

Alters- und Familienwohnungen Waldheim; Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission an den GGR Zug vom 25. März 1998

Stellungnahme des Stadtrates vom 21. April 1998

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Gemeinderat hat am 24. Juni 1997 eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt, um die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit dem Projekt Alters- und Familienwohnungen Waldheim abzuklären. Die PUK hat ihren Schlussbericht am 23. März 1998 publiziert. Der Stadtrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkung

Der Stadtrat hat den Schlussbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 23. März 1998 zur Kenntnis genommen. Er dankt der PUK für die geleistete Arbeit. Im folgenden nehmen wir zu einigen uns wichtig erscheinenden Punkten im Berichtsteil sowie insbesondere zu den Empfehlungen Stellung. Dass wir zum Berichtsteil nicht umfassend und detailliert Stellung nehmen, bedeutet nicht, dass wir alle Feststellungen und Wertungen als begründet erachten.

2. Stellungnahme zum Berichtsteil

Der Stadtrat war sich immer bewusst, dass beim Projekt Waldheim nicht alles optimal durchgeführt wurde, was uns im Jahre 1995 schliesslich bewog, das Vorhaben zu stoppen. Diesbezüglich hat auch die PUK-Untersuchung Fehler und Schwachstellen aufgezeigt, insgesamt aber keine wesentlich neuen Erkenntnisse gebracht. Der Stadtrat hat schon seit längerer Zeit Änderungen vorgenommen, die in eine ähnliche Richtung zielen wie deren Empfehlungen. Soweit noch Handlungsbedarf besteht, soll dies bei der laufenden Einführung eines Qualitätsmanagements mit ISO-Zertifizierung der Bauabteilung unter Einbezug der Finanzabteilung vorgenommen werden. Immerhin und erfreulicherweise zeigen auch Ihre Abklärungen, dass insbesondere eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Beteiligten ausgeschlossen werden kann.

Einleitend wird im Bericht zutreffend ausgeführt, dass nicht nur all jene Vorkommnisse untersucht werden müssen, welche die Betroffenen belasten, sondern gleichermaßen auch entlastenden Umständen nachzugehen ist. In dieser Hinsicht erscheint uns die Darstellung und Gewichtung der Geschehnisse als einseitig. Dies ist nicht allein, wohl aber u.a. darauf zurückzuführen, dass entgegen dem ursprüngli-

chen parlamentarischen Auftrag im wesentlichen nur mögliche Verantwortlichkeiten des Stadtrates und der Mitarbeiter der städtischen Verwaltung näher geprüft wurden; nicht mit der gleichen Intensität wurden Verantwortlichkeiten von Beteiligten ausserhalb der Verwaltung abgeklärt. Als nicht sachgerecht und geradezu verfälschend erachten wir die Schlussfolgerungen dort, wo von „Verschwendung“ und einer „Geringschätzung demokratisch getroffener Entscheide“ gesprochen wird. Dies ist wenig hilfreich, und es entsteht dadurch ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Geschehnisse.

Bekanntlich haben die Stimmberechtigten der Stadt Zug am 14. Juni 1981 die Volkssinitiative für die Erstellung von 400 städtischen Wohnungen angenommen und eine spätere Einzelinitiative, mit der dieser Entscheid wieder hätte umgestossen werden sollen, am 27. September 1987 ebenso klar abgelehnt. In Erfüllung dieses Auftrags kam es zum Entscheid, an der Waldheimstrasse Alters- und Familienwohnungen zu bauen. Dabei bestand allseits die Absicht, möglichst viele Wohnungen zu erstellen und diese möglichst rasch zu realisieren. Dies hat auch der Grosse Gemeinderat mitgetragen, indem er am 23. Januar 1990 den Antrag seiner Bau- und Planungskommission guthiess, den oberen Teil des Areals, entgegen den ursprünglichen Vorstellungen des Stadtrates, nicht einer Wohnzone W 1 ½ mit tiefer Ausnützung, sondern einer Wohnzone W 2 ½ mit höherer Ausnützung zuzuweisen. Jedenfalls aus heutiger Sicht und aufgrund der gemachten Erfahrungen erscheint schon die ursprüngliche Absicht, an dieser Lage Bauland der öffentlichen Hand einzuzonen, als wenig glücklich. Wie unsere Bemühungen nach 1993, das Projekt in irgend einer Form doch noch zu retten, gezeigt haben, lässt sich auch an dieser an und für sich sehr attraktiven Lage Wohnungsbau zwar durchaus realisieren, indessen ist dies mit sehr hohen Aufwendungen verbunden; für preisgünstigen Wohnungsbau ist der Standort aber eher ungeeignet. Man kann sich durchaus fragen, ob dies nicht schon von Beginn an hätte mitbedacht werden müssen. In dieser Hinsicht trifft den Stadtrat zweifellos eine Verantwortung, indem er dem Parlament den Einzonungsvorschlag unterbreitete.

Im Bericht der PUK geht ein wesentlicher Vorwurf an den Stadtrat dahin, dass mit der Bewilligung des ursprünglichen Projektierungskredits ein verbindliches Kostenziel für den Baukredit vorgegeben wurde. In dieser absoluten Form erscheint dies als nicht zutreffend. Jedem Planungskredit liegt eine Schätzung des Baukostenvolumens zugrunde. Dies war auch hier der Fall, wo anfänglich mit Baukosten von 18 Mio Franken gerechnet wurde. Dabei handelte es sich allerdings nur um eine grobe, zugegebenermassen zu optimistische Kostenschätzung, die durch Vergleich mit den Baukosten des nahegelegenen Schwesternhauses ermittelt wurde. In seinem Bericht vom 12. Dezember 1989 hat der Stadtrat (Legislaturperiode 1987/90) die Art und Weise dieser durch blossen Beizug eines Vergleichsobjektes erfolgten Kostenberechnung offengelegt. Solche Schätzungen sind notgedrungen ungenau und mit sehr hohen Unsicherheiten behaftet. Erst aufgrund eines Vorprojekts lässt sich eine verbindlichere Kostenschätzung vornehmen. Der Kredit wurde ja gerade auch zur Ermittlung von genaueren Kosten eingeholt. Im Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 23. Januar 1990 wird der Kredit u.a. für die „Kostenberechnung für Alters- und Familienwohnungen“ bewilligt. Die damals nicht unübliche Praxis in der Stadt

Zug, einen Kredit für Wettbewerbs- und Projektierungskosten einzuholen, hat hinsichtlich der Kosten immer wieder zu unliebsamen Überraschungen geführt, wobei allerdings auch andere Beispiele bekannt sind, wo sich ein solches Verfahren durchaus bewährt hat. Dieses Problem war dem Grossen Gemeinderat aufgrund anderer Bauvorhaben bekannt. Eine derart enge Bindung an den Projektierungskredit, wie dies nun im PUK-Bericht angenommen wird, hat es in der Stadt Zug nicht gegeben. Dem Stadtrat kann vorgeworfen werden, dass nicht früher informiert und etwa um einen Zusatzkredit nachgesucht wurde. Mit dieser Entscheidung wollte man aus verschiedenen Gründen zuwarten, insbesondere bestand lange Zeit die Hoffnung, dass das Projekt, wenn auch eventuell in veränderter Form, doch noch sinnvoll realisiert werden könnte. Um hier mittels weiterer Abklärungen Gewissheit zu erlangen, wurde wohl mit der Information des Grossen Gemeinderates und der Antragstellung für einen Zusatzkredit allzu lange zugewartet. Allerdings wurden dem Grossen Gemeinderat Informationen nicht einfach vorenthalten. Mit Zwischenbericht an den Grossen Gemeinderat vom 3. März 1992 über die Erneuerung des Altersheims an der Waldheimstrasse wurde auch über den Stand der Zonierung und Projektierung der Alters- und Familienwohnungen informiert. Dabei wurde auch der Jurybericht des Architekturwettbewerbs zugestellt.

Wenig zweckmässig war hier ohne Zweifel die Wahl eines zweistufigen Verfahrens, zumal planerische Fragen (Zonenplanrevision) noch nicht abschliessend geklärt waren. Dieses Vorgehen war damals selbst bei grösseren Projekten zwar nicht der Regelfall, aber auch nicht unüblich. Als Beispiel kann das Wohnbauprojekt Herti V genannt werden, wo die Zusammenfassung von Wettbewerbs- und Projektierungskredit zu guten Erfolgen führte. Gleichwohl erachten wir die Kritik der PUK als berechtigt. Gerade bei grösseren und komplexen Bauvorhaben werden dadurch Probleme geschaffen, die kaum mehr zu bewältigen sind, vor allem wenn noch zusätzliche Schwierigkeiten hinzukommen. Hier können sich schon kleinere Fehler und Ungenauigkeiten fatal auswirken. Diese Problematik hat der Stadtrat erkannt. Bereits 1993 haben wir dem Grossen Gemeinderat bei der Vorlage zur Sanierung des Schulhauses Loreto mitgeteilt, dass in Zukunft bei derartigen Bauvorhaben ein dreistufiges Verfahren anzuwenden sei.

Verhängnisvoll ausgewirkt hat sich hier aber wohl der Umstand, dass die planerischen Vorgaben bei der Durchführung des Wettbewerbs noch nicht geklärt waren. Mit dem Wettbewerb hätte zugewartet werden müssen, bis die Frage der Zonenplanänderung definitiv geklärt war. Ein in dieser Hinsicht zeitlich korrekter Ablauf hätte für den Wettbewerb zu anderen Vorgaben geführt, insbesondere hinsichtlich Baubereich und Bauvolumen. Um einige wenige Monate Zeit zu gewinnen, hat der Stadtrat leider nicht zugewartet, sondern das Wettbewerbsprogramm noch am 12. Dezember 1990 - am Ende einer Legislaturperiode - verabschiedet. Das ausgewählte Projekt erforderte einen Bebauungsplan, was zu den bekannten Problemen führte. Hieraus wurden schon seit längerer Zeit die Lehren gezogen, indem heute mit der Projektierung zugewartet wird, bis Klarheit herrscht über die planerischen Vorgaben.

Zu wenig gewichtet wird nach unserem Dafürhalten die Mitwirkung des Geologen und des Architekten. Vorab ist dazu festzuhalten, dass sich beide Beteiligten nicht

unter Hinweis darauf, dass die Stadt Zug einen eigenen Projektverantwortlichen hatte, ihrer Verantwortung entziehen können. Es durfte und darf davon ausgegangen werden, dass die Stadt Zug als Bauherrin von den beauftragten Planern und Ingenieuren auf Mängel beim Projekt und in der Projektabwicklung hingewiesen wird. Dies ist hier nicht im notwendigen Ausmass geschehen.

Insgesamt weist der Bericht der PUK durchaus auf die wesentlichen Mängel und Schwachstellen beim Projekt Waldheim hin. Bereits aufgrund der Vorkommnisse hat der Stadtrat organisatorische und personelle Änderungen vorgenommen, welche Gewähr bieten sollen, dass Projekte seit 1993 anders initiiert und abgewickelt werden. Auch die vorgesehene ISO-Zertifizierung der Bauabteilung und der Finanzabteilung wird allenfalls noch vorhandene Schwachstellen zweifellos aufdecken.

3. Empfehlungen der PUK

Zu den einzelnen Empfehlungen der PUK Waldheim (Bericht S. 121 ff.) äussern wir uns wie folgt:

Zu 1.

Schon seit mehreren Jahren wird bei sämtlichen grösseren städtischen Bauvorhaben ein dreistufiges Verfahren gewählt, wie dies nun auch die PUK vorschlägt. Eine Ausnahme bildet die Planung der Sporthalle und der Fussballfelder im Gebiet Herti Nord, für welche der Grosse Gemeinderat im vergangenen Juni vor Durchführung des Studienauftrags einen Projektierungskredit bewilligte. Der Grund dafür lag darin, dass hier ein Zusammenhang mit der kantonalen Planung auf dem Gaswerkareal (Kaufmännische Berufsschule) besteht und der Kanton bis Mitte 1998 wissen muss, ob im Rahmen seiner Planung auf die Turnhallen verzichtet werden kann oder nicht. Wir halten in diesem Zusammenhang fest, dass die Projektierung der Sportanlagen termingerecht und reibungslos verläuft, was zeigt, dass auch anspruchsvolle Bauvorhaben innert kurzer Zeit in einfachen Verfahren seriös und effizient bearbeitet werden können. Grundsätzlich wird aber unterschieden zwischen dem Vorprojekt-, dem Planungs- bzw. Projektierungs- und dem Baukredit. Diese Kredite werden von der gemäss Gemeindeordnung zuständigen Behörde bewilligt. Der Vorschlag der PUK, dass in der Vorprojektphase nun offenbar stets ein Wettbewerb durchgeführt werden soll, ist nicht zweckmässig. Je nach Objekt und Problemstellung sollte auf die Durchführung eines Wettbewerbs ganz verzichtet werden können oder die Möglichkeit bestehen, dass etwa Studienaufträge vergeben werden können. Dass nun eine genaue betragsmässige Limite von 3 Mio Franken beachtet werden soll, ab welcher das dreistufige Verfahren stets anzuwenden ist, kann von uns akzeptiert werden. Immerhin behalten wir uns vor, Ihnen im Einzelfall ein anderes Vorgehen zu unterbreiten, sofern wir dies als zweckmässig erachten.

Zu 2.

Seit 1995 werden für städtische Projekte nicht nur eine Projektgruppe gebildet, der Vertreter der Bau-, Finanz- und Nutzerabteilung, sowie in der Ausführungsphase der Controller angehören, sondern auch eine behördliche Baudelegation, bestehend aus Bauchef und Vorsteher der Bestellerabteilung. Den Vorschlag der PUK, wonach der Behördendelegation stets auch der Finanzchef angehören soll, lehnen wir ab. Schon aus demokratischen Gründen sind Arbeitsgruppen, denen nicht alle, aber die Mehrheit der Mitglieder des Stadtrates angehören, nicht opportun. Dadurch würden Entscheidungsbefugnisse, die vom Stadtrat als Kollegium zu fassen sind, faktisch der Behördendelegation übertragen. Schliesslich führen solche Organisationsmodelle zu einer Verwischung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen der Exekutiv- und Verwaltungstätigkeit. Für die begleitende Finanzkontrolle ist die Teilnahme des Finanzchefs auch nicht erforderlich. Diese Kontrolle ist anderweitig sicherzustellen (vgl. dazu Ziffer 6).

Zu 3.

Für Bauplanerverträge wird seit jeher das standartisierte Vertragswerk des SIA verwendet, seit 1996 die derzeit gültigen Verträge „Leistungsmodell 95“. Für die Bauhandwerker bestehen ebenfalls Standardverträge, die in Anlehnung an die entsprechenden Verträge, die der Kanton verwendet, ausgearbeitet worden sind. Diese Verträge werden periodisch durch den Rechtsdienst überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Keine Musterverträge bestehen bei Aufträgen an Gutachter (Geologe etc.). Hier werden zunächst, zusammen mit dem Experten, die Fragen formuliert und hernach erfolgt die Auftragserteilung.

Zu 4.

Diese Rechtslage ergibt sich bereits aus den bestehenden Bauplanerverträgen des SIA.

Zu 5.

Die Unterschriftenregelung für Verträge, Zusagen und Änderungen mit Kostenfolgen ist in der Finanzverordnung vom 5. Juni 1990 und deren Anhängen klar geregelt. (Diese Verordnung wird zur Zeit revidiert.) Gemäss Ziffer 5 des Anhangs Nr. 1 darf ein Sachbearbeiter bei Ausgaben für Bauleistungen Verpflichtungen eingehen bis höchstens Fr. 10'000.--; über diesem Betrag ist stets die Zustimmung des Abteilungsvorstehers einzuholen. Die Kontrolle der Einhaltung der Unterschriftenregelung erfolgt durch die Rechnungsprüfungskommission.

Zu 6.

Eine begleitende Finanzkontrolle ist in jeder Phase der Projektierung und Realisierung eines Bauvorhabens vorhanden. Die Kontrolle bezieht sich im wesentlichen darauf, ob der Kostenvorschlag nach BKP dem bewilligten Kredit entspricht, ob die Verträge dem Kostenvoranschlag und ob die Rechnungen den Verträgen entsprechen. Der Kostenvoranschlag wird, soweit er nicht dem Grossen Gemeinderat zusammen mit dem Kreditbegehren unterbreitet wird, vom Stadtrat verabschiedet. Da-

bei wird geprüft, ob sich der Kostenvoranschlag im Rahmen des Kredits bewegt. Zeigt sich dabei, dass der bewilligte Kredit nicht ausreicht, so wird bei der zuständigen Behörde ein Zusatzkredit eingeholt. Eine weitere Kontrolle erfolgt nochmals bei der Vergabe der Arbeiten; hier wird geprüft, ob die Auftragssummen mit den Positionen im Kostenvoranschlag übereinstimmen. Mit der Kontrolle im speziellen befasst sind sodann die Projektgruppe, der bis zum Baukredit ein Vertreter der Finanzabteilung angehört und in welche ab diesem Zeitpunkt der Controller Einsitz nimmt. Der Vertreter der Finanzabteilung, der Controller und der Rechnungsführer haben begleitend die obgenannten Kontrollen vorzunehmen. Schliesslich gehört es auch zum Aufgabenbereich des Projektleiters, die Einhaltung der finanziellen Vorgaben laufend sicherzustellen.

Zu 7.

Bei der Einsetzung einer Jury ist immer auf eine entsprechend der konkreten Problemlage richtige Zusammensetzung zu achten. Dies kann dadurch geschehen, dass die Fachperson als Jurymitglied mitwirkt oder in begleitender Funktion tätig ist. Diesem Punkt wurde früher in der Tat nicht immer die notwendige Beachtung geschenkt. Dies wurde in letzter Zeit jedoch geändert.

Zu 8. und 9.

Dass der Postweg grundsätzlich dem Dienstweg entsprechen soll, erscheint, soweit es um wesentliche Dokumente geht, richtig. Im übrigen ist es Aufgabe jedes Empfängers, eingehende Briefe an die zuständige Stellen zu verteilen und dies auch schriftlich festzuhalten. Wir werden diese Abläufe im Zusammenhang mit der ISO-Zertifizierung nochmals überprüfen.

Sitzungen der behördlichen Baudelegation, der Projektgruppe sowie andere Zusammenkünfte bedeutender Art wie auch wichtige Ereignisse werden protokolliert. Dagegen wäre es unverhältnismässig, wenn über jede Diskussion und über jedes Telefongespräch eine Aktennotiz verfasst würde; dazu wären auch die entsprechenden personellen Kapazitäten gar nicht vorhanden.

Zu 10.

Stellenbeschreibungen werden regelmässig bei einem Wechsel des Stelleninhabers, bei Organisationsänderungen oder wenn sich dies aus anderen Gründen aufdrängt, überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Zu 11.

Wir werden Sie über das Ergebnis der ISO-Zertifizierung informieren und uns dabei auch nochmals zu den Empfehlungen der PUK äussern.

4. Motion der PUK vom 7. April 1998

Am 7. April 1998 reichte die PUK Waldheim eine Motion ein mit dem Antrag, die Empfehlungen des PUK-Berichts unverzüglich umzusetzen. Wir wenden uns nicht gegen eine umgehende Erheblicherklärung dieser Motion. Im Sinne unserer Ausführungen zu den Empfehlungen der PUK behalten wir uns aus den genannten Gründen aber vor, gewisse Modifikationen vorzunehmen, zumal der Stadtrat für solche organisatorischen Fragen der Stadtverwaltung zuständig und verantwortlich ist. Wir werden Sie hierüber nach Durchführung der ISO-Zertifizierung informieren.

5. Was soll mit der Waldheimparzelle geschehen?

Wir werden Ihnen bis Ende Jahr eine Vorlage betreffend das weitere Vorgehen hinsichtlich der Waldheimparzelle unterbreiten. Nach vorläufiger Auffassung des Stadtrates könnte voraussichtlich folgendes Vorgehen vorgesehen werden: Die bisherigen Projektierungskosten sollen zum Buchwert des Landes jener Fläche, die sinnvoll überbaut werden kann, hinzugeschlagen werden. Davon ausgehend ist ein marktgerechter Verkaufspreis anzustreben. Diese Fläche soll an einen Dritten mit der Verpflichtung veräußert werden, darauf ein Wohnbauprojekt zu realisieren. Für die Auswahl des Käufers oder der Käuferin erachten wir ein zweistufiges Verfahren als zweckmässig. In einem ersten Schritt sollen sich Interessenten und Interessentinnen bewerben können. Aus diesem Kreis sollen diejenigen für eine Angebotsrunde ausgewählt werden, die Gewähr bieten, ein entsprechendes Wohnbauprojekt realisieren zu können.

Antrag:

Wir ersuchen Sie, auf die Vorlage einzutreten und von unserer Stellungnahme Kenntnis zu nehmen. Des weiteren beantragen wir Ihnen, die Motion der PUK Waldheim vom 7. April 1998 im Sinne unserer Ausführungen zu den Empfehlungen der PUK erheblich zu erklären und an den Stadtrat zu überweisen. Wir werden Sie über die erfolgten organisatorischen Massnahmen nach Durchführung der ISO-Zertifizierung der Bau- und Finanzabteilung informieren.

Zug, 21. April 1998

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:
Othmar Romer Albert Müller