



**Abrechnung über die Erweiterung
des Haft- und Untersuchungs-
gefängnisses Grosshof in Kriens**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss über
die Genehmigung*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Abrechnung über die Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof in Kriens. Der Kantonsrat bewilligte dafür am 17. Juni 2013 einen Sonderkredit von 14,9 Millionen Franken. Das Projekt wurde mit Gesamtkosten von 17'678'800 Franken abgeschlossen und der bewilligte Kredit um 2'522'572 Franken überschritten. Im Mai 2017 konnten die Erweiterungsbauten in Betrieb genommen werden.

Nach Vorliegen der Submissionsergebnisse erfolgte die Baufreigabe gestützt auf einen um die Teuerung revidierten Kostenvoranschlag in der Höhe von 15'156'228 Franken. Die Bauarbeiten wurden in mehreren Etappen unter Aufrechterhaltung des laufenden Gefängnisbetriebes von Januar 2015 bis März 2017 ausgeführt. Die Mehrkosten sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Aufwand zur Aufrechterhaltung des laufenden Gefängnisbetriebes unterschätzt wurde und dass die Leistungsbeschreibungen in der Submission zu wenig präzise abgefasst waren. Die Mehrkosten wurden von den Architekten und den Fachplanern erst nach dem Bauabschluss kommuniziert. Angesichts des Risikos bei einem Gerichtsprozess stimmte der Regierungsrat einem Kostenvergleich mit den Planern mit einer Abgeltungssumme von insgesamt 539'865 Franken zugunsten des Kantons zu. Dennoch verbleiben dem Kanton Mehrkosten von 2'522'572 Franken, die er selber zu tragen hat.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Abrechnung über die Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof in Kriens zur Genehmigung.

1 Ausgangslage

1.1 Projekt- und Kreditbewilligung

Das Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof in Kriens wurde in den Neunzigerjahren für 64 Haftplätze erstellt und am 30. September 1998 in Betrieb genommen. Wegen akuten Platzmangels wurden in den Folgejahren Therapie-, Schulungs- und Arbeitsräume umgenutzt sowie Einzelzellen doppelt belegt, sodass bis zu 97 Häftlinge untergebracht werden konnten.

Mit der Botschaft B 70 vom 26. März 2013 beantragten wir Ihrem Rat die Zustimmung zum Projekt für die Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof und die Bewilligung des erforderlichen Sonderkredits. Ihr Rat stimmte unserem Projekt am 17. Juni 2013 zu und bewilligte einen Sonderkredit von 14,9 Millionen Franken (Preisstand 1. April 2012). Das Erweiterungsprojekt umfasste die folgenden Massnahmen:

- Schaffung von zusätzlichen Zellen für Untersuchungshaft, Vollzug und Sicherheitsvollzug für insgesamt 104 Haftplätze, inklusive Büro- und Arbeitsräume für die Betreuungspersonen,
- Schaffung von zusätzlichen Infrastrukturen zur ordentlichen Unterbringung und Trennung von weiblichen und männlichen Jugendlichen sowie von weiblichen Erwachsenen, um die einschlägigen Vorgaben des Bundes und des Europarates zur Trennung der verschiedenen Haftregime zu erfüllen,
- Schaffung von Arbeits- und Gewerberäumen und eines Mehrzweckraums für Bildung und Sport,
- Schaffung eines gesicherten Spazierhofes für die Untersuchungshäftlinge.

1.2 Projektausführung

Die Ausführungsplanung und die Ausschreibung der Bauarbeiten erfolgten Ende 2013 und 2014. Wegen der erschwerten Zugangs- und Arbeitsbedingungen, der Spezialarbeiten und der allgemein gut ausgelasteten Bauwirtschaft resultierten aus der Submission gegenüber dem Kostenvoranschlag wesentliche Mehrkosten. Zur Erlangung der grösstmöglichen Kostensicherheit wurde das Ausführungsprojekt in Zusammenarbeit mit den Architekten und Fachplanern auf Kosteneinsparungen überprüft und angepasst. Nach Vorliegen eines um die Teuerung revidierten Kostenvoranschlags in der Höhe von 15'156'228 Franken erfolgte Anfang 2015 die Bau freigabe.

Die Bauarbeiten wurden unter Aufrechterhaltung des Gefängnisbetriebes in mehreren Etappen ausgeführt (Gefängnisumfassungsmauer, Erweiterungsbau, Aufstoc kungen, Integration Installationen und Sicherheitssysteme). Die Gewährleistung

der Sicherheit für den laufenden Gefängnisbetrieb stellte für alle Beteiligten (Gefängnisbetrieb, Planer, Unternehmer, Projektleitung) eine grosse, im Vorfeld unterschätzte Herausforderung dar und führte zu einer rund ein halbes Jahr längeren Bauzeit. Aus Sicht des Gefängnisbetriebes hat sich der zusätzliche Aufwand gelohnt. Während der ganzen Bauzeit kam es im Grosshof zu keinen kritischen Ereignissen oder Gefängnisausbrüchen. Nach den ordentlichen Bauabnahmen und den umfassenden Tests aller Steuerungs- und Sicherheitssysteme konnten die Erweiterungsbauten am 21. März 2017 in Betrieb genommen werden. Das realisierte Raumprogramm entspricht dem Raum- und Leistungsbeschrieb in der Botschaft B 70 vom 26. März 2013.

1.3 Kostenentwicklung

Der Baubeginn und die Freigabe der definitiven Bauausführung erfolgten auf der Basis des um die Teuerung revidierten Kostenvoranschlags vom 21. Januar 2015 mit prognostizierten Gesamtkosten von 15'156'228 Franken. Während der gut zweijährigen Bauzeit konnte trotz knapper Kostenreserve anhand der regelmässigen Projekt- und Kostenrapporte bis Ende 2016 von der Einhaltung des Kredites ausgegangen werden. Mit dem Kostenrapport Ende 2016, rund drei Monate vor Fertigstellung der Bauarbeiten, wurde von den verantwortlichen Architekten eine minimale Kostenüberschreitung von 2 bis 3 Prozent prognostiziert.

Im April 2017, nach Fertigstellung und Betriebsübergabe, wurden weitere Mehrkosten vor allem im Bereich der Baumeisterarbeiten angekündigt. Da die Mehrkosten bereits entstanden und die entsprechenden Bauarbeiten bereits ausgeführt worden waren, konnte nicht rechtzeitig ein Zusatzkredit eingeholt werden. Aufgrund dieser unerfreulichen und überraschenden Kostenentwicklung wurden folgende Massnahmen eingeleitet:

- Information Regierungsrat und Kommission Verkehr und Bau (VBK) Ihres Rates,
- Rügen an die beteiligten Architekten und Fachplaner,
- Einforderung und baufachliche Beurteilung aller offenen Forderungen,
- Erfassung und Aufarbeitung aller strittigen Forderungen,
- rechtliche Klärung der Haftung und Schadenbeurteilung,
- Aufarbeitung und Massnahmenempfehlung im Projektcontrolling der Dienststelle Immobilien.

Nach der Aufarbeitung aller offenen Unternehmerforderungen zeigte sich Mitte Oktober 2017 mit einer Abrechnungsprognose von 18,1 Millionen Franken erstmals das gesamte Ausmass der Mehrkosten. Die Mehrkosten wurden von einem externen Rechtsanwalt analysiert. Dieser stellte bei seiner Schadensbeurteilung einen Vertrauensschaden für den Kanton von rund 640'000 Franken fest (vgl. Kap. 1.4). Nach intensiven Verhandlungen mit den verantwortlichen Architekten und Fachplanern hat unser Rat beschlossen, angesichts des relativ grossen Prozessrisikos auf einen Gerichtsprozess zu verzichten. Wir stimmten einem Kostenvergleich mit einer Abgeltungssumme von insgesamt 539'865 Franken zugunsten des Kantons zu. Somit hat der Kanton rund 100'000 Franken des Vertrauensschadens selber zu bezahlen. Die definitive Bauabrechnung vom 2. Juli 2019 beträgt 17'678'800 Millionen Franken, weist also Mehrkosten von insgesamt 2'522'572 Franken gegenüber dem um die Teuerung revidierten Kostenvoranschlag in der Höhe von 15'156'228 Franken auf (vgl. Kap. 2).

1.4 Schadenregulierung und Konsequenzen

Gegenüber dem revidierten Kostenvoranschlag ist eine Kostenüberschreitung entstanden, die über der mit den Architekten und Fachplanern vereinbarten Kostengenauigkeit von +/- 8 % liegt. Der externe Rechtsanwalt, der die Haftung der Architekten und Fachplaner prüfte, beurteilte die Rechts- und Sachlage wie folgt:

- Der Aufwand für «Bauen unter Betrieb» wurde in der Realisierung unterschätzt und nicht rechtzeitig kostenmässig aufgearbeitet.
- Die Architekten als verantwortliche Leiter für Planung, Kostenplanung und Bauleitung haben ihre Kosteninformationspflicht gegenüber dem Kanton Luzern als Bauherrschaft verletzt.
- Der Schaden des Kantons Luzern ist als Vertrauensschaden zu qualifizieren. Er ist entstanden, weil sich der Kanton Luzern auf die Richtigkeit der Kosteninformationen verlassen hat und dadurch seine Dispositionen getroffen beziehungsweise unterlassen hat.
- Der aus der Vertragsverletzung resultierende Vertrauensschaden ist schwierig zu eruieren. Im Rahmen eines Gerichtsprozesses trägt der Kanton Luzern einen Grossteil der Beweislast. Er müsste insbesondere die Schadenhöhe und die Kausalität nachweisen. Der Kanton Luzern müsste substantiiert nachweisen, dass er bei rechtzeitiger Kosteninformation Kosteneinsparungen vorgenommen hätte. Der Beweis dieses sogenannten «hypothetischen Alternativverhaltens» ist generell schwierig und wird durch die Spezialität des Gefängnisbaus zusätzlich erschwert.
- Nach umfangreichem Aktenstudium sowie Verhandlungen mit den Beteiligten und unter Abzug der Kostengenauigkeit erschien ein Vertrauensschaden von rund 640'000 Franken plausibel.

Nach intensiven Verhandlungen konnte gestützt auf die provisorische Bauabrechnung mit allen Architekten und Fachplanern mit Ausnahme von zwei Fachplanern für den Vertrauensschaden von rund 640'000 Franken eine einvernehmliche Schadensregulierung ausgehandelt werden. Bei zwei Fachplanern wurden nach Abbruch der Verhandlungen je 10'000 Franken von ihren offenen Honorarforderungen in Abzug gebracht. Total konnte so eine Abgeltungssumme von 539'865 Franken erzielt werden. Der Kanton hat rund 100'000 Franken des Vertrauensschadens selber zu bezahlen. Diese 100'000 Franken sind in den vom Kanton zu tragenden Mehrkosten von 2'522'572 Franken enthalten, um die der bewilligte Kredit von 15'156'228 Franken (inkl. Teuerung) überschritten wurde.

Angesichts des Prozessrisikos in einem Prozess, bei welchem der Kanton Luzern einen Grossteil der Beweislast getragen hätte, und der hohen Prozesskosten sowie des vorhandenen Bonitätsrisikos beim hauptverantwortlichen Architektur- und Planungsbüro hat unser Rat von einem Gerichtsprozess abgesehen.

Die Kostenüberschreitung bei der Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof wurde in der Dienststelle Immobilien aufgearbeitet. Insbesondere wurden folgende Erkenntnisse gewonnen und für spätere Projekte folgende Massnahmen getroffen:

- Die Planer sollen künftig phasenweise beauftragt werden. Die erforderlichen phasenspezifischen Kompetenzen und Ressourcen sind jeweils kritisch zu beurteilen und zu prüfen.

- Alles umfassende Planermandate, die Projektierung, Kostenplanung und Bauleitung vereinen, bilden ein Klumpenrisiko. Eine Aufteilung in verschiedene unabhängige Planungsaufträge ist künftig vor allem bei Grossprojekten fallweise zu prüfen und anzustreben.
- Bei komplexen Bauprojekten mit hohem Risikopotenzial ist der Abschluss von Planungsmandaten mit Kostengarantie zu prüfen.

1.5 Feedback Nutzerinnen und Nutzer

Angeichts der sehr herausfordernden Voraussetzungen während der Bauarbeiten wurde aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer ein sehr gutes Projekt realisiert. Bei anhaltender Vollbelegung wurden die Gefangenentrakte aufgestockt und angebaut. Während der gesamten Bauzeit war die Sicherheit der Bauleute und der Mitarbeitenden im Justizvollzug sowie der sichere Einschluss der Gefangenen gewährleistet. Der regelmässige Austausch zwischen allen Anspruchsgruppen trug dazu bei, dass während der gesamten Bauzeit keine sicherheitsrelevanten Zwischenfälle zu verzeichnen waren.

Dank der vorgängig geplanten und durchgeführten Aufrüstung der Sicherheitssysteme, dem Ausbau der Küche und der nachträglichen Sanierung der Wäscherei kann die höhere Belegung mit Gefangenen gemeistert werden. Der erweiterte Gefangenentrakt mit neu vier Geschossen bietet 22 Gefangenen Platz. Er ist hell und den Bedürfnissen entsprechend gestaltet. Der darin integrierte Arbeitsraum bietet gesetzeskonforme Arbeitsplätze und ist klar vom Wohn- und Aufenthaltsbereich abgetrennt.

2 Abrechnung

Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite sind dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist oder nicht weiterverfolgt wird und die Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind. Die Bauarbeiten am Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof sind abgeschlossen und mit den Unternehmern und Planern abgerechnet.

Investitionskosten

	bewilligter Kredit Fr.	Abrechnung Fr.
1 Vorbereitungsarbeiten	547 000.–	599 151.–
2 Gebäude	9 479 000.–	13 221 874.– ¹
3 Betriebseinrichtungen	1 982 000.–	2 257 205.– ²
4 Umgebung	565 000.–	304 345.–
5 Baunebenkosten	728 000.–	994 783.– ³
6 Reserve / Unvorhergesehenes	1 107 000.–	
9 Ausstattung	492 000.–	301 442.–
<i>Total</i>	<i>14 900 000.–</i>	<i>17 678 800.–</i>
Vorvertragsteuerung	256 228.–	
<i>Gesamtkosten Investitionen inkl. MwSt.</i>	<i>15 156 228.–</i>	<i>17 678 800.–</i>

Begründung von Abweichungen

Die Abrechnung zeigt, dass der Kostenvoranschlag nicht eingehalten und der Sonderkredit um 2'522'572 Franken, das heisst um rund 16,64 Prozent überschritten wurde. Gründe für die Abweichung sind:

Die Komplexität des Projektes, vor allem das Bauen unter Aufrechterhaltung des laufenden Gefängnisbetriebes, wurde generell unterschätzt und bezüglich der Kostenfolgen nicht rechtzeitig aufgearbeitet. Unpräzise Leistungsbeschreibungen, nicht erkannte Mehrausmasse und nicht rechtzeitig kommunizierte Regiearbeiten haben ebenfalls einen wesentlichen Anteil zu den Mehrkosten beigetragen:

- ¹wesentliche Mehraufwendungen im Bereich Provisorien und Baustelleneinrichtungen, Baugrubenaushub, Arbeiten in Etappen, Baumeisterarbeiten, spezielle Fenster-, Türen-, Metallbauarbeiten, Elektroinstallationen, Schreinerarbeiten, Bodenbeläge, Sicherheits- und Brandschutzmassnahmen, Anpassungen im Bestand
- ²Mehrkosten Sicherheits-Überwachungssysteme / Integration in die bestehenden Überwachungssysteme
- ³Mehrkosten Bewachung, Zugangskontrolle / Aufwand Schadenregulierung

Für den Ausbau des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof bewilligte unser Rat am 24. Mai 2011 Projektierungskosten von 1,3 Millionen Franken. Diese Kosten sind in der Abrechnung nicht enthalten.

3 Finanzierung

Die Investitionskosten des Kantons wurden der Investitionsrechnung kantonale Hochbauten belastet und im Verwaltungsvermögen des Kantons aktiviert.

Der Kanton erhielt für dieses Bauvorhaben folgende Beiträge:

	Fr.
Bundesamt für Justiz	2 738 625.–
Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz	440 280.–
Pronovo AG (Beitrag Photovoltaikanlage)	24 116.–
<i>Total Beiträge zugunsten des Kantons Luzern</i>	<i>3 203 021.–</i>

4 Bericht der Finanzkontrolle

Die Abrechnung wurde der Finanzkontrolle vorgelegt. Deren Prüfungsbericht hält abschliessend fest:

- Die in der Sonderkreditabrechnung ausgewiesenen Kosten stimmen mit dem SAP-Projektmanagementtool überein.
- Die Sonderkreditabrechnung ist mathematisch korrekt erstellt.
- Die stichprobenweise Prüfung von auf dem Projekt verbuchten Kosten hat zu keinen Beanstandungen geführt.
- Die Ziele gemäss Botschaft zum Sonderkredit wurden erreicht.
- Im Anschluss an die Fertigstellung oder bereits noch während den Abschlussarbeiten wurden neue Projekte im System der Dienststelle Immobilien eröffnet (Montage Schmuggelgitter, Ersatz Gefängnisschlösser, PU-Böden Instandsetzung). Der Dienststelle Immobilien zufolge handelt es sich um betriebliche Verbesserungen und ordentliche Instandsetzungen, welche in keiner Verbindung zur Botschaft B 70 stehen. Unter Vorbehalt dieser Feststellung ist die Vollständigkeit der Kosten und Investitionsbeiträge sowie der Kostenanteile Dritter gegeben.

- Das Kreditrecht wurde eingehalten. Die Kreditüberschreitungen werden mit der Abrechnungsbotschaft dem Kantonsrat angemessen offengelegt und erläutert. Anhand der regelmässigen Kostenrapporte des verantwortlichen Architekten konnte bis Ende 2016 von der Einhaltung des Kredites mit minimaler Überschreitung ausgegangen werden. Im April 2017 und somit nach der Betriebsübergabe wurden durch den Architekten weitere Mehrkosten angekündigt und eine Abrechnungsprognose von rund 17 Millionen Franken dargestellt. Ein rechtzeitiges Einholen eines Zusatzkredits war zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr möglich. Mit der Aufarbeitung der offenen Unternehmerleistungen im Frühling / Sommer 2017 traten weitere unvorhergesehene und unangemeldete Mehrkosten zu Tage. Mit der darauf abgestützten provisorischen Bauabrechnung vom 16. Oktober 2017 zeigte sich erstmals das gesamte Ausmass der Mehrkosten.
- Die vom Regierungsrat am 24. Mai 2011 bewilligten Projektierungskosten sind in der Abrechnung nicht enthalten.
- Das Beschaffungsrecht wurde eingehalten.
- Die ausgewiesene Teuerung ist korrekt.

5 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Abrechnung über die Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof in Kriens zu genehmigen.

Luzern, 12. November 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Paul Winiker

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung der Abrechnung über die
Erweiterung des Haft- und Untersuchungs-
gefängnisses Grosshof in Kriens**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 12. November 2019,

beschliesst:

1. Die Abrechnung über die Erweiterung des Haft- und Untersuchungsgefängnisses Grosshof, Kriens, wird genehmigt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Aussenansicht Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof



Korridor neuer Zellentrakt



Zelle



Aufenthaltsraum



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch