Haustechnik und der Sicherheitsanlagen ein Ausführungskredit in der Höhe von CHF 56.16 Mio. beantragt (Gesamtkosten CHF 59.8 Mio. abzüglich der bereits bewilligten Wettbewerbs- und Projektierungskosten von CHF 3.64 Mio.).

Anlässlich der Beratung des Kreditgeschäfts durch den Grossen Rat am 5. September 2018 wurde unter anderem der Abänderungsantrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) gutgeheissen, wonach die Gesamtkosten für die Sanierung der JVA Witzwil von CHF 59.8 Mio. auf CHF 55.0 Mio. zu reduzieren sind (Differenz von CHF 4.8 Mio.).¹ Dementsprechend wurde ein Verpflichtungskredit für die Ausführung von CHF 51.36 Mio. anstatt CHF 56.16 Mio. gewährt.

Der Kommissionssprecher der BaK hielt damals fest, die Kürzungen würden bei den Reserven vorgenommen. Diese wurden von CHF 6.8 Mio. (13 %) auf CHF 2 Mio. (3.4 %) gekürzt.² Die Höhe ursprünglich beantragten der Reserven von 13 % für Sanierungsprojekte basierte auf der bis heute geltenden Vereinbarung «Praxis betreffend Kostenreserven bei Baukrediten für Hochbauten» der Bau- und Verkehrsdirektion BVD (damals noch BVE) mit der Finanzkommission des Grossen Rates vom 20. Dezember 2012.

In der Folge wurde die Instandsetzung und Sanierung an die Hand genommen. Das AGG setzte alles daran, das Projekt mit weniger Reserven umzusetzen und den Kredit nicht zu überschreiten. Damit die Bauzeit möglichst kurz gehalten werden kann und der Betrieb der JVA Witzwil nicht länger als notwendig beeinträchtigt wird, wurde die Sanierung der Gebäude in zwei Bauetappen geplant. Im Oktober 2022 wurde die erste Bauetappe fertiggestellt und in Betrieb genommen. Kurz vor dem Baustart der zweiten Bauetappe, der für Februar 2023 geplant war, deponierte der beauftragte Elektroinstallateur seine Bilanz. Am 29. Dezember 2022 eröffnete das Amtsgericht von Lugano den Konkurs über die Gesellschaft.

Dem Kanton Bern entsteht durch den Konkurs ein Schaden, dessen Höhe heute noch nicht abgeschätzt werden kann. Unter anderem werden Mängelrechte aus der ersten Bauetappe nicht geltend gemacht werden können, eventuell werden Subunternehmer oder Dritte Forderungen geltend machen, diverse Container mit verschiedenstem Baumaterial für die Sanierung wurden vom Konkursamt versiegelt und werden höchstwahrscheinlich der konkursamtlichen Steigerung zugeführt. Zudem wird die Beauftragung eines neuen Elektroinstallateurs zu Zusatzkosten führen und möglicherweise entstehen weitere Kosten durch Terminverzögerungen (zusätzliche Planerleistungen, Miete für Provisorien usw.). Eine entsprechende Forderungseingabe des Kantons beim Konkursamt wird vorbereitet.

¹ 2018.RRGR.323-Abänderungsantrag-Septembersession-2018-de

² *2018.RRGR.323-wortlautdok-2018.09.05-09.00-de (be.ch)

In einem Bauvorhaben kommt ein Konkurs eines beauftragten Unternehmers hin und wieder vor. Das Risiko, dass ein Unternehmer Konkurs geht, liegt grundsätzlich beim Bauherrn, d.h. vorliegend beim Kanton. Unter anderem für das Auffangen solcher Risiken werden Reserven gebildet, da trotz Zahlungsrückbehalten immer ein Schaden beim Bauherrn entsteht. Eine Versicherung für solche Fälle schliesst der Kanton nicht ab, da es wirtschaftlicher ist, das Risiko selbst zu tragen.

Da die Reserven wie geschildert gekürzt wurden, stehen aufgrund der unvorhergesehenen Mehrkosten für die zweite Bauetappe nicht mehr genügend Mittel zur Verfügung.

Der beantragte Zusatzkredit ist unabhängig vom Gesamtleistungswettbewerb für den Neubau Regionalgefängnis und Justizvollzugsanstalt Witzwil, für die dem Grossen Rat zeitgleich ein Verpflichtungskredit beantragt wird (2023.BVD.613).

3.2 Mehrkosten

Die notwendige Beauftragung eines neuen Elektroinstallateurs für die zweite Bauetappe wird höhere Ausgaben verursachen, als dies im Kostenvoranschlag für den Ausführungskredit budgetiert wurden. Zum einen ist dies durch zusätzliche Leistungen bedingt: Unerledigte Arbeiten aus der Mängelbehebung der ersten Bauetappe werden in die Ausschreibung integriert und sollen ebenfalls durch den neuen Elektrounternehmer ausgeführt werden. Zum anderen muss vor dem Hintergrund der 2019 eingereichten Angebote, die teilweise deutlich über dem gewählten lagen und der seither eingetzten Marktentwicklung mit Offerten gerechnet werden, die im Vergleich zur aktuellen Vertragssumme der Elektroinstallationen wohl etwa doppelt so hoch ausfallen werden. Darin noch nicht enthalten sind Preissteigerungen infolge Teuerung, auch bei den Materialkosten. Ob der beantragte Zusatzkredit im Umfang der gestrichenen Reserven tatsächlich ausreicht, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit gesagt werden.

3.3 Baustart zweite Etappe – vereinbarte Ausführungstermine sichern

Aktuell sind die Planungsarbeiten für die zweite Bauetappe abgeschlossen. Die Ausführungstermine sind mit allen Unternehmungen verbindlich festgelegt. Der Baustart der zweiten Etappe ist für Februar 2023 vorgesehen. Die Dauer der Realisierung beträgt rund 12 Monate.

Im Bauablauf der zweiten Etappe wird von Anfang an ein Elektroinstallateur benötigt, der sowohl die Einrichtung der provisorischen Stromversorgung auf der Baustelle als auch den Rückbau bestehender Elektroanlagen und -installationen unter Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen einer Justizvollzugsanstalt übernehmen kann. Deshalb kann mit der zweiten Etappe nicht gestartet werden, bevor ein neuer Elektroinstallateur verpflichtet ist.

Kann der neue Elektroinstallateur nicht rechtzeitig verpflichtet werden, kommt es zu einem Bauunterbruch von rund einem Jahr mit entsprechend hohen Mehrkosten und zusätzlichen Projektrisiken. Ein Baustopp hätte grosse Auswirkungen auf die geplanten Ausführungstermine: Wenige Tage vor Baubeginn müsste ein Baustopp eingelegt werden. Der gesamte Bauablauf müsste neu geplant werden, was zusätzliche Planerleistungen erforderlich macht. Mit den betroffenen Unternehmern müsste nachverhandelt werden, um andere als die vertraglich festgelegten Ausführungstermine zu vereinbaren. Ein Terminverzug seitens des Kantons würde die Unternehmungen berechtigen, den entstehenden finanziellen Schaden gegenüber dem Kanton geltend zu machen. Es ist davon auszugehen, dass die betroffenen Firmen im vorliegenden Fall davon Gebrauch machen würden. Zudem wäre unklar, ob die beauftragten Unternehmungen zu einem späteren Zeitpunkt die notwendigen Personalressourcen und das erforderliche Material wieder termingerecht zur Verfügung stellen

könnten. Mit der Terminplanung des Bauablaufs ist unternehmerseitig eine Arbeits- und Kapazitätsplanung verbunden. Bei einem Baustopp könnte sich die Wiederaufnahme der Bauarbeiten auch durch fehlende unternehmerseitige Kapazitäten weiter verzögern.

Hinzu kommt, dass bei einer Verschiebung der zweiten Bauetappe die instandgesetzten Flächen der JVA Witzwil später zur Verfügung stehen würden. Die JVA ist seit Beginn der ersten Baue-
tappe teilweise in Provisorien untergebracht (Wohngruppen, Zelleninfrastruktur). Diese wären für eine längere Zeit notwendig, was zusätzliche Kosten von mindestens CHF 1.2 Mio. zur Folge hätte (CHF 100 000 pro Monat). Zudem musste während der gesamten Dauer der Sanierungsarbeiten auf insgesamt 18 Vollzugsplätze verzichtet werden. Bei einer Bauverzögerung stehen diese Zellen dem Strafvollzug weiterhin nicht zur Verfügung, was mitunter weitere finanzielle Konsequenzen hätte.

Aus all diesen Gründen ist ein Baustopp unbedingt zu vermeiden. Am Baustart für die zweite Bauetappe und an den bereits vereinbarten Ausführungsterminen soll festgehalten werden. Dies erfordert indes eine umgehende, erneute Ausschreibung der Elektroinstallationen für die zweite Bauetappe. Die Leistungen werden freihändig beschafft (Art. 21 Abs. 2 Bst. d IVöB). Der Auftrag an den neuen Elektroinstallateur muss Anfang März 2023 vergeben werden können. Mit der Vergabe kann daher nicht zugewartet werden, bis der Zusatzkredit ordentlich bewilligt ist. Die Mittel würden, bei einem Beschluss in der Sommersession erst gegen Ende des Jahres nach Ablauf der Referendumsfrist zur Verfügung stehen. Auf einen Vertrag «unter Vorbehalt der Bewilligung durch das finanzkompetente Organ» liesse sich unter den gegebenen Umständen kein Unternehmen ein, weil die Bauarbeiten bis zum Ablauf der Referendumsfrist schon fast fertiggestellt wären und das Unternehmen somit das volle Risiko selber tragen müsste.

Das Finanzhaushaltsgesetz sieht für derartige Fälle eine Ausnahmeregelung aufgrund von «unaufschiebbaren Verpflichtungen» vor (Art. 37 Abs. 1 FHG). Damit kann die Verpflichtung für die Beschaffung des neuen Elektroinstallateurs bereits vor dem Einholen des Zusatzkredits beim zuständigen Organ eingegangen werden und die hohen drohenden Kosten einer Projektverzögerung aufgrund der nicht möglichen Ausführung der Elektroinstallationsarbeiten können vermieden werden.

Nach dem Beschluss der Regierung werden die Finanzkommission sowie die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission unverzüglich über die Notwendigkeit des Zusatzkredites informiert.

3.4 Alternativen und Folgen eines Verzichts

Sollte der Zusatzkredit zur Aufstockung der Reserven nicht gutgeheissen werden, bestünde kein Handlungsspielraum, um die nachteiligen finanziellen Auswirkungen des Konkurses des Elektroinstallateurs zu finanzieren. Der Baustellenbetrieb müsste eingestellt werden und die zweite Baue-
tappe könnte nicht wie geplant gestartet werden. Aufgrund der Terminverzögerungen müssten die Provisorien länger gemietet und der Baustellenbetrieb neu organisiert werden, was zu noch höheren Kosten führen würde. Zusätzlich wäre zu befürchten, dass die beauftragten Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt die notwendigen Kapazitäten nicht mehr zur Verfügung stellen können und sich deshalb die Inbetriebnahme der sanierten Gebäude weiter verzögert. Zudem hätte ein Bauunterbruch nachteilige Auswirkungen auf den Betrieb und somit auf die Sicherheit der JVA Witzwil, da die betrieblichen Abläufe eng mit der Baustellenorganisation verknüpft sind.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1 Kostenübersicht

Preisstand 1. Oktober 2017, Hochbaupreisindex Espace Mittelland, 122.8 Punkte

Dem Grossen Rat im September 2018 beantragter Ausführungskredit	CHF	56 160 000
./ vom Grossen Rat am 5. September 2018 nach Abänderungsantrag bewilligter Kredit (2018.BVE.323)	– CHF	51 360 000
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 36 FHG	CHF	4 800 000
Zu bewilligender Zusatzkredit	CHF	4 800 000

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben im Sinne von Art. 27 und 30 Abs. 1 FHG.

Teuerungsbedingte Mehrkosten werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt (Art. 29 FHAV).

4.2 Finanzierung

Es handelt sich um einen Zusatzkredit gemäss Art. 35 und 37 FHG, der mit den in Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird, die im Budget 2023 der Bau- und Verkehrsdirektion nicht eingestellt sind. Die zusätzlichen Ausgaben werden voraussichtlich kompensiert.

4.3 Angaben zu den werthaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen

Die Angaben befinden sich in der Beilage «Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung».

4.4 Voraussichtliche Investitionskosten und Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung

Es sind insgesamt Nettoinvestitionen in der Höhe von CHF 39.4 Mio. veranschlagt (Gesamtkosten CHF 59.8 Mio.).

In der gesamtkantonalen Investitionsrechnung GKIP sind aktuell CHF 36.2 Mio. eingestellt. Die zusätzlich notwendigen Nettoinvestitionen von CHF 3.2 Mio. sind nicht eingestellt. Sie fallen im laufenden Jahr an.

5. Termine

Start zweite Bauetappe:	Februar 2023
Abschluss zweite Bauetappe:	Ende 2023
Übergabe an Nutzer:	Februar 2024

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung