

Schulhausbau Loreto - Zivilrechtliche Verantwortlichkeit von  
Behörden und Beamten

---

Bericht und Antrag der erweiterten Geschäftsprüfungskommission  
vom 16. Mai 1974

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrte Herren Gemeinderäte,

I.

In der Sitzung vom 21. November 1972 hat der Grosse Gemeinderat die Geschäftsprüfungskommission beauftragt, zu prüfen, ob und gegen welche Mitglieder des Stadtrates und Funktionäre der Stadt im Fall Loreto Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden sollen und dem Grossen Gemeinderat diesbezüglich Bericht und Antrag zu stellen. Gleichzeitig wurde die Kommission durch die Ratsmitglieder Jakob Roth und Kurt Urfer erweitert.

Die Beurteilung der Haftung von Behörden und Beamten für Schäden, die sie in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit allfällig verursachen, richtet sich nach dem kantonalen "Gesetz über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Behörden und Beamten in deren Abberufung" vom 29. Dezember 1931. "Danach sind Behörden und Beamte persönlich für die Amtsführung Rechenschaft schuldig und können wegen Ueberschreitung oder Missbrauch der Amtsgewalt zur Verantwortung gezogen und zu Schadenersatz verpflichtet werden." (Bericht und Antrag des Stadtrates Nr. 292 vom 6.9.72, S.6).

Voraussetzungen zur Geltendmachung eines Schadenersatzanspruches sind:

1. Rechtswidrigkeit, d.h. Verstoss gegen eine Dienstpflicht
2. Verschulden, d.h. die rechtswidrige Handlung muss schuldhaft (vorsätzlich oder fahrlässig) begangen worden sein.
3. Existenz eines Schadens
4. Sogenannter adäquater Kausalzusammenhang zwischen der Dienstpflichtsverletzung und dem Schaden.

Für die Erfüllung ihres Auftrages standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Protokolle des Stadtrates;
- Akten des Bauamtes;
- Administrativuntersuchungsbericht Dr. Jäger, Präsident des Bezirksgerichtes Horgen, vom 10. Nov. 1971;

- Administrativuntersuchungsbericht Fides, Treuhandvereinigung Zürich, Teilbearbeitung;
- Akten der vom Verhöramt Zug gegen August Sidler, a. Stadtrat, geführten Strafuntersuchung;
- Urteil des Strafgerichtes Zug gegen August Sidler vom 28. Dez. 1973.

Im Hinblick auf die Vielschichtigkeit und den beträchtlichen Umfang des zu bearbeitenden Materials teilte sich die Kommission in drei Subkommissionen zu je drei Mitgliedern auf. Jede Subkommission bearbeitete einzelne Teilbereiche der Untersuchung und nahm dabei in die einschlägigen Akten Einsicht. Die Ergebnisse der Subkommissionen wurden in der Gesamtkommission verarbeitet. Ueber das Gesamtergebnis erstatten wir Ihnen nachfolgend Bericht.

## II.

### 1. Arbeitsvergebung - Vergabungspraxis

Gemäss § 8 der Submissionsverordnung sind Arbeitsvergebungen durch eine stadträtliche Subkommission zu beschliessen. Diese Subkommission bestand beim Bau des Loretoschulhauses nicht. Nach Angaben von a. Stadtrat Sidler gab es eine solche Subkommission mindestens seit 1947 nicht mehr. Der Bericht Jäger stellt dazu fest: "Der Stadtrat von Zug hat damit jahrzehntelang die Submissionsverordnung in einem wesentlichen Punkte verletzt."

(Jäger, s.17). Diese Verletzung wiege um so schwerer, als Stadtrat Sidler in seiner Eigenschaft als Mitinhaber der Firma Gebr. Sidler als Wettbewerber aufgetreten sei. Naturgemäss habe sich daraus ein Konflikt für den Baupräsidenten ergeben zwischen den Interessen der Stadt, die er zu vertreten hatte, und denjenigen seiner Firma. Eine stadträtliche Subkommission wäre nach Jäger geeignet gewesen, bei zweckmässiger Besetzung diesen Konflikt im vornhinein auszuschalten.

Dass sich der Stadtrat durch die Nichtbestellung dieser Subkommission eines rechtswidrigen Verhaltens schuldig gemacht hat, ist offenkundig. Dagegen ergaben die Untersuchungen der Kommission keinerlei Anhaltspunkte für das Vorliegen eines dadurch verursachten Schadens. Im übrigen verweisen wir auf den Fall Renz, den wir unter Ziffer 5 speziell behandeln.

### 2. Verletzung der Ausstandspflicht

Bei der Vergabung von Arbeiten, bei welchen Stadtrat Sidler selbst als Mitbewerber auftrat, trat dieser nicht in den Ausstand. Dadurch hat er die Ausstandspflicht verletzt, desgleichen auch der Gesamtstadtrat, der es unterlassen hat, die Ausstandspflicht durchzusetzen.

Ein Schaden für die Stadt ist nur dann entstanden, wenn Stadtrat Sidler durch die Umgehung der Ausstandspflicht sich einen Auftrag zugesichert, den er sonst nicht oder nicht in gleichem Umfang erhalten und wenn er gleichzeitig einen höhern Preis als die übrigen Bewerber gefordert hätte. Die Abklärungen der Kommission ergaben hiefür keine genügenden Anhaltspunkte. In bezug auf den Fall Renz wird auf Ziffer 5 hiernach verwiesen.

### 3. Vergebung ohne Kompetenzen - Mangelhafte Aufsicht

Nach der Submissionsverordnung ist der Gesamtstadtrat für die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen zuständig, bei Aufträgen bis zu Fr. 500.-- auch die Dikasterienchefs. Dieser Bestimmung wurde beim Loreto-Bau mehrfach zuwidergehandelt. Unter anderem wurden ohne Kompetenz Arbeiten und Lieferungen vergeben durch den Baupräsidenten und den Stadtarchitekten. Die auf diese Weise vergebene Summe wurde von der Fides auf ca Fr. 200'000.-- geschätzt. Dass eine solche Vielfalt von vorschriftswidrigen Dispositionen überhaupt möglich war, weist auf eine sehr mangelhafte Kontrolle und Ueberwachung der Arbeitsvergaben seitens der Organe der Bauherrin hin. Zum mindesten hätte Stadtrat Sidler bei der obligatorischen Visierung der eingehenden Rechnungen diesen Uebelstand feststellen und sofort Massnahmen zu dessen Beseitigung treffen müssen, was er aber offensichtlich unterlassen hat. Im Fides-Bericht wird auf Seite 5, Abschnitt 2.3, und Seite 8, Abschnitt 4.2, auch behauptet, dass vom Rektorat und der Lehrerschaft verschiedentlich Aufträge für Ausstattungsgegenstände ohne Kompetenz erteilt worden seien. Im Gegensatz zu dieser Behauptung hat die erweiterte GPK aufgrund der Stadtratsprotokolle vom 18.2.1969 und 21.10.1969 festgestellt, dass der Stadtrat tatsächlich die Schulverwaltung ermächtigt hat, Apparate und Schulmaterial im Ausmass von Fr. 215'000.-- anzuschaffen.

Dafür, dass die Stadt durch diese ordnungswidrigen Vergabungen geschädigt worden wäre, ergaben die Abklärungen der Kommission ebenfalls keine ausreichenden Anhaltspunkte.

### 4. WC- und Garderoben-Trennwände

Um die Ausführung der WC- und Garderoben-Trennwände haben sich sieben Firmen beworben, darunter die Firma Gebr. Sidler. Diese zog später ihre Offerte wieder zurück, so dass noch sechs Firmen in der Konkurrenz standen. Stadtrat Sidler stellte für die Arbeitsvergebung eine Liste mit den sieben ursprünglich gemeldeten Bewerbern zusammen. Auf einer später zusammengestellten Liste fehlte die Firma Gebr. Sidler und an deren Stelle figurierte neu die Firma Sponagel AG, Zürich, die sich gar nicht beworben hatte. Stadtrat Sidler unterbreitete diese zweite Liste dem Stadtrat, der den Auftrag schliesslich aufgrund derselben wie folgt vergab: Normwand AG Fr. 7'334.--, Sponagel AG Fr. 91'747.--. Stadtrat Sidler behauptet, der Gesamtstadtrat habe von diesem Vorgehen Kenntnis gehabt und es genehmigt, was aber von Stadtpräsident Dr. Ph. Schneider, Stadtrat W.A. Hegglin und Stadtschreiber A. Grünenfelder bestritten wird.

Durch die nachträgliche Aufnahme der Firma Sponagel AG, die sich gar nicht beworben hatte, in die Bewerberliste, hat Stadtrat Sidler der Submissionsverordnung zuwidergehandelt. Die Motive Sidlers für diese Handlungsweise lassen sich aus den Akten nicht einwandfrei ermitteln. Für die Beurteilung der Schadenersatzpflicht ist dies jedoch unerheblich, denn, wie auch im Bericht Jäger Seite 28 festgestellt wird, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Stadt hieraus ein Schaden entstanden wäre. Die Bauherrin hat wohl mehr bezahlt, aber dafür auch ein wertvolleres Produkt erhalten. Eine Schadenersatzklage entfällt hiermit.

#### 5. Unterlagsböden - Fall Renz

Um die Ausführung der Unterlagsböden hatten sich neun Firmen, unter ihnen auch die Firmen Gebr. Sidler und P. Hofstetter, beworben. Bei der Auftragserteilung schied der Stadtrat sechs Bewerber aus, und zwar aus verschiedenen, vom Strafgericht als zutreffend bezeichneten Gründen. Im Wettbewerb verblieben noch die Firmen Gebr. Sidler, P. Hofstetter und L. Renz. Dieser hatte Fr. 8000.-- billiger als die Gebr. Sidler und Fr. 6'400.-- niedriger als P. Hofstetter offeriert. Ausserdem anerbote Renz als einzige Firma 4 % Rabatt und 2 % Skonto. Stadtrat Sidler beantragte dem Gesamtstadtrat, der für die Arbeitsvergebung zuständig war, Renz für die Auftragserteilung auszuschliessen, da dieser über keinerlei Belegschaft verfüge und zu wenig Erfahrung besitze. Mit Beschluss vom 24. August 1967 vergab der Stadtrat die Arbeiten an die Firmen Gebr. Sidler (Fr. 85'411.--) und P. Hofstetter (Fr. 46'770.--). Wie sich später herausstellte, waren die Auskünfte, die Stadtrat Sidler dem Gesamtstadtrat über die Firma Renz gegeben hatte, nicht stichhaltig.

In wieweit die Stadt durch diese Manipulation zu Schaden gekommen ist, ist fraglich und auf jeden Fall schwer nachzuweisen. Renz hatte die günstigste Offerte eingereicht. Bei der Frage nach einem eventuell entstandenen Schaden ist aber zu erwägen, dass auch bei positiven Auskünften kaum der ganze Auftrag an Renz gegangen wäre. Vermutlich hätte der Stadtrat den Auftrag auf alle drei in der Konkurrenz verbliebenen Bewerber aufgeteilt, wodurch die Differenz zwischen Renz und seinen Konkurrenten zu klein geworden wäre, als dass sich allein deswegen die Einleitung eines Verfahrens rechtfertigen liesse.

Es ist überdies zu berücksichtigen, dass die Offerten allein noch keinen schlüssigen Beweis für die Höhe des Schadens liefern, da erfahrungsgemäss Schlussabrechnungen nicht unwesentlich von den Offerten abweichen können.

#### III.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass in bezug auf die Mitglieder des Stadtrates die Voraussetzungen der Rechtswidrigkeit und des Verschuldens in den untersuchten Fällen im allgemeinen erfüllt sind. Der Gesamtstadtrat hat in fahrlässiger Weise die Submissionsordnung verletzt (II, Ziff. 1 hiervor) sowie die Ausstandspflicht

(II, Ziff. 2); eventuell sind die beiden Voraussetzungen auch erfüllt durch mangelhafte Ausübung der Aufsicht bei Vergebung von Aufträgen ohne Kompetenz (II, Ziff. 3). Stadtrat Sidler hat sich nebst den vorgenannten Fällen auch noch pflichtswidrig und schuldhaft verhalten (Täuschen des Stadtrates) in den Fällen Sponagel AG (II, Ziff. 4) und L. Renz (II, Ziff. 5).

Dagegen ergaben unsere Untersuchungen in keinem Fall genügend Anhaltspunkte für den Nachweis eines Schadens. Zumindest reicht das, was vorliegt, nach Auffassung der Kommission zur erfolgreichen gerichtlichen Durchsetzung einer Schadenersatzklage kaum aus. Wollte man sich bei dieser Sachlage gleichwohl zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens entschliessen, so müsste man sich bewusst sein, dass für die notwendige Konkretisierung der Klagebegehren weitere, umfassende und kostspielige Expertisen notwendig wären. Und es besteht zudem keinerlei Gewähr, dass solche Expertisen mit Sicherheit zu Ergebnissen führen würden, die eine erfolgreiche Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen ermöglichen könnten.

Mit Bezug auf die Funktionäre der Stadt, insbesondere Stadtarchitekt J. Witmer, ergaben sich wohl gewisse Hinweise für ein pflichtwidriges Verhalten, jedoch ebenfalls keine genügenden Anhaltspunkte für einen dadurch verursachten Schaden.

Antrag:

Angesichts dieser Sachlage stellt die erweiterte Geschäftsprüfungskommission einstimmig den Antrag, es sei von einer Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegenüber Mitgliedern des Stadtrates oder Funktionären der Stadt abzusehen.

ZUG, 16. Mai 1974

Für die erweiterte Geschäfts-  
prüfungskommission

Der Präsident: Dr. J. Niederberger