



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 19. Februar 2025
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2024.BVD.7225
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Ins, Justizvollzugsanstalt Witzwil, Instandsetzung von 10 Gebäuden (Lindenhof); dritter 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	Kostenerwartung zum Zeitpunkt der Verpflichtung	5
3.4	Konsequenzen der Kreditüberschreitung.....	5
3.5	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 Investitionen	7
5.	Termine	7
6.	Antrag.....	7

1. Zusammenfassung

Im Herbst 2018 genehmigte der Grosse Rat einen Ausführungskredit für die Instandsetzung des Lindenhofs in der Justizvollzugsanstalt Witzwil in der Höhe von CHF 51.36 Mio. (2018.RRGR.323). Bei der Sanierung handelt es sich um ein schwieriges Vorhaben, weil der Gefängnisbetrieb während den Bauarbeiten aufrechterhalten werden musste. Hinzu kam, dass während der Ausführung der beauftragte Elektroinstallateur seine Bilanz deponieren musste. Um einen Bauunterbruch mit entsprechenden Kostenfolgen zu verhindern und die vertraglich festgelegten Termine für die Bauarbeiten nicht zu gefährden, bewilligte der Regierungsrat Anfang 2023 einen dringenden Zusatzkredit gemäss Art. 37 FHG in der Höhe der ursprünglich vorgesehenen, aber bei der Kreditgenehmigung gestrichenen Reserven von CHF 4.80 Mio. Dadurch konnte umgehend ein neuer Elektroinstallateur beauftragt werden. Dieser Zusatzkredit wurde vom Grossen Rat in der Sommersession 2023 zustimmend zur Kenntnis genommen (2023.BVD.613).

Im Februar 2024 konnten die Instandsetzungsarbeiten beendet werden. Seit Ende November 2024 liegen die meisten Schlussabrechnungen vor. Es zeigte sich leider, dass die Summe der in Rechnung gestellten Arbeiten den bewilligten Kredit übersteigt. Der Konkurs hat höhere Folgekosten verursacht, als erwartet wurde. Zudem wurde die Sanierung aufgrund der Komplexität der Arbeiten sowie unterschätzter Leistungsmengen teurer als erwartet und es waren nicht vorhersehbare Zusatzarbeiten nötig.

Die Mehrkosten für bereits in Rechnung gestellte Leistungen betragen rund CHF 2.5 Mio. Hinzu kommen geschätzte Kosten von bis zu CHF 1 Mio., die erfahrungsgemäss für die Behebung verdeckter Mängel in den nächsten fünf Jahren anfallen und für die der Kanton infolge Wegfalls der Mängelrechte aufgrund des Konkurses des Elektroinstallateurs selbst aufkommen muss.

Nach Bekanntwerden der Kreditüberschreitung hat die Bau- und Verkehrsdirektion bei der Finanzkontrolle eine Sonderprüfung des Projekts beantragt, um diesen misslichen Fall lückenlos aufzuarbeiten und namentlich zu klären, wieso die Kreditüberschreitung so spät entdeckt wurde und mit welchen Massnahmen ein ähnlicher Fall in Zukunft vermieden werden kann.

Mit dem beantragten Zusatzkredit von CHF 3.5 Mio. sollen die bereits geleisteten Arbeiten (Handwerkerrechnungen) sowie die Kosten infolge Wegfalls der Mängelrechte bezahlt werden.

Der Kredit unterliegt dem fakultativen Referendum.

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 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG; BSG 341.1), Art. 8 ff. und 54 ff.
- Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV; BSG 341.11), Art. 4 ff. und 146 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.
- 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)
- Grossratsbeschluss vom 8. Juni 2023 betreffend «Ins / Lindenhof, Justizvollzugsanstalt Witzwil, Instandsetzung von 10 Gebäuden (Lindenhof) und der ehemaligen Verwaltervilla für Haftplätze des Arbeitsexternats; Zusatzkredit für die Ausführung» (2023.BVD.613)

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

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

Anlässlich der Beratung des Kreditgeschäfts am 5. September 2018 kürzte der Grosse Rat die bei Baugeschäften ordentlichen Reserven für das Projekt um CHF 4.8 Mio., von CHF 6.8 Mio. (13 %) auf CHF 2 Mio. (3.4 %). Bewilligt wurde ein Verpflichtungskredit für die Ausführung von CHF 51.36 Mio. (2018.RRGR.323), inklusive der Ausgaben von CHF 1 Mio. zulasten der SID (damals POM) für die Haftraumtechnik.

In der Folge wurden die Instandsetzung und Sanierung an die Hand genommen. Um die Bauzeit möglichst kurz zu halten und den Betrieb der JVA Witzwil nicht länger als notwendig zu beeinträchtigen, wurde die Sanierung der Gebäude in zwei Bauetappen geplant. Im Februar 2022 beschloss der Regierungsrat, im nördlichen Teil des Areals Witzwil einen Neubau für ein Regionalgefängnis und eine Justizvollzugsanstalt zu verorten. Die dort bestehenden Bauten werden abgebrochen und andernorts ersetzt (2023.BVD.5909). In diesem Perimeter befinden sich auch die ehemaligen Verwaltervilla und ein Werkstattgebäude, weshalb bei diesen auf Sanierungsmassnahmen im Rahmen der Instandsetzung Lindenhof verzichtet wurde.

Im Oktober 2022 wurde die erste Bauetappe fertiggestellt und in Betrieb genommen. Kurz vor dem Baustart der zweiten Bauetappe deponierte der beauftragte Elektroinstallateur seine Bilanz. Am 29. Dezember 2022 eröffnete das Amtsgericht Lugano den Konkurs über die Gesellschaft. Zu diesem Zeitpunkt zeigte die Kostenprognose des Generalplaners, dass durch die Neubeauftragung des Elektroinstallateurs mit Gesamtkosten von CHF 57.6 Mio. zu rechnen war und somit der bewilligte Kredit voraussichtlich nicht reichen würde.

Trotz aller Bemühungen, die Kostenfolgen möglichst tief zu halten, war damals schnell absehbar, dass dem Kanton aufgrund des Konkurses zusätzliche Kosten entstehen, die mit dem gekürzten Kredit nicht finanziert werden konnten. Um einen Bauunterbruch mit bedeutsamen nachteiligen Folgen zu verhindern und möglichst schnell einen neuen Elektroinstallateur beauftragen zu können, bewilligte der Regierungsrat einen dringenden Zusatzkredit gemäss Art. 37 FHG in der Höhe von CHF 4.80 Mio. Dadurch wurden die für Instandsetzungen üblichen ordentlichen Reserven von 13 % wiederhergestellt. Der Zusatzkredit wurde vom Grossen Rat in der Sommersession 2023 zustimmend zur Kenntnis genommen (2023.BVD.613).

Innert kürzester Frist konnte ein neuer Elektroinstallateur beauftragt und die vertraglich festgelegten Termine für die Realisierung der zweiten Bauetappe eingehalten werden.

Das Ausmass des Schadens durch den Konkurs und die Mehrkosten der ersten Etappe (Unvorhergesehenes) waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollumfänglich abschätzbar. Zudem war der Baustart der zweiten Etappe noch nicht erfolgt. Entsprechend wurde im Vortrag für den Zusatzkredit (2023.BVD.613) darauf aufmerksam gemacht, dass ungewiss bleibt, ob die Wiederherstellung der ordentlichen Reserven tatsächlich ausreicht, um sämtliche Kosten des Konkurses zu decken. Nach Vorliegen der Schlussabrechnungen hat sich leider herausgestellt, dass die Gesamtkosten den bewilligten Kredit übersteigen.

3.2 Mehrkosten

Die Beauftragung eines neuen Elektroinstallateurs für die zweite Bauetappe verursachte höhere Ausgaben, als dies im Kostenvoranschlag für den Ausführungskredit ursprünglich budgetiert war. Obwohl unter den eingegangenen Offerten das preislich vorteilhafteste Angebot berücksichtigt wurde, lag der Preis deutlich über der bisherigen Werkvertragssumme (+ CHF 1.7 Mio.). Zum einen kann dies darauf zurückgeführt werden, dass unerledigte Arbeiten aus der Mängelbehebung der ersten Bauetappe in die Ausschreibung integriert und ebenfalls durch den neu beauftragten Elektrounternehmer ausgeführt wurden. Vor allem aber musste aufgrund der seit 2019 eingesetzten Marktentwicklung (Teuerung seit COVID-Krise) mit höheren Offerten gerechnet werden. Dies umso mehr, als bereits bei der Ausschreibung im Jahr 2019 die anderen eingereichten Angebote höher lagen als dasjenige des Zuschlagsempfängers.

Die mit dem Konkurs des Elektroinstallateurs verbundenen Mehrkosten setzen sich zusammen aus der höheren Vergabesumme für den neuen Elektroinstallateur, Mehrkosten infolge konkursamtlicher Versiegelung von Containern mit Baumaterial, Mehrkosten infolge zusätzlichen Planeraufwands sowie Mehrkosten infolge Forderungen von Subunternehmern des konkursiten Elektroinstallateurs, ausmachend insgesamt rund CHF 2.5 Mio. Die Mehrkosten infolge Wegfalls der Mängelrechte für verdeckte Mängel (5 Jahre) sind noch nicht klar, sie werden im Sinne einer Annahme auf CHF 1 Mio. beziffert. Insgesamt wird mit Zusatzkosten von bis zu CHF 3.5 Mio. gerechnet.

Wie hoch eine allfällige Konkursdividende ausfallen wird und ob der Kanton allenfalls einen Teil seiner Forderung zurückerhalten wird, steht erst am Ende des Konkursverfahrens fest.

Obwohl der Regierungsrat einen dringenden Zusatzkredit über CHF 4.8 Mio. gesprochen hat, reichen die vorhandenen Mittel nicht aus, um die genannten Mehrkosten von CHF 3.5 Mio. zu decken. Dies, weil in anderen Bereichen ebenfalls unvorhersehbare Mehrkosten zu verzeichnen waren:

- Beim Projekt handelte es sich um die erste Instandsetzung eines Gefängnisses unter laufendem Betrieb in der Schweiz, weshalb bei der Planung entsprechende Erfahrungswerte oder Referenzprojekte fehlten. Die Aufrechterhaltung des Gefängnisbetriebs während den Bauarbeiten hatte einen erheblichen Einfluss auf das gesamte Projekt. So stellte sich beispielsweise heraus, dass umfangreichere betriebsbedingte und sicherheitsrelevante Anpassungen der Provisorien nötig waren, damit der Gefängnisbetrieb während den Bauarbeiten weitergeführt werden konnte. Diese waren im Grundauftrag nicht enthalten.
- Bei Bauleistungen, die nach Einheitspreisen angeboten und beauftragt wurden, wurde das Ausmass der gelieferten Mengen – wie bei Instandsetzungen üblich – nach dem tatsächlichen Ausmass ermittelt (durch Messen, Wägen oder Zählen). Vorliegend ist das Ausmass erheblich grösser

ausgefallen als bei Vertragsschluss angenommen, d.h. es kam zu einem Mehrausmass, das zu zusätzlichen Vergütungsansprüchen auf Seiten des Unternehmers führte. Insbesondere die Arbeiten zur Erneuerung der Gebäudehülle waren erheblich komplexer und aufwändiger als in der Planung angenommen.

- Während den Bauarbeiten zeigte sich, dass Grundleitungen infolge des schlechten Baugrunds und unregelmässiger Setzungen defekt waren und erneuert werden mussten.
- Ein bestehendes Kunstwerk (Figurengruppe von Peter Travaglini) musste in Absprache mit der Nachlassverwaltung des Künstlers auf dem Areal neu platziert werden.

3.3 Kostenerwartung zum Zeitpunkt der Verpflichtung

Die Grundlage für den Ausführungskredit, den der Grosse Rat am 5. September 2018 beschloss, war der Kostenvoranschlag vom 1. Oktober 2017 in der Gesamthöhe von CHF 53.0 Mio. (exkl. Reserven 13 % in der Höhe von CHF 6.8 Mio.). Die erforderlichen Werkleistungen wurden im Verlauf des Jahres 2019 beschafft. Zum Zeitpunkt des Baustarts der ersten Etappe lag die Summe aller verpflichteten Leistungen CHF 9.0 Mio. unterhalb der bewilligten Kreditsumme.

Im März 2023, beim Abschluss des Werkvertrags mit dem neuen Elektroinstallateur, lag die Summe aller Verpflichtungen um CHF 6.8 Mio. und auch die Kostenprognose noch immer CHF 2 Mio. unterhalb der bewilligten Kreditsumme.

Noch im August 2024 wurde davon ausgegangen, dass der bewilligte Kredit aufgrund der Endkostenprognose eingehalten werden kann. Seit Anfang Dezember 2024 liegen nun die meisten Schlussrechnungen vor. Dabei zeigt sich, dass der bestehende Kredit nicht ausreichen wird. Nach Abschätzung aller Schlussrechnungen fehlt ein Betrag von bis zu CHF 3.5 Mio.

3.4 Konsequenzen der Kreditüberschreitung

Wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, muss ein Zusatzkredit eingeholt werden (Art. 35 FHG). Vorliegend wurde die Notwendigkeit eines Zusatzkredits zu spät erkannt.

Der Baudirektor informierte am 4. Dezember 2024, umgehend nachdem er über die Kreditüberschreitung informiert wurde, die Finanzkontrolle und beantragte eine Sonderprüfung des Projekts, um aufzuarbeiten warum es in diesem Projekt zu einem Verstoss gegen das Finanzhaushaltrecht gekommen ist. Insbesondere soll von unabhängiger Seite geklärt werden, wieso die sich abzeichnende Kreditüberschreitung nicht rechtzeitig erkannt wurde. Primäres Ziel der Sonderprüfung und der im Anschluss folgenden, direktionsinternen Aufarbeitung ist es, es solche Fälle in Zukunft zu vermeiden.

Die fälligen Rechnungsbeträge wurden inzwischen honoriert. Die Finanzkontrolle wurde darüber in Kenntnis gesetzt.

3.5 Alternativen und Folgen eines Verzichts

Mit dem beantragten Zusatzkredit von CHF 3.5 Mio. sollen die bereits erbrachten Leistungen sowie die «Garantiekosten» für allfällige Mängelbehebungen betreffend die Arbeiten, die durch den konkurrierenden Elektroinstallateur ausgeführt wurden, finanziert werden. Die beauftragten Unternehmen haben

ihre Planungs- und Werkleistungen abgeschlossen. Es besteht kein Entscheidungsspielraum mehr bezüglich der Höhe oder des Zeitpunkts dieser Ausgaben oder weiterer Modalitäten und es kommen auch keine zusätzlichen Leistungen hinzu. Die Ausgaben waren nötig, um die Vergütungsansprüche der Unternehmen gegenüber dem Kanton als Bauherr und Vertragspartner zu erfüllen.

4. **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

4.1 **Kostenübersicht**

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

Gesamtkosten (exkl. Ausgaben von CHF 1 Mio. zulasten POM für Hafttechnik)	CHF	62 470 000
./ mit RRB 1020/2015 bewilligte Ausgaben für den Architekturwettbewerb	– CHF	970 000
./ mit GRB vom 19. Januar 2016 bewilligte Projektierungskosten (2015.RRGR.989)	– CHF	2 400 000
./ Zusatzkredit BVD vom 7. August 2017 für die Projektierung	– CHF	490 000
./ mit GRB vom 5. September 2018 bewilligter Ausführungskredit (2018.BVE.323)	– CHF	50 140 000
./ Zusatzkredit AGG vom 22. Mai 2022	– CHF	170 000
./ mit RRB 271/2023 bewilligter, dringender Zusatzkredit, vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen am 8. Juni 2023 (2023.BVD.613)	– CHF	4 800 000
Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme gemäss Art. 36 FHG	CHF	3 500 000
Zu bewilligender dritter Zusatzkredit für die Ausführung	CHF	3 500 000

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

Am 7. August 2017 hat die Baudirektion einen Zusatzkredit für die Projektierung für die Durchführung einer Verichtsplanung bewilligt. Am 22. Mai 2022 hat das AGG einen ersten Zusatzkredit für die Ausführung für die Berücksichtigung einer Beststellungsänderung der JVA Witzwil bewilligt.

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

Voraussichtlich kann mit Bundessubventionen in der Höhe von 35 % der anrechenbaren Kosten gerechnet werden. Diese sind im zu bewilligenden Zusatzkredit noch nicht berücksichtigt.

4.2 **Finanzierung**

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit gemäss Art. 32 FHG, der mit den in Ziffer 4 des Beschlussentwurfs angegebenen Zahlungen abgelöst wird, die im Budget und im Finanzplan der Bau- und Verkehrsdirektion mehrheitlich eingestellt sind.

4.3 Angaben zu den Investitionen

4.3.1 Art der Investitionsausgabe

Total Investitionsausgaben	Davon wertvermehrend	Davon werterhaltend	Reserve in %
62 419 000	18 725 700	43 693 300	13 %

4.3.2 Bezug zur gesamtkantonalen Investitionsplanung

(Jahrestranchen ohne Reserven. Allfällige Beiträge Dritter bereits abgezogen)

In Mio. CHF	Total	bisher	2024	2025	2026	2027	Folgejahre
Nettoinvestitionen aktuell	40.6	37.12	3.5				
In der GKIP 2024 eingestellt	38.8	37.12	0.7				

Die Differenz von CHF 1.8 Mio. zu den in der GKIP eingestellten Kosten ist hauptsächlich durch die Folgen des Konkurses des Elektroinstallateurs begründet (vgl. dazu Ziff. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.3.3 Abschreibungsaufwand

Anlageklasse	Betrag in CHF	Nutzungsdauer	Jährliche Abschreibung
Justiz und Polizei, Gebäude (Rohbau 1)	10 860 906	80	135 761
Justiz und Polizei, Gebäude (Übriges Gebäude)	51 558 094	25	2 062 324

Die zu ersetzenden Bauteile sind abgeschrieben und verursachen keinen ausserordentlichen Abschreibungsaufwand.

4.3.4 Personelle Auswirkungen und weitere Folgekosten

Keine.

5. Termine

Die Sanierungsarbeiten wurden 2024 abgeschlossen.

Am 8. Juni 2023 reichte der Kanton beim zuständigen Konkursamt Lugano eine provisorische, nicht abschliessende Forderungseingabe in der Höhe von knapp CHF 2 Mio. ein. Die Abwicklung des Konkurses des Elektroinstallateurs dauert erfahrungsgemäss mehrere Jahre. Erst danach kann eine definitive Aussage zur Höhe des Verlusts des Kantons gemacht werden.

6. Antrag

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

- Beilagen
- Beschlussentwurf

