

GPK-PUK

des Landrates des Kantons Basel-Landschaft

Bericht

zu den

**Vorkommnissen rund um den Projektablauf
des Um- und Erweiterungsbaus am
Kantonsspital Liestal**

vom

18. Juni 2003

Inhaltsverzeichnis

Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses der GPK.....	4
Mitarbeiterinnen des Untersuchungsausschusses	4
Weitere Mitglieder der GPK	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung.....	7
1.1 Ausstattung der GPK mit den Befugnissen einer PUK durch den Landrat.....	7
1.2 Klärung der PUK-Befugnisse und des Verfahrens.....	10
1.3 Vorgehen.....	12
1.4 Herausgabe von Akten	13
1.4.1 Feststellung:.....	15
1.5 Aktenumfang und Zitierweise	16
2 Projektablauf beim Umbau und der Erweiterung des KSL	17
2.1 Ausarbeitung des Vorprojekts	17
2.1.1 Vorstudien	17
2.1.2 Festlegung des Kostendachs	18
2.1.3 Vorprojektvorlage in der Diskussion.....	20
2.1.4 Feststellungen.....	21
2.2 Projektierungsphase.....	22
2.2.1 Ausarbeitung der Baukreditvorlage	22
2.2.2 Landratsvorlage vom 11. Mai 1993 (Baukreditvorlage)	24
2.2.3 Beratung der Baukreditvorlage in den Kommissionen und im Landrat.....	25
2.2.4 Feststellungen.....	26
2.3 Bauphase I 1994-1998.....	27
2.3.1 Vertragswesen.....	27
2.3.1.1 Der nicht unterschriebene Generalplanervertrag mit der Suter + Suter AG.....	27
2.3.1.2 Die Nachlassstundung der Suter + Suter AG im Mai 1995.....	29
2.3.1.3 Der Architektenvertrag mit Arcoplan	30
2.3.1.4 Die Einzelverträge mit den Fachplanern	32
2.3.1.5 Unklare Leistungsabgrenzung zwischen den Verträgen	34
2.3.1.6 Feststellungen.....	36
2.3.2 Projektorganisation	36

2.3.2.1 Wechsel in der Direktion und im Hochbauamt zu Beginn der Bauphase.....	36
2.3.2.2 Projektorganisation, Organigramme.....	37
2.3.2.3 Organisation der Projektleitung KSL 95 im HBA.....	37
2.3.2.4 Stellung des Kantonsarchitekten.....	39
2.3.2.5 Knappe Dotierung der HBA-Projektorganisation	40
2.3.2.6 «Oberbauleitung»	41
2.3.3 Reservenbildung, Baukostenindex	42
2.3.4 Feststellungen.....	44
2.4 Bauphase bis zum ersten Zusatzkredit.....	45
2.4.1 Rollende Planung, Projektänderungen.....	45
2.4.1.1 Projektanpassung an medizinische Bedürfnisse vom April 1996.....	45
2.4.1.2 Projektanpassung «KSL 2000».....	46
2.4.1.3 Kostenkontrolle und Kosteninformation.....	47
2.4.1.4 Nutzerorganisation.....	48
2.4.1.5 Fachkoordination	49
2.4.1.6 Feststellungen.....	50
2.4.2 Erster Zusatzkredit.....	51
2.4.2.1 Massive Kostenüberschreitungen	51
2.4.2.2 Probleme im Elektrobereich	52
2.4.2.3 Konsequenzen für Projektleitung/Controlling	54
2.4.2.4 Keine Rückkehr zum Generalplanermandat	56
2.4.2.5 Feststellungen.....	56
2.5 Vom ersten zum zweiten Zusatzkredit	57
2.5.1 Neuerungen im Projektmanagement.....	57
2.5.1.1 Projekthandbuch.....	57
2.5.1.2 Controlling und Kostenprognose.....	57
2.5.2 Wechsel des Fachplaners im Elektrobereich.....	59
2.5.3 Erweiterung der Projektorganisation HBA / Team «Bissiger Hund»	60
2.5.4 Vertragsauflösung zwischen Arcoplan Generalplaner AG und BUD.....	61
2.5.5 Feststellungen.....	65
2.6 Landratsvorlage 2001/151	66
2.6.1 Kostenermittlungen im ersten Quartal 2001.....	66
2.6.2 Zusatzkreditvorlage.....	71
2.6.3 Behandlung der LRV 2001/151 in der BPK.....	73
2.6.4 Feststellungen.....	75

3. Schlussfolgerungen	76
4. Empfehlungen	79
4.1 Empfehlungen zum Vertragswesen.....	79
4.2 Empfehlungen zur Kostenkontrolle.....	80
4.3 Empfehlungen zum Projektmanagement.....	82

Anhang:

Stellungnahmen zum vorliegenden Bericht der GPK-PUK von

- Regierungsrätin Elsbeth Schneider-Kenel als Vorsteherin der BUD
- Marie-Theres Caratsch als Kantonsarchitektin und Dienststellenleiterin HBA
- Hansruedi Simmler, Leiter Realisierung, HBA, als Projektleiter KSL im HBA
- Alfred Oppikofer als ehemaliger Kantonsarchitekt und Dienststellenleiter HBA
- Arcoplan Generalplaner AG als Architektin
- Markus Stöcklin, Leiter Rechtsdienst BUD
- H. Schneider, Spitalverwalter am KSL

ZUSAMMENSETZUNG DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES DER GPK

Dr. Ruedi Brassel (Präsident/SP)

Dieter Schenk (Vizepräsident/FDP)

Romy Anderegg (FDP)

Roland Laube (SP)

Esther Maag (Grüne)

Heinz Mattmüller (SD)

Paul Rohrbach (EVP)

Hanspeter Ryser (SVP)

Agathe Schuler (CVP)

MITARBEITERINNEN DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES

Lic. iur. Gili Fridland (vom 1. April 2002 bis zum 31. März 2003)

Lic. iur. Jolanda Peier Vanotti (vom 1. Juli 2002 bis zum 30. Juni 2003)

WEITERE MITGLIEDER DER GPK

Heinz Aebi (SP)

Esther Aeschlimann (SP)

Hans Jermann (CVP)

Roger Moll (FDP)

Max Ritter (SVP)

Daniel Wenk (FDP)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AIB	Amt für Industrielle Betriebe
AP	Arcoplan Generalplaner AG
AWF	Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD
AUE	Amt für Umweltschutz und Energie
BPK	Bau- und Planungskommission
BUD	Bau- und Umweltschutzdirektion
CHF	Schweizer Franken
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-PUK	Untersuchungsausschuss zum Umbau des Kantonsspitals Liestal der mit den Befugnissen einer parlamentarischen Untersuchungskommission ausgestatteten GPK
HBA	Hochbauamt
HLKK	Heizung, Lüftung, Klima und Kälte
HLKS	Heizung, Lüftung, Kälte und Sanitär
KSL	Kantonsspital Liestal
KV	Kostenvoranschlag
LRB	Landratsbeschluss
LRG	Landratsgesetz
LRV	Landratsvorlage
MRI	Magnetresonanztomographie
MSR	Mess-, Steuer- und Regeltechnik
MSRL-Technik	Mess-, Steuer-, Regel- und Leittechnik
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
RZ	Randziffer
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
StPo	Strafprozessordnung
UA KSL	Untersuchungsausschuss zum Umbau des Kantonsspitals Liestal der mit den Befugnissen einer parlamentarischen Untersuchungskommission ausgestatteten GPK
UGK	Umwelt- und Gesundheitskommission
VGK	Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission
VSD	Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion

1 EINLEITUNG

1.1 AUSSTATTUNG DER GPK MIT DEN BEFUGNISSEN EINER PUK DURCH DEN LANDRAT

Am 26. Mai 1994 stimmte der Landrat dem Projekt zur Sanierung, zum Umbau und zur Erweiterung des Kantonsspitals Liestal zu¹ und bewilligte einen Verpflichtungskredit von CHF 136'200'000.–. Mit Datum vom 17. November 1998 wurde eine erste Zusatzkreditvorlage² an den Landrat überwiesen. Der beantragte Zusatzkredit betrug CHF 18'280'000.- Mio. und wurde begründet mit Zusatzleistungen (CHF 10'300'000.–), Mehraufwand für Planungsleistungen (CHF 4'280'000.–), Nebenkosten-Erhöhung (CHF 450'000.–) sowie neuen Reserven (CHF 3'250'000.–). Mit Beschluss des Landrates vom 11. Februar 1999 (LRB 1799) wurde dem Antrag der Regierung zugestimmt und der Zusatzkredit gesprochen. Zusätzlich wurde ein weiterer Kredit von CHF 2'200'000.– für die Sanierung von Sanitärräumen im Bettenhaus 1 bewilligt.

Am 29. Mai 2001 gelangte der Regierungsrat erneut mit einer Vorlage³ an den Landrat und beantragte einen zweiten Zusatzkredit von CHF 13'916'300.–. Die Bau- und Planungskommission des Landrates (BPK) beriet diese Vorlage an mehreren Sitzungen⁴ und beantragte dem Landrat, dem Zusatzkredit zuzustimmen. Zu diesem Zeitpunkt bestanden zwischen der Bauherrschaft (dem Hochbauamt) und der Architektin (Arcoplan Generalplaner AG) im Zusammenhang mit der Vertragsauflösung erhebliche Differenzen hinsichtlich der gegenseitig geltend gemachten Forderungen. Um einen langwierigen und kostspieligen Rechtsstreit zu vermeiden, unternahm die BPK einen Vermittlungsversuch zwischen der Bau- und Umweltschutzdirektion, vertreten durch das Hochbauamt (HBA), und der Arcoplan als Architektin.⁵ Die BPK stellte beim HBA sowie bei den Planern Fehler fest. Der von der BPK vorgenommene Vermittlungsversuch scheiterte allerdings (vgl. Kapitel 2.6).

Mit Datum vom 8. November 2001 reichte die SP-Fraktion ein Verfahrenspostulat⁶ zur Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur Untersuchung der Vorkommnisse rund um den Um- und Ausbau des Kantonsspitals Liestal ein. Das Büro

¹ Vorlage an den Landrat, Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten am Kantonsspital Liestal, Baukreditvorlage vom 11. Mai 1993, LRV 1993/122.

² Vorlage an den Landrat, Kantonsspital Liestal, Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten, Zusatzkreditvorlage vom 17. November 1998, LRV 1998/241.

³ Vorlage an den Landrat, Kantonsspital Liestal («KSL»), Sanierung, um- und Erweiterungsbauten, Zusatzkreditvorlage und Verpflichtungskreditvorlage vom 29. Mai 2001, LRV 2001/151.

⁴ Vgl. Bericht der Bau- und Planungskommission an den Landrat vom 17. Dezember 2001, S. 1.

⁵ Vgl. Bericht der Bau- und Planungskommission an den Landrat vom 17. Dezember 2001, S. 2 f.

⁶ Verfahrenspostulat 2001/277.

des Landrates wurde mit diesem Postulat eingeladen, eine Vorlage zur Einsetzung einer PUK gemäss § 18 des Landratsgesetzes auszuarbeiten.

Das Verfahrenspostulat wurde in der Landratssitzung vom 10. Januar 2002 behandelt. Im Verlaufe der Diskussion im Rat erklärte sich die SP-Fraktion bereit, ihr Postulat dahingehend zu modifizieren, wonach das Büro des Landrates eingeladen werden sollte, «eine Vorlage zur Ausstattung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit den Befugnissen der PUK gemäss § 64 Abs. 1 Buchstabe b des Landratsgesetzes zur Aufarbeitung der Vorkommnisse rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus am Kantonsspitals auszuarbeiten». Im Rahmen dieser Untersuchung sollte die GPK beauftragt werden, zukunftsgerichtete Empfehlungen abzugeben.

Der Landrat überwies am 10. Januar 2002 das modifizierte Verfahrenspostulat (LRB 1425), nachdem er in der gleichen Sitzung den zweiten Zusatzkredit und den damit verbundenen Verpflichtungskredit gutgeheissen hatte (LRB 1422).

Mit Datum vom 5. Februar 2002 reichte der Regierungsrat beim Büro des Landrates seine Stellungnahme zur Ausstattung der GPK mit den Befugnissen der PUK ein. Darin äusserte sich der Regierungsrat u.a. dahingehend, dass er sich nicht gegen eine Ausstattung der GPK mit den gewünschten Befugnissen wende. Der Regierungsrat betonte, dass er nach wie vor der Auffassung sei, Frau Regierungsrätin Elsbeth Schneider sowie die Mitarbeitenden der BUD hätten der Bau- und Planungskommission des Landrates alle bekannten Einzelheiten offen gelegt. Eine weitere Aufarbeitung der Vorkommnisse durch eine Parlamentskommission werde kaum mehr grundlegend neue Erkenntnisse bringen. Im Weiteren erklärte der Regierungsrat, dass die Vorsteherin der BUD den Regierungsrat regelmässig und umfassend über die Vorkommnisse und Unterlassungen informiert habe. Frau Regierungsrätin Elsbeth Schneider habe die wesentlichen Entscheidungen jeweils nach Rücksprache und im Einvernehmen mit der Gesamtregierung getroffen.⁷ Der Regierungsrat empfahl die Bearbeitung der folgenden drei Hauptthemen: Bautätigkeit, Controlling BUD sowie Lehren für die Zukunft.

Am 15. Februar 2002 reichte die GPK eine Stellungnahme zum modifizierten Verfahrenspostulat der SP-Fraktion an das Büro des Landrates ein. Darin skizzierte die GPK den Umfang und die Ziele der Untersuchung, die Organisation der GPK für die Untersuchung sowie die notwendigen zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Ebenfalls wurde ein – nicht verbindlicher – Zeitplan aufgestellt. Die GPK sah vor, ihren Bericht dem Landrat wenn möglich im 1. Quartal 2003 vorzulegen.

Das Büro des Landrates überwies am 28. Februar 2002 eine Vorlage an den Landrat zur Ausstattung der GPK mit den Befugnissen der PUK zur Aufarbeitung der Vorkommnisse rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus am KSL (LRV 2002/057). Darin kam das Büro des Landrates zum Schluss, dass das von der GPK vorgeschlagene Vorgehen zweckmässig sei. Demnach lautete der Auftrag an die GPK-PUK wie folgt:

in einer ersten Phase sollen die Grundlagen (Chronologie des Bauvorhabens, Terminologie, Begriffsdefinition usw.) erarbeitet werden;

in einer zweiten Phase sollen Schwachstellen untersucht werden;

in einer dritten Phase sollen aus der Untersuchung der Schwachstellen Schwerpunkte herauskristallisiert werden, die vertieft zu untersuchen sind;

in einer vierten Phase sind klare Regeln für die Abwicklung künftiger Grossprojekte herauszuarbeiten.

Mit Landratsbeschluss 1527 vom 14. März 2002 wurde die Geschäftsprüfungskommission des Landrats antragsgemäss mit den Befugnissen einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) ausgestattet. Zudem wurde den Ausführungen der GPK zu Umfang und Zielen der Untersuchung, zur Organisation der GPK für die Untersuchung, zu den vorgesehenen zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen sowie zum Zeitplan zugestimmt.

Der Landrat hat die GPK nicht nur damit beauftragt, die Vorkommnisse rund um den Um- und Erweiterungsbau des Kantonsspitals Liestal aufzuarbeiten, sondern auch damit, zukunftsgerichtete Empfehlungen abzugeben.

Diese Aufgabenstellung impliziert, dass es sich um Empfehlungen handelt, die auf die Tätigkeit in der Verwaltung, speziell in der Bau- und Umweltschutzdirektion und insbesondere im Hochbauamt gemünzt sind. Daraus ergibt sich auch ein Focus der Untersuchung selbst. Sie richtet sich in erster Linie auf die Organisation und das Handeln der Behörden. Es handelt sich also nicht um ein Gutachten über die Bauabwicklung oder um eine Beurteilung der dabei beteiligten Unternehmen und ihrer Leistungen. Diese sind vor allem insofern von Bedeutung, als sie im Zusammenhang mit der Erfüllung der behördlichen Aufgaben standen.

Zudem stellt sich die Frage der Verbindlichkeit der Empfehlungen. Die Parlamentarische Untersuchungskommission ist ein Mittel zur Wahrnehmung der Parlamentarischen Oberaufsicht durch den Landrat. Die Oberaufsicht beinhaltet ein Feststellen, ein Bewerten des Festgestellten und schliesslich ein Aussprechen der Bewertung. Eine direkte

⁷ Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 5. Februar 2002.

Sanktionierung der untersuchten Verwaltungsvorgänge kann durch die Oberaufsicht allerdings nicht erfolgen.⁸ Hingegen können oberaufsichtsrechtliche Vorgänge parlamentarische Vorkehren eigener Art nach sich ziehen (z.B. durch eine Motion, etc.). Bezogen auf die Arbeit der GPK-PUK bedeutet dies, dass sie im Bericht Empfehlungen machen kann.

1.2 KLÄRUNG DER PUK-BEFUGNISSE UND DES VERFAHRENS

In ihrer Sitzung vom 7. Februar 2002 beschloss die GPK, die ihr erteilten Befugnisse einer parlamentarischen Untersuchungskommission durch einen Ausschuss von neun Mitgliedern wahrnehmen zu lassen. Am 27. März 2002 fand die konstituierende Sitzung des Ausschusses statt und der Untersuchungsausschuss Kantonsspital Liestal (UA KSL bzw. GPK-PUK) nahm seine Arbeit auf.

Das Landratsgesetz⁹ (LRG) äussert sich in den §§ 64-68 zur PUK.

§ 64 Abs. 2 LRG umschreibt die Befugnisse der PUK. So kann sie mündliche und schriftliche Auskünfte von den Behörden, den Behördenmitgliedern, den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der kantonalen Verwaltung und der Gerichte sowie von Privatpersonen einholen und u.a. vom Regierungsrat sämtliche Akten verlangen. Sie kann zudem Zeugen und Zeuginnen einvernehmen, Sachverständige beiziehen und Augenscheine durchführen. Sowohl für die Modalitäten der Einvernahme von Zeugen und Zeuginnen (§ 66 Abs. 1 LRG) als auch für den Beizug von Sachverständigen und zur Durchführung des Augenscheins (§ 7 LRG) verweist das Gesetz auf die Bestimmungen der StPO.¹⁰

Hingegen enthält das LRG keine Bestimmungen darüber, nach welchen Vorgaben die unmittelbar betroffenen Personen sowie die Auskunftspersonen (also Personen, deren Stellung analog im Strafverfahren noch unklar ist) befragt werden sollen. Um den unmittelbar betroffenen Personen möglichst ausreichende Rechte im Untersuchungsverfahren einräumen zu können, entschied die Kommission daher, dass diesen die im Strafverfahren (§ 46 StPO) für angeschuldigte Personen vorgesehenen Rechte zukommen sollten und die Auskunftspersonen gemäss den Regeln der Auskunftsperson im Strafverfahren (§ 51 StPO) befragt werden sollten.

⁸ Vgl. dazu Kurt Eichenberger, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, 1982, S. 10, 13.

⁹ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz, LRG) vom 1. Juli 1995, SGS 131.

¹⁰ Gesetz betreffend die Strafprozessordnung (StPO) vom 1. Januar 2000, SGS 251.

Grundsätzlich sind Auskunftspersonen gemäss § 51 Abs. 4 StPO nicht zur Aussage verpflichtet. Demgegenüber sind die von der PUK befragten Angestellten des Kantons verpflichtet, über Wahrnehmungen vollständig Auskunft zu erteilen und alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen (§ 64 Abs. 3 LRG).

Für Angestellte des Kantons, die als Auskunftspersonen befragt wurden, musste eine Lösung gefunden werden zwischen der vorerwähnten Auskunftspflicht und dem Gebot, dass sie hinsichtlich der Aussageverweigerungsgründe nicht schlechter gestellt werden, als wenn sie formell als Zeugen resp. Zeuginnen befragt worden wären. Die Lösung lag darin, dass den Auskunftspersonen in Anlehnung an die Strafprozessordnung Aussageverweigerungsgründe gemäss § 54 StPO zugebilligt wurden. Lagen keine Aussageverweigerungsgründe vor, waren sie zur Aussage verpflichtet.

Die unmittelbar betroffenen Personen (sowie der Regierungsrat, das Kantonsgericht und der Ombudsman) verfügen im Verfahren der PUK – soweit sie davon betroffen sind – über weitgehende Teilnahmerechte (§ 65 Abs. 1 LRG). Um keine Person in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör (Teilnahmerechte) zu verletzen, entschied sich die Kommission in einem frühen Stadium der Untersuchung, Personen, denen im abschliessenden PUK-Bericht möglicherweise Vorwürfe gemacht werden könnten, als unmittelbar betroffene Personen zu bezeichnen und ihnen damit das rechtliche Gehör zu gewähren. Es stellte sich die Frage, wie der Begriff der unmittelbar betroffenen Person sowie die entsprechenden Bestimmungen des Landratsgesetzes zu interpretieren sind. Dazu wurden Abklärungen beim Rechtsdienst des Regierungsrates¹¹ sowie bei Frau Dr. C. Christen-Westenberg, juristische Beraterin der GPK,¹² in Auftrag gegeben.

In der Folge legte die GPK-PUK fest, dass die nachstehend aufgeführten natürlichen und juristischen Personen als unmittelbar betroffene Personen zu bezeichnen sind:

Regierungsrätin Elsbeth Schneider-Kenel als Vorsteherin der BUD

Marie-Theres Caratsch als Kantonsarchitektin und Dienststellenleiterin HBA

Hansruedi Simmler, Abteilungsleiter Realisierung, HBA, als Projektleiter KSL im HBA

Alfred Oppikofer als ehemaliger Kantonsarchitekt und Dienststellenleiter HBA

Arcoplan Generalplaner AG als Architektin

¹¹ Interpretation von Bestimmungen des Landrates über das Verfahren vor der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), Rechtsdienst des Regierungsrates, 15. Mai 2002.

¹² Aktennotiz von Dr. C. Christen-Westenberg vom 16. Mai 2002.

Diese Personen wurden aufgrund ihrer Funktionen im Projekt KSL als unmittelbar betroffene Personen bezeichnet und ihnen wurden die gesetzlichen Teilnahmerechte (Teilnahme an den Befragungen, Stellung von Ergänzungsfragen, Einsichtnahme in die Akten der PUK sowie Beantragen von weiteren Abklärungen gemäss § 65 Abs. 1 LRG) gewährt.

1.3 VORGEHEN

Zur Abklärung des Sachverhaltes wurden insgesamt 22 Personen, zum Teil zwei Mal, befragt. Die unmittelbar betroffenen Personen wurden zur Sache befragt und es wurde ihnen in diesem Rahmen Gelegenheit geboten, Stellung zu nehmen. Die weiteren von der Kommission befragten Personen wurden als Auskunftspersonen befragt.

Als Auskunftspersonen bzw. als unmittelbar betroffene Personen wurden befragt:

- Befragung Nr. 1 und Nr. 22: Hansruedi Simmler, Projektleiter KSL im HBA
- Befragung Nr. 2: Der Architekt und Projektleiter bei Arcoplan
- Befragung Nr. 3 und Nr. 20: Marie-Theres Caratsch, Kantonsarchitektin seit 1999
- Befragung Nr. 4: Alfred Oppikofer, Kantonsarchitekt bis 1999
- Befragung Nr. 5 und Nr. 21: RR Elsbeth Schneider-Kenel
- Befragung Nr. 6: Der Geschäftsführer der Arcoplan
- Befragung Nr. 7: Der Vorsteher der Finanzkontrolle sowie ein Chefrevisor der Finanzkontrolle
- Befragung Nr. 8: Der Leiter des Technischen Dienstes des KSL
- Befragung Nr. 9: Der ehemalige Projektleiter bei Arcoplan
- Befragung Nr. 10: Ein ehemaliger Bauleiter der Arcoplan
- Befragung Nr. 11: Der Bereichsleiter Technik des KSL
- Befragung Nr. 12: Ein Elektrofachplaner
- Befragung Nr. 13: Der Leiter des Rechtsdienstes der BUD
- Befragung Nr. 14: Der stellvertretende Projektleiter des HBA seit 2000
- Befragung Nr. 15: alt-Regierungsrat Eduard Belser
- Befragung Nr. 16: Der heutige Mandatsarchitekt des HBA und vormalige Bauleiter der Arcoplan
- Befragung Nr. 17: Der stellvertretende Leiter Finanzen und Controlling der BUD
- Befragung Nr. 18: Ein ehemaliger Direktionssekretär der BUD

- Befragung Nr. 19: Der Spitalverwalter des KSL
- Befragung Nr. 23: Der frühere stellvertretende Projektleiter im HBA
- Befragung Nr. 24: Der Zuständige für die Haustechnik, AUE/AIB.

Der Untersuchung diene ebenfalls ein Augenschein der Kommission im Kantonsspital Liestal, der am 26. Juni 2002 durchgeführt wurde.

Im Weiteren wurde ein Gutachten zum Thema «Begutachtung von Verträgen zur Beantwortung der Fragen der Parlamentarischen Untersuchungskommission Kantonsspital Liestal (PUK-KSL)» bei der SIA in Auftrag gegeben. Das eingereichte Gutachten datiert vom 15. November 2002. Die unmittelbar betroffenen Personen erhielten Gelegenheit, eine Stellungnahme zum Gutachten abzugeben. Nachdem sich eine Subkommission des Untersuchungsausschusses mit diesem Gutachten befasst hatte, wurden offene Fragen in einem direkten Gespräch mit den beiden Gutachtern am 11. Februar 2003 geklärt. Die unmittelbar betroffenen Personen wurden eingeladen, auch zu diesem Protokoll Stellung zu nehmen.

In sämtliche der in Kapitel 1.4 aufgeführten bzw. umschriebenen Akten (mit wenigen, durch Persönlichkeitsschutz begründeten Ausnahmen) wurde den Berechtigten vollumfänglich Einsicht gewährt.

Der UA KSL sowie die GPK trafen sich zu regelmässigen Sitzungen (insgesamt 30 Sitzungen in der Zeit vom 17. März 2002 bis zum 18. Juni 2003), die der Planung des Verfahrens, dem Informations- und Meinungsaustausch und der Meinungsbildung dienen. Diese Sitzungen wurden jeweils auf einem elektronischen Datenträger aufgenommen und anschliessend wurde ein Protokoll angefertigt. Diese Protokolle wurden als vertraulich deklariert. An diesen Kommissionssitzungen nahmen – mit einer Ausnahme, an welcher die Datenschutzbeauftragte des Kantons teilnahm – ausschliesslich Kommissionsmitglieder sowie die beiden Mitarbeiterinnen des Sekretariates teil. Die Verfahrensbeteiligten erhielten in diese Protokolle keine Akteneinsicht.

An der Plenarsitzung der GPK vom 18. Juni 2003 wurde der vorliegende Bericht einstimmig verabschiedet.

1.4 HERAUSGABE VON AKTEN

§ 64 Abs. 2 lit. a und b LRG ermächtigen die PUK, mündliche oder schriftliche Auskünfte von den Behörden, den Behördemitgliedern, den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der kantona-

len Verwaltung, der Gerichte sowie von Privatpersonen einzuholen und vom Regierungsrat, vom Kantonsgericht und vom Ombudsman die Herausgabe sämtlicher Akten zu verlangen.

§ 64 Abs. 3 LRG verpflichtet die befragten Personen zudem, der PUK über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben, vollständig Auskunft zu erteilen und ihr alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Diese gesetzliche Vorschrift verpflichtet nach Auffassung der PUK – aufgrund der Wendung «kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes» – nur die Verwaltungsmitarbeitenden und nicht Privatpersonen.

Die Kommission richtete ihre Akteneditionsbegehren hauptsächlich an die BUD als federführende Direktion im Projekt KSL 95. Daneben forderte die Kommission auch Akten von anderen Amtsstellen an, wie dem Kantonsspital Liestal, der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion, der Finanzkontrolle und dem Staatsarchiv. Im Weiteren wurde die Arcoplan zur Aktenedition aufgefordert. Vereinzelt reichten auch weitere Personen Akten ein.

Die Kommission erstellte ein Verzeichnis über alle eingereichten Akten, soweit ein solches nicht bereits mit den Akten eingereicht wurde. Dieses wurde bei jedem neuen Akteneingang aktualisiert und enthält Angaben über die einzelnen Ordner, sowie deren Inhaltsverzeichnisse.

Die Akteneditionsbegehren an die BUD waren zur Hauptsache an die von ihr bestimmte Kontaktperson, den Leiter des Rechtsdienstes, gerichtet. Zu Beginn der Untersuchung wurde zwischen dem Präsidenten der Kommission und der Kontaktperson der BUD vereinbart, dass zunächst mehrheitlich Akten eingereicht werden, die für das Schiedsverfahren der BUD gegen die Arcoplan zusammengestellt worden waren. Naturgemäss waren darin nicht sämtliche für die Untersuchung relevanten Akten enthalten, weshalb die Kommission weitere Akten anforderte.

Trotz der in § 64 Abs. 3 LRG statuierten Pflicht, der PUK vollständig Auskunft zu erteilen und ihr alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen, musste die Kommission im Laufe der Untersuchung mehrmals feststellen, dass eingeforderte Akten nicht oder nicht vollständig herausgegeben wurden. Obendrein stiess die Kommission bei ihrer Recherche auf Hinweise zu relevanten Akten, welche ihr nicht vorgelegt worden waren. Diese Akten wurden nachträglich bzw. wiederholt eingefordert.

So wurde die BUD mit Schreiben vom 15. April 2002 aufgefordert, sämtliche für die Untersuchung benötigten Akten zusammenzustellen und der Kommission zu übergeben. Im gleichen Schreiben wurde sie unter anderem auch beauftragt, sämtliche Regierungsrats- und

Landratsbeschlüsse betreffend dem Projekt KSL 95 zusammenzustellen. Diesem Begehren kam sie scheinbar am 14. Mai 2002 nach. Anlässlich ihrer zweiten Befragung vom 4. Dezember 2002 legte die Baudirektorin überraschend einen Regierungsratsbeschluss vor, welcher der Kommission unbekannt war, weil er in der «vollständigen» Sammlung fehlte.

Die Korrespondenz der Baudirektorin mit den im Projekt KSL beauftragten Personen gehört ohne Frage unter die relevanten Dokumente. Trotzdem musste die BUD am 18. Dezember 2002 explizit aufgefordert werden, diese herauszugeben, nachdem sich aus der Auskunft von dritter Seite herausstellte, dass wichtige Schreiben in den als Korrespondenz aufgeführten Unterlagen fehlen. Erst am 28. Januar 2003 erhielt die Kommission diese Unterlagen, insbesondere auch ein Schreiben der Arcoplan an die Baudirektorin vom 17. August 1998, in welchem das Verständnis des Vertragsverhältnisses von Seiten der Arcoplan bereits zu diesem Zeitpunkt klar dargelegt wird. Die Kommission ist der Ansicht, dass es Sache der BUD gewesen wäre, sie rechtzeitig mit diesen Unterlagen zu beliefern.

In einem weiteren Fall ist ein wesentliches, mit der Argumentation der BUD tendenziell inkompatibles Dokument noch viel später herausgegeben worden. Es handelt sich um die Unterlagen zu einer in den ersten Monaten des Jahres 2000 vorgenommenen, internen Analyse der Projektorganisation (vgl. unten, Kapitel 2.3.2.4). Diese wurden der GPK-PUK erst bei einer Nachrecherche am 14. März 2003 ausgehändigt, obwohl sie von ihrer Bedeutung her spätestens seit der Nachforderung vom 15. Juli 2002 hätten eingereicht werden müssen.

Die Kommission liess ein Gutachten über die Verträge im Projekt KSL 95 durch den SIA Rechtsdienst erstellen. Erst mit ihrer Stellungnahme zu diesem Gutachten vom 20. Dezember 2002 lieferte die BUD relevante Dokumente betreffend die Vertragsauflösung mit der Suter + Suter AG. Darin fand sich zudem ein Hinweis, dass die BUD offenbar eine Aufhebungsvereinbarung mit der Suter + Suter AG getroffen hatte, also einen weiteren Vertrag geschlossen hatte. Obwohl sie bereits am 15. April 2002 explizit dazu aufgefordert worden war, sämtliche Verträge aus dem Projekt einzureichen, musste dieses – offensichtlich gewichtige – Dokument explizit angefordert werden, bevor es der Kommission schliesslich am 28. Februar 2003 ausgehändigt wurde.

1.4.1 Feststellung:

Diese Beispiele belegen, dass die Aktenedition durch die BUD zu wünschen übrig liess.

1.5 AKTENUMFANG UND ZITIERWEISE

Insgesamt gingen bei der Kommission Akten im Umfang von rund 84 Bundesordnern ein, davon 62 von der BUD. In diesem Zusammenhang teilte die Arcoplan der Kommission mit, dass sich in ihrem Archiv rund 800 Aktenordner und Archivschachteln mit Akten über das Projekt KSL 95 befänden. Diese Auskunft verdeutlicht, wie umfangreich das Aktenmaterial – nicht nur auf Seiten der Arcoplan – war. Es galt, die für die Untersuchung relevanten Dokumente ausfindig zu machen. Dies war nur mit der Kooperation der involvierten Stellen möglich.

Im Verlauf der Untersuchung legte die Kommission selber Akten im Umfang von weiteren 25 Ordnern an.

Zur Verwendung und Zitierung der Akten im Bericht:

In den Fussnoten werden die vom Hochbauamt gelieferten Akten mit dem Kürzel «HBA» versehen. Die von der Arcoplan Generalplaner AG zugestellten Akten tragen das Kürzel «AP». Die dem Kürzel folgende Zahl bezeichnet das entsprechende Dossier oder den Ordner, allenfalls folgt nach einem Schrägstrich die Registernummer.

2 PROJEKTABLAUF BEIM UMBAU UND DER ERWEITERUNG DES KSL

2.1 AUSARBEITUNG DES VORPROJEKTS

2.1.1 Vorstudien

Das Kantonsspital Liestal wurde im November 1962 nach einer vierjährigen Bauzeit eröffnet. In den Jahren 1979-84 wurden zur Behebung von betrieblichen Engpässen (im Bereich der Notfallstation, der Intensivpflege u.a.m.) bauliche Erweiterungen vorgenommen. Weil dabei nur die akutesten Schwachpunkte beseitigt werden konnten, drängte sich schon bald eine umfassende Konzeption einer Sanierung und Erweiterung auf. Die Entwicklung des Planungsprozesses zeigt in der Folge ein kontinuierliches Ansteigen der Bedürfnisse und damit auch der prognostizierten Kosten.

Einerseits wurde im Rahmen der Bemühungen um die Reduktion des Energieverbrauchs bei kantonalen Bauten eine energetische Sanierung des KSL in Angriff genommen. Eine Studie der Suisselectra Ingenieurunternehmung AG nahm 1987/88 im energetischen Bereich eine Zustandsanalyse vor und schlug Massnahmen in der Grössenordnung von CHF 4,5 Mio. vor.¹³ Parallel zu diesen Abklärungen im Bereich der Energie und der Haustechnik beauftragte der Regierungsrat am 19. Mai 1987 die Firma HCP Health Care Consulting and Planning in Basel (eine Tochterfirma der Suter + Suter AG) damit, eine Ziel- und Gesamtplanungsstudie für das KSL zu erstellen. Diese Studie stellt das erste einheitlich konzipierte und zusammenfassende Planungsdokument dar. Sie schlug im Mai 1988 drei Varianten vor, welche von Bausummen in der Höhe von CHF 26 bis 38 Mio. ausgingen. In einer Zusatzstudie wurde auch die Verlegung der Geriatrie ins KSL einbezogen. Insgesamt ergab sich aufgrund dieser Studie ein Finanzbedarf von ca. CHF 46 Mio. für Bauliches und Gebäudetechnik. Hinzu kamen die Kosten für Medizintechnik im Umfang von ca. CHF 15 Mio..

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten wurde im Herbst 1989 unter der Leitung des Kantonsarchitekten Louis Salvetti eine Planungskommission eingesetzt, die mit Vertretern und Vertreterinnen der Nutzerseite besetzt war. Von Seiten der BUD nahm ausser dem Kantonsarchitekten noch ein für die energetischen Belange zuständiger Mitarbeiter des AUE Einsitz. Dieser Kommission lag eine erste Kostenübersicht vor, die bereits mit einem

¹³ Befragung 24 vom 15. Januar 2003, RZ 2.

Mittelbedarf von CHF 75 Mio. rechnete. Die Planungskommission beschloss an ihrer ersten Sitzung, dem Regierungsrat das Engagement der Firma Suter + Suter AG als Generalplanerin vorzuschlagen.¹⁴ Mit dem RRB 4206 vom 19. Dezember 1989 folgte der Regierungsrat diesem Antrag und erteilte der Suter + Suter AG neben dem Generalplanermandat noch den Auftrag, für das Areal des Martin Birmann-Spitals ein Überbauungskonzept für ein Geriatriespital mit 144 Betten vorzulegen. Die Projektierungskosten wurden auf CHF 300'000 angesetzt.¹⁵ Schon bevor dieser RRB erfolgt war, wurde die Planungskommission um drei Mitarbeiter der Firma Suter + Suter AG erweitert.¹⁶

2.1.2 Festlegung des Kostendachs

Die Planungskommission entwickelte auf der Grundlage der Nutzervorstellungen ein neues Raumprogramm. Aus den Flächenberechnungen ergaben sich dann die Kostenschätzungen. Anfangs April 1990 präsentierten die Mitarbeiter der Suter + Suter AG in der Planungskommission drei Ausbauvarianten: einen Mini-Ausbau für CHF 75 Mio. (+ CHF 12 Mio. für Medizintechnik), einen Voll-Ausbau für CHF 122 Mio. (+ CHF 15 Mio.) sowie eine Kompromissvariante für CHF 100 Mio. (+ CHF 12 Mio.). Obwohl der Kantonsarchitekt Bedenken anmeldete, «ob es zumutbar sei, vor der Regierung die Summe des Voll-Ausbaus zu vertreten», wurde beschlossen, diese Variante anzuvisieren. Der Beschluss hielt fest, es sei bei einer Ablehnung «immer noch möglich, von einer der anderen Varianten Gebrauch zu machen.»¹⁷ Am 11. April 1990 wurde das Konzept den Regierungsräten Belser (BUD) und Spitteler (Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion) vorgestellt. Dabei zeigten sich unterschiedliche Auffassungen der beiden Direktionen. Sanitätsdirektor Spitteler wies darauf hin, dass man nicht den gleichen Fehler wie bei der Erweiterung 1979-83 begehen dürfe. So dürfe man nicht durch Kürzungen im Projekt Engpässe bestehen lassen, die dann mit Nachinvestitionen über das Betriebsbudget korrigiert werden müssten. Baudirektor Belser verwies hingegen auf das eklatante Ansteigen der Kostenprognose, die sich seit der HCP-Studie von 1988 bereits verdoppelt habe. «Immer wieder stelle er fest, dass von Projektphase zu Projektphase sich die Investitionskosten erhöhen. Hier werde er ganz klar die Forderung nach einem Kostendach stellen, das bei der weiteren Bearbeitung keinesfalls überschritten werden darf.»¹⁸

¹⁴ Protokoll Planungskommission vom 13. November 1989, HBA 14.

¹⁵ RRB 4206 vom 19. Dezember 1989; Auftrag an Suter + Suter AG in HBA 14/2.

¹⁶ Protokoll Planungskommission vom 11. Dezember 1989, HBA 14.

¹⁷ Protokoll Planungskommission vom 2. April 1990, HBA 14.

¹⁸ RR E. Belser gemäss Aktennotiz der Besprechung vom 11. April 1990, Zwischeninformation, HBA 14.

Am 2. Mai 1990 nahm der Regierungsrat zustimmend Kenntnis von der Variante Voll-Ausbau und legte für die baulichen Investitionskosten ein Kostendach von CHF 120 Mio. fest; für die medizintechnischen Einrichtungen eines von CHF 15 Mio.¹⁹ Die Tatsache, dass der Regierungsrat auf die Variante des Voll-Ausbaus einstieg, wurde von den Spitalvertretern in der Planungskommission als positive Überraschung gewertet.²⁰

Der RRB 1481 vom 2. Mai 1990 legte nicht nur ein Kostendach fest, sondern dieses wurde auch indexiert, wobei die Preisbasis auf den 1. Oktober 1990 festgesetzt wurde. Im Nachhinein lässt sich nicht mehr ermitteln, warum nicht der zeitlich am nächsten liegende Zürcher Baukostenindex vom 1. April 1990 als Ausgangspunkt genommen wurde oder jener vom Herbst 1989, als die Kosten ermittelt worden waren. Der Entscheid, die Preisbasis erst auf den 1. Oktober 1990 festzulegen, hatte indes erhebliche Auswirkungen auf die Höhe des Kostendachs. Denn in der Zeit vom 1. Oktober 1989 bis zum 1. Oktober 1990 stieg der Zürcher Baukostenindex (Stand Oktober 1988=100) von 106 auf 114,5 Punkte. Da die Baukostenschätzungen gemäss Kantonsarchitekt aufgrund von Angaben aus dem Jahr 1989 gemacht worden seien, gelangte dieser noch einmal an Regierungsrat Belser, um eine Vorverlegung der Preisbasis um ein Jahr zu erwirken. Damit wären dem Projekt KSL von Anfang an etwa CHF 10,8 Mio. mehr zur Verfügung gestanden. In der Planungskommission vom 27. September 1990 musste der Kantonsarchitekt jedoch melden, dass es bei der Preisbasis 1. Oktober 1990 blieb.

Nach Aussage des für die Haustechnik-Bereiche zuständigen Vertreters der Bauherrschaft in der Planungskommission war die Planung zum Zeitpunkt der Festlegung des Kostendachs noch nicht abgeschlossen.²¹ Das Kostendach war somit eine reale Vorgabe, die schon für den Planungsprozess relevant war. Dies zeigte sich bereits im Herbst 1990, als bei der Zusammenstellung der Kostenschätzungen für die im Frühjahr bewilligte Variante Vollausbau ein Betrag von CHF 153 Mio. zusammen kam.²² Um die Kosten zu senken, wurden verschiedene Flächenreduktionen beschlossen, wobei der Projektleiter des Generalplaners Suter + Suter AG laut Protokoll «noch einmal klar und deutlich [erläuterte], dass in den jetzigen «reduzierten» Plänen keine Reserven mehr vorhanden sind.»²³ Als wichtigste Massnahme wurde im Neubau des Bettenhauses 2 das oberste Stockwerk weggelassen, ausserdem wurden in verschiedenen anderen Bereichen (Apotheke, Sekretariate, MRI-Raum und Therapie) Abstriche gemacht. Die Vorprojektvorlage sah mit der Erweiterung und

¹⁹ RRB 1481 vom 2. Mai 1990.

²⁰ Protokoll Planungskommission vom 29. Mai 1990, HBA 14.

²¹ Aussage in Befragung 24 vom 15. Januar 2003, RZ 24.

²² Protokoll Planungskommission vom 7. September 1990, HBA 14.

²³ Protokoll Planungskommission vom 27. September 1990, HBA 14.

Sanierung schliesslich einen Flächenzuwachs von 44 % vor, um das bestehende Flächenmanko von 30 % zu beheben. Die Kostenschätzung belief sich auf CHF 135 Mio., wobei jedoch ein Genauigkeitsgrad von +/- 15 % angegeben wurde. Für die Projektierungskosten, die in den Gesamtkosten enthalten waren, wurden insgesamt CHF 8,8 Mio. veranschlagt.²⁴

2.1.3 Vorprojektvorlage in der Diskussion

Im Dezember 1989 wurde das Vorprojekt vom Regierungsrat bewilligt und ging an die Umwelt- und Gesundheitskommission (UGK). Dort wurde das Kostendach verschiedentlich hinterfragt. Die deutlichste Warnung kam – gemäss Protokoll – aber von Seiten des Architekten der Suter + Suter AG, der auf die Aussage eines Landrats, dass mit dem Betrag von CHF 120 Mio. eine gute Sanierung möglich sei, antwortete: «Ich warne vor diesem Optimismus. Im Laufe dieser Vorprojektsbearbeitungen sind Wünsche und Notwendigkeiten aufgetaucht: Nicht nur das Flächenmanko, sondern auch technische Erneuerungen kamen zur Sprache, die zum Teil gleichzeitig einbezogen werden sollten; und so kamen wir auf eine Kostenschätzung von 153 Mio., welcher Betrag dann auf 120 Mio. reduziert wurde.»²⁵

Regierungsrat Belser betonte, dass das Kostendach der «Steuerung» des Projekts diene und es eine «volle Befriedigung der Bedürfnisse ... nie geben» werde.²⁶ In ihrem Bericht hielt die UGK fest, dass für die Sanierungs- und Umbauarbeiten insgesamt CHF 120 Mio. zur Verfügung stünden, «obwohl Ermittlungen der Firma Suter + Suter AG ergeben haben, dass für die Behebung aller Engpässe eigentlich CHF 153 Mio. nötig wären.» Angesichts dieser Diskrepanz stellte sich die UGK auf den Standpunkt, dass versucht werden soll, «Lösungen für alle anstehenden Schwachstellen und Engpässe in den Finanzrahmen von CHF 120 Mio. zu integrieren. Sollte das nicht möglich sein, so sind die noch offenen Probleme aufzulisten und deren Lösung finanziell zu quantifizieren.»²⁷

Am 20. Juni 1991 stimmte der Landrat dem Vorprojekt einstimmig zu und bewilligte für die Projektierung einen Verpflichtungskredit von CHF 8,8 Mio., der in den gemäss den Vorgaben des Regierungsrates auf CHF 135 Mio. limitierten Gesamtkosten enthalten war. Dazu sind allerdings aus heutiger Sicht zwei Bemerkungen zu machen: Erstens war im Landratsbeschluss nicht ausdrücklich von diesem Kostendach die Rede. Zweitens wurde bezüglich der Kostenschätzung in der Landratsvorlage von einem Genauigkeitsgrad von +/- 15 %

²⁴ LRV 1990/283 vom 20. November 1990.

²⁵ Protokoll UGK vom 19. April 1991.

²⁶ Protokoll UGK vom 22. März 1991.

²⁷ Bericht der UGK vom 10. Juni 1991 zu LRV 1990/283.

gesprochen. Auf die Unklarheiten, die damit verbunden waren, wurde nicht weiter eingegangen, obwohl das einem Spielraum von +/- CHF 20 Mio. entsprach.

Zu reden gaben aber das Kostendach und die Reduktion im Raumprogramm. «So geht das nicht: Entweder muss das Raumprogramm reduziert werden oder die Kosten können nicht eingehalten werden.»²⁸ Mit diesen Worten formulierte Alfred Gschwind in der Landratsdebatte das grundsätzliche Planungsdilemma, das vielleicht in dieser Phase von der Politik hätte aufgelöst werden können. Das Dilemma bestand darin, sich zu entscheiden zwischen dem Interesse an weitergehenden, materiell sinnvollen Ausbauwünschen der Nutzerseite und der Erkenntnis, dass mit der Fixierung eines Kostendachs diesen Wünschen nur mit Abstrichen entsprochen werden kann. Zwar wurden in der Vorprojektvorlage einige der ursprünglichen Projektbestandteile tatsächlich eliminiert. So hatte man in den Bereichen Physiotherapie, Apotheke, Verwaltung und Werkstätten darauf verzichten müssen, die bestehenden räumlichen Engpässe zu beseitigen. In den Bereichen Bettendesinfektion, Zentralgarderoben und im Eingangsbereich begnügte sich das Vorprojekt mit einer nur teilweisen Behebung der Engpässe. Allerdings blieb damit stets die Hoffnung verbunden, dass es im Detailprojekt gelinge, diesen Wünschen doch noch gerecht zu werden. Schon die UGK hatte in dieser Hinsicht eine gewisse Flexibilität signalisiert, ohne freilich das Kostendach in Frage zu stellen oder gar aufheben zu wollen. Im gleichen Sinne votierte bei der Beratung im Landrat auch der zuständige Regierungsrat Spitteler: «Mit 120 Mio. ist nicht einfach eine endgültige Marke gesetzt, wenn in der Detailplanung Probleme auftauchen, kann über den Betrag gesprochen werden.»²⁹

Für den weiteren Planungsprozess wurde somit eine eigentliche Doppelbotschaft ausgesandt: Einerseits blieb das Kostendach bestehen, andererseits wurde signalisiert, dass auch Nutzeranliegen, die Ausgaben jenseits des Kostendachs ausgelöst hätten, weiterverfolgt werden konnten.

2.1.4 Feststellungen

- 1. Das Kostendach von CHF 120 Mio. für das Bauliche und CHF 15 Mio. für die Medizintechnik wurde von der Regierung im Mai 1990 erlassen, zu einem Zeitpunkt, da die Planung noch nicht abgeschlossen war. Es stellte somit in einer Phase, in der die Kostenschätzungen stetig stiegen, eine reale Vorgabe dar, nach der sich die erfüllbaren Bedürfnisse zu richten hatten. Es wurde zu einem Zeitpunkt erlassen, an dem die Steuerungsmöglichkeiten noch sehr gross**

²⁸ Protokoll des Landrats vom 20. Juni 1991.

waren. Festzuhalten ist auch, dass dieses Kostendach für die beim damaligen Stand teuerste Variante des Voll-Ausbaus erlassen wurde.

2. Die Fixierung des Baukostenindex für das Kostendach auf den 1. Oktober 1990 hatte zur Folge, dass das Projekt noch mehr unter Kostendruck geriet. Wäre der Betrag von CHF 135 Mio. vom 1. Oktober 1989 an indexiert gewesen, so wäre von Anfang an mehr Spielraum vorhanden gewesen. Ob das allerdings zu einem weniger konsequenten Einhalten von Sparvorgaben geführt hätte, muss offen bleiben.
3. Der Landrat bewilligte die Vorprojektvorlage mit dem Kostendach von CHF 135 Mio. einstimmig. Grundsätzliche Kritik daran wurde nicht laut. Von politischer Seite (UGK, verschiedene Landratsmitglieder sowie RR Spitteler) wurde in Bezug auf das Kostendach aber verschiedentlich ein gewisser Spielraum signalisiert. Damit sandte man eine Doppelbotschaft aus und legitimierte indirekt das Weiterverfolgen von nicht (mehr) erfüllten Nutzeransprüchen in der Projektierung.

2.2 PROJEKTIERUNGSPHASE

2.2.1 Ausarbeitung der Baukreditvorlage

Im Juni 1991 begann die Projektierungsphase. Im Dezember 1991 legte Suter + Suter AG auf der Grundlage der Vorprojektvorlage der Planungskommission einen Bericht mit einem Basisprojekt vor. Darin wurde darauf hingewiesen, dass «nach den durchgeführten Redimensionierungsmassnahmen zum Beibehalten des Kostendachs von CHF 120 Mio. keinerlei Raumreserven vorhanden» seien.³⁰ Gleichzeitig wurden die von Seiten des Spitals vorgebrachten Wünsche aufgelistet, die aus dem vorliegenden Projekt eliminiert worden waren. Es handelte sich um die folgenden Zusatzoptionen im Kostenumfang von CHF 26,6 Mio.:

1. Zusätzliches Bettengeschoss (CHF 4 Mio.)
2. Therapiezentrum (im Zusammenhang mit Übersiedlung von 100 geriatrischen Betten aus Martin Birmann-Spital), Zentralisierung der Spitalverwaltung (CHF 7 Mio.)
3. MRI (CHF 5 Mio.)

²⁹ Protokoll des Landrats vom 20. Juni 1991.

³⁰ Protokoll der Planungskommission vom 16. Dezember 1991, HBA 14.

4. Zusätzliche Arztdienststräume, Apotheke (CHF 4 Mio.)
5. Mehr Parkplätze
6. Pathologisches Institut
7. Zusatzoptionen Energie- und Haustechnik (CHF 6,6 Mio.)
Diese waren ursprünglich vorgesehen, wurden aber in der Landratsvorlage aufgrund des Kostendachs weggelassen. Es handelt sich um: zweite Notstromanlage, USV-Anlage; Sanitäres aus Bettenhaus 1; Grauwasser, Desinfektion und Druckluft in Patientenzimmern in beiden Bettenhäusern.³¹

Für das weitere Vorgehen empfahl der Bericht der Suter + Suter AG, sowohl das Basisprojekt als auch die Zusatzoptionen «weiterzudetaillieren, sodass zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden kann, ob «nur» das Basisprojekt oder ob auch die Zusatzoptionen zu realisieren sind». Die Planungskommission stimmte dieser Empfehlung zu und in der Folge entspann sich eine Diskussion darüber, wie die mit diesem Beschluss verbundene Doppelstrategie sprachlich verpackt werden könne. Der Direktionssekretär des VSD befürchtete, dass der Ausdruck «Optionen» den Misstrauen des Regierungsrates wecken könne. Der Kantonsarchitekt schlug darauf vor, von «Entwicklungsmöglichkeiten» zu sprechen. Der Architekt der Suter + Suter AG warnte (einmal mehr) vor der Kostenentwicklung, da «es sich beim ganzen auch nur um eine Kostenschätzung handle, d.h. es muss damit gerechnet werden, dass ohnehin die Kosten höher ausfallen könnten als angenommen.»³²

Im weiteren Verlauf der Projektausarbeitung tauchten wiederholt Warnungen in Bezug auf die Kostenentwicklung auf. Im Juni 1992 hält das Protokoll der Planungskommission fest, dass die Flächen-Kosten pro Quadratmeter gegenüber dem Vorjahr um 10 % angestiegen seien. Im August 1992 hielt der Architekt von Suter + Suter AG vor allem in Bezug auf die Haustechnik fest, «dass die Installationen immer teurer werden, was sehr beunruhigend ist.»³³

Durch erneute Änderungen, die sich aus den Nutzergesprächen ergaben, wurde das Projekt nochmals modifiziert. So gelang es, eine ganze Reihe von Optimierungen vorzunehmen und Engpässe zu beheben, die in der Vorprojektvorlage noch in Kauf genommen worden waren, um das Kostendach einzuhalten. Dank neuen Lösungen konnten so in den Bereichen Physiotherapie, Verwaltung, Werkstätten, Bettendesinfektion, Zentralgarderoben und Eingangsbereich/Cafeteria die Engpässe behoben werden. Durch die Eliminierung dieser räumlichen Problembereiche wurden aber zusätzliche Kosten ausgelöst, was den Druck zur

³¹ Von diesen Zusatzoptionen wurde schliesslich einzig das Therapiezentrum (Punkt 2 ohne Zentralisierung der Spitalverwaltung) doch noch in das Projekt KSL 95 aufgenommen. Um eine spätere Realisierung des MRI möglich zu machen, wurden dafür auf Kosten der Betriebsrechnung des KSL zusätzliche Investitionen getätigt. Dies gemäss Auskunftsschreiben des HBA vom 27. Januar 2003, HBA 38/18.

³² Protokoll der Planungskommission vom 14. Januar 1992 (Unterstreichung im Original).

³³ Protokolle der Planungskommission vom 17. Juni 1992 und vom 24. August 1992.

Einhaltung des Kostendachs noch vergrösserte. Dazu kamen Mehrkosten im energetischen Bereich und für eine umweltgerechte Entsorgung im Betrag von CHF 830'000.–, die durch Auflagen und Vorschriften bedingt waren, welche seit der Planungsphase für das Vorprojekt in Kraft getreten waren.³⁴ Entlastung entstand hingegen durch den Verzicht auf eine Organverbrennungsanlage und durch weitere, im KV nicht mehr enthaltene Nutzerwünsche im Gesamtbetrag von CHF 2,7 Mio. Der Kostendruck war jedoch massiv. Der Kantonsarchitekt hielt fest, dass die Einhaltung des KV während der ganzen Bauzeit zu überprüfen sei und eventuell «auch dann noch Abstriche in Kauf genommen werden» müssen.³⁵

Im Nachhinein ist in den Befragungen verschiedentlich bemängelt worden, dass die Kostenerfassung zu diesem Zeitpunkt zu wenig seriös erfolgt sei.³⁶ Dass bei der Erstellung des detaillierten Kostenvoranschlags ein starker Kostendruck vorhanden war, ist unbestritten. Festzuhalten bleibt aber, dass in der Planungskommission mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass für die Kostenerfassung genügend Zeit und Kapazität zur Verfügung stehen müsse.³⁷ Hinweise darauf, dass damals der Eindruck bestanden hätte, dies sei nicht der Fall gewesen, finden sich nicht. In der Landratsvorlage heisst es, dass die Kostenermittlung «in enger Zusammenarbeit zwischen dem Hochbauamt, Amt für Umweltschutz und Energie, Vertretern des Kantonsspitals, allen Fachplanern der Haustechnik, den Bauingenieuren sowie weiteren Spezialisten unter Führung der Projektleitung» erfolgt sei.³⁸

2.2.2 Landratsvorlage vom 11. Mai 1993 (Baukreditvorlage)

Die Landratsvorlage 1993/122, die am 11. Mai 1993 vom Regierungsrat einstimmig verabschiedet wurde, enthielt weitere Projektanpassungen und -optimierungen. Sie sah vor, dass die Erweiterung und Sanierung des KSL für die Gesamtkosten von CHF 136,2 Mio. innerhalb von rund 6,5 Jahren nach Landratsbeschluss realisiert werden könne. Die Kostenermittlung beruhte – gemäss damaligem Standard und gemäss Absprache von Suter + Suter AG mit dem HBA³⁹ – auf Projektplänen im Massstab 1:200. Die Kostengenauigkeit wurde in der Vorlage auf +/- 10 % angegeben. Trotz dieses im Textteil

³⁴ Protokoll Planungskommission vom 6. April 1993.

³⁵ Protokoll Planungskommission vom 6. April 1993.

³⁶ So etwa der in der Planungskommission für die energetischen Belange zuständige Mitarbeiter des AUE, der aussagte, dass man teilweise nur Schätzungen vornahm (Befragung 24 vom 15. Januar 2003, RZ 32 und 52). Der ehemalige Projektleiter der Arcoplan sprach davon, dass das Wort «Marktspekulation» immer wieder aufgetaucht sei (Befragung 9 vom 18. September 2002, RZ 16). Der Mitarbeiter, der damals bei Suter + Suter AG die Kostenermittlung im Elektrobereich vornahm, spricht davon, dass die Vorgaben dazu führten, dass «relativ knapp» berechnet wurde, es seien «null Reserven vorhanden [gewesen] und es lag nichts mehr drin.» (Befragung 12 vom 18. September 2002, RZ 18).

³⁷ So ein Mitarbeiter des HBA am 25. März 1992 und der Kantonsarchitekt am 17. Juni 1992.

³⁸ LRV 1993/122 vom 11. Mai 1993, S. 40.

³⁹ So der damalige Projektleiter bei der Suter + Suter AG, Befragung 6 vom 30. August 2002.

eingestandenem Spielraum wurde jedoch in der Kostenzusammenstellung kein Reserveposten für Unvorhergesehenes aufgenommen.⁴⁰ Dass somit keine Reserven eingeplant worden waren, wurde in der Landratsvorlage jedoch nicht explizit erwähnt. Das obwohl dieses Vorgehen – nach übereinstimmenden Aussagen des Kantonsarchitekten und des Projektleiters HBA sowie der Vertreter von Suter + Suter AG/Arcoplan in den Befragungen vor der GPK-PUK – sowohl für das HBA als auch für die damalige Suter + Suter AG absolut ungewöhnlich war.⁴¹ Ehemalige Mitarbeiter der Suter + Suter AG erwähnten gar, dass die Landratsvorlage ursprünglich eine Reserve enthalten habe, diese dann aber weggelassen worden sei. Auf ihre Veranlassung sei dann wenigstens die Formulierung in den Text aufgenommen worden, dass bei der Kostenermittlung eine Ungenauigkeit von +/- 10 % bestehe.⁴² Dieser Hinweis war aber im Landratsbeschluss nicht enthalten. Rechtlich verbindlich war daher nur der im Landratsbeschluss verankerte Betrag von CHF 136,2 Mio., der auf den Preisstand vom 1. Oktober 1992 indexiert wurde.

2.2.3 Beratung der Baukreditvorlage in den Kommissionen und im Landrat

Das Geschäft wurde zuerst der UGK zugewiesen, im November 1993 dann auch zum Mitbericht an die BPK. Vom Blickwinkel der späteren Kostenüberschreitungen her gesehen nahm die Behandlung der Baukreditvorlage in den parlamentarischen Kommissionen einen eigenartigen Verlauf. Die Kostenproblematik spielte bei der UGK nur am Rand eine Rolle. Die Diskussionen waren – angesichts von Aktualität und Tragweite verständlicherweise – von den Fragen der Spitalplanung bestimmt. Der neue Kantonsarchitekt erklärte, dass jene Engpässe, die in der Vorprojektvorlage noch nicht behoben werden konnten (vgl. oben), nun dank «sehr kreativen Lösungen» fast alle eliminiert worden seien.⁴³ Der technische Adjunkt in der Abteilung Planung und Projektierung erläuterte diese Lösungen und wies auch explizit darauf hin, dass in der Vorlage keine Reserven ausgewiesen würden. Zur Begründung fügte er an, «wir sind aber der Ansicht, dass die intensiven Gespräche mit den Ingenieuren und der hohe Detaillierungsgrad Gewähr dafür bieten, dass diese Annahmen nicht überschritten werden. Ausserdem basieren unsere Preisannahmen immer auf Offerten von mindestens zwei Unternehmen.» Angesichts dieser Aussagen scheint sich in der UGK bald ein Konsens darüber eingestellt zu haben, dass die Kostenfrage sich geklärt und das Kostendach sich bewährt habe.⁴⁴

⁴⁰ Vorlage 1993/122 vom 11. Mai 1993, S. 40f.

⁴¹ Befragung 1 vom 21. August 2002, S. 3; Befragung 2 vom 23. August 2002, S. 4; Befragung 4 vom 28. August 2002, S. 4.

⁴² Befragung 6 vom 30. August 2002, S. 5.

⁴³ Protokoll UGK vom 10. September 1993.

⁴⁴ So die Voten von R. Kohlermann, E. Belser und W. Spitteler, Protokoll UGK vom 10. September 1993.

Die BPK schenkte der Kostenfrage kaum viel mehr Aufmerksamkeit. Zwar wurden verschiedene Einzelpositionen hinterfragt, nicht aber die fehlende Reservenbildung. Zudem ist in den Protokollen der BPK – im Unterschied zur UGK – nirgends ein expliziter Hinweis von Seiten des HBA auf das Fehlen dieser Reserven zu finden. Auf die Versicherung hin, dass die Kosten «nach bestem Wissen und Gewissen ermittelt worden» seien, merkte Landrat Hansruedi Bieri an: «Wir können diese Zahlen nur glauben oder nicht, aber ändern können wir daran nichts. Das ist ja die grosse Schwierigkeit unserer Arbeit. Es ist sicher ein Vorteil, dass der Regierungsrat ein Kostendach festlegte.»⁴⁵ Als der Kantonsarchitekt anerbote, über die Kosten im Detail Auskunft zu erteilen, stellte Regierungsrat Belser klar: «Über diese Details muss die Kommission auch keine Verantwortung übernehmen. Regierung und Landrat tragen vor allem die politische Verantwortung. Daneben gibt es die fachliche Verantwortung der Verwaltung.»⁴⁶

Die Kommissionen stimmten der Vorlage ohne Gegenstimmen, bei einzelnen Enthaltungen, zu. Am 26. Mai 1994 erfolgte dann auch im Landrat eine einstimmige Zustimmung (LRB 2016/1994). Auch hier wurde mehr über die Spitalplanung im Allgemeinen debattiert als über das Projekt KSL 95 im Speziellen. Landrat Ernst Schläpfer erklärte diese Zurückhaltung damit, dass das «Projekt allerdings so teuer [sei], dass sich eigentlich gar niemand so richtig getraut, an den Details «herumzudoktern»». Auch Regierungsrat Belser hielt zum Schluss der Debatte fest, dass die bauliche Situation «nicht viel zu reden» gegeben habe. Es habe sich aber «gezeigt, dass man auch unter Vorgabe eines Kostendachs in der Lage war, ein gutes Projekt zu erarbeiten.»⁴⁷

2.2.4 Feststellungen

- 1. Die Ausarbeitung der Baukreditvorlage stand zum vornherein unter dem Erwartungsdruck, jene Engpässe zu beheben, die in der Vorprojektvorlage bestehen blieben, weil das Kostendach eingehalten werden musste.**
- 2. Die in der Beratung der Vorprojektvorlage verschiedentlich in Aussicht gestellte Option, auf das Kostendach zurückzukommen, wurde nicht aufgegriffen, weil die Kostenschätzungen ergaben, dass das Kostendach eingehalten werden könne.**

⁴⁵ Protokoll BPK vom 3. Februar 1994.

⁴⁶ Protokoll BPK vom 3. Februar 1994.

⁴⁷ Protokoll Landrat vom 26. Mai 1994.

3. Obwohl die Kostengenauigkeit im Textteil der Landratsvorlage mit +/- 10 % angegeben wurde, wurde dem im LRB ausgewiesenen, allein verbindlichen Gesamtbetrag von CHF 136,2 Mio. keine Rechnung getragen.
4. Wenn im Nachhinein festgestellt wurde, dass die Grundlagen der Kostenberechnungen zu wenig genau geklärt waren, können die Auswirkungen solcher Mängel im Einzelnen nicht mehr rekonstruiert werden. Es entsteht jedoch der Eindruck, dass bei der Ausarbeitung des detaillierten Kostenvoranschlags sehr Vieles dem Ziel untergeordnet wurde, das Kostendach einzuhalten.
5. Die Einhaltung des Kostendachs war insbesondere nur möglich, weil im detaillierten Kostenvoranschlag keine Reserven ausgewiesen wurden. Dies trotz Warnungen von Seiten des Generalplaners. Die Folgen dieses Entscheids wurden offensichtlich unterschätzt.
6. Weil das Eliminieren von Reserven aus dem Kostenvoranschlag den Usanzen im HBA diametral entgegenlief, ist es unverständlich, dass dieses Vorgehen von Seiten der Verwaltung und der Regierung dem Parlament gegenüber nicht explizit thematisiert wurde.
7. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde das Fehlen der Reserven nur in der UGK thematisiert. Angesichts der Beteuerungen, dass die Kostenabklärungen sehr präzise erfolgt seien, wurde das jedoch als vertretbar eingestuft. Dem Parlament kann angesichts solcher Zusicherungen höchstens der Vorwurf gemacht werden, dass es hier zu wenig insistiert habe.

2.3 BAUPHASE I 1994-1998

2.3.1 Vertragswesen

2.3.1.1 Der nicht unterschriebene Generalplanervertrag mit der Suter + Suter AG

Mit dem RRB vom 19. Dezember 1989 war die Firma Suter + Suter AG mit einem Generalplanermandat ausgestattet worden. Dieses Mandat wurde mit der Komplexität des Projekts begründet. Explizit hält der RRB fest: «Da das Projekt sehr anspruchsvoll ist und komplexe Zusammenhänge beinhaltet, drängt sich die Erteilung eines Generalplanervertrages auf, wo die ganze Projektierungsverantwortung gegenüber der Bauherrschaft in

eine Hand gelegt wird; eine Organisationsform, die sich schon bei den Aus- und Umbauten 1979-1984 sehr gut bewährt hat.»⁴⁸

Für grössere Architektur- und Ingenieuraufträge werden in der Schweiz in der Regel SIA-Verträge abgeschlossen. Der Schweizerische Ingenieur- und Architekten-Verein hat für die verschiedenen Planerbereiche im Bauwesen Musterverträge erlassen, die detailliert die zu erbringenden Leistungen auflisten und die entsprechenden Leistungsanteile zuordnen. Das Honorar des Architekten oder Ingenieurs berechnet sich nach einer Formel, die u.a. den Schwierigkeitsgrad der Arbeit, den Leistungsanteil (Summe der zu erbringenden Teilleistungen) sowie einen allfälligen Korrekturfaktor berücksichtigt.

Auch im Fall des Kantonsspitals Liestal dienten die SIA-Verträge als Grundlage. Allerdings gibt es keinen speziellen Generalplanervertrag nach SIA. In der SIA-Ordnung 102, Ausgabe 1984, ist jedoch die Rede von einer Gesamtbeauftragung des Architekten, bei welcher der Architekt die Gesamtheit der zu erbringenden Leistungen selber erbringt oder an Spezialisten weiter vergibt.⁴⁹ Für eine solche Gesamtbeauftragung des Architekten kann nach SIA 102, 7.16.4 im Rahmen des Korrekturfaktors ein Zuschlag erhoben werden. Ein solcher Zuschlag wurde aber, wie die Firma Suter + Suter AG im August 1994 schrieb, «entgegenkommenderweise» nicht in Anspruch genommen.⁵⁰ In den der GPK-PUK vorliegenden Dokumenten wurden die Begriffe «Generalplaner» und «Generalplanung» nicht näher bestimmt.⁵¹ Das von der GPK-PUK in Auftrag gegebene Gutachten des Rechtsdienstes der SIA kommt denn auch zum Schluss, dass diese Begriffe «sich einer objektiven rechtlichen Auslegung entziehen» und für die Beurteilung des rechtlichen Gehalts des Vertragsverhältnisses zwischen der BUD und der Suter + Suter AG nicht relevant sind.⁵²

Die vertragliche Regelung dieses Auftragsverhältnisses wurde nie vollständig geklärt. Zwar wurde am 13. Dezember 1990 von der Suter + Suter AG ein Entwurf vorgelegt, jedoch wegen Einwänden der Finanzkontrolle weiter bearbeitet. Diese Bearbeitung wurde schliesslich sistiert und erst bei Abschluss der Projektierungsphase im Frühjahr 1994 wieder aufgenommen. Bei den verbliebenen Differenzen ging es insbesondere um die Beurteilung des Schwierigkeitsfaktors. Dieser sollte gemäss Vorstellungen des HBA vom März 1994 für die Phase 2 herabgestuft werden, wogegen sich die Suter + Suter AG verwahrte.⁵³

⁴⁸ RRB 4206 vom 19. Dezember 1989.

⁴⁹ SIA-Ordnung 102, Ausgabe 1984, 3.4.

⁵⁰ Suter + Suter AG an HBA, 26. August 1994, HBA 22/BKP 290.

⁵¹ Vgl. SIA-Gutachten, S. 7.

⁵² SIA-Gutachten, S. 9.

⁵³ Suter + Suter AG an BUD/HBA, 26. August 1994, HBA 22/BKP 290.

Es kam aber nicht mehr zur Unterzeichnung des Vertrags. Als dieser im Frühjahr 1995 endlich unterzeichnungsreif war, wurde über die Suter + Suter AG die Nachlassstundung verhängt. Es wurde schliesslich nach der letzten, unterschriftsreifen Fassung mit der Suter + Suter AG abgerechnet.

Aufgrund der jahrelangen Zusammenarbeit gilt nach schweizerischem Vertragsrecht der Vertrag trotz fehlender Unterzeichnung als durch schlüssiges Handeln stillschweigend zustande gekommen.⁵⁴ Über das rechtsgültige Zustandekommen des Vertrags bestanden auch zu keinem Zeitpunkt Meinungsverschiedenheiten. Die lange Dauer eines formell vertragslosen Zustands hat zwar das Funktionieren der Zusammenarbeit nicht tangiert. Sie hat aber sicherlich nicht dazu beigetragen, die Projektorganisation von Anfang an auf der Grundlage einer eindeutig geklärten Regelung aufzubauen und einer solchen Klarheit genügend Rechnung zu tragen. Nicht auszuschliessen ist ferner, dass sich das lange Arbeiten ohne klar geregelte vertragliche Situation auch 1995/96 bei der Erarbeitung eines neuen Vertrags mit der Arcoplan Generalplaner AG und den Fachplanern ausgewirkt hat, indem es die Inkaufnahme von Unklarheiten im Vertragswerk beförderte.

2.3.1.2 Die Nachlassstundung der Suter + Suter AG im Mai 1995

Am 14. Mai 1995 wurde die Nachlassstundung der Firma Suter + Suter AG beantragt, die am 20. Mai 1995 bewilligt wurde. Diese Massnahme erfolgte nur etwas mehr als einen Monat nach dem Spatenstich am Kantonsspital Liestal, hatte aber ursächlich mit dem Projekt KSL 95 nichts zu tun. Eine der Folgen war, dass verschiedene Fachplaner und weitere Unternehmer in dieser Situation fürchteten, bei einer Abrechnung mit der Suter + Suter AG nicht mehr auf ihre Rechnung zu kommen. Deshalb ersuchten sie um einen Direktvertrag mit dem HBA. Solche Direktverträge wurden im Juni 1995 denn auch mit mehreren Firmen abgeschlossen. Damit war in gewisser Weise der Übergang vom Generalplanervertrag zu Einzelverträgen vorprogrammiert, wie er dann ab 1996 im Verhältnis zur Arcoplan und den übrigen Fachplanern erfolgte.

Das Generalplanermandat mit Suter + Suter AG in Nachlassliquidation wurde schliesslich per 31. Dezember 1995 aufgelöst. Die von der Suter + Suter AG seit dem 17. Mai 1995 geleisteten Arbeiten wurden im Zeittarif verrechnet. Sie machten CHF 1'280'000.– aus. Aufgrund der Differenz zwischen dem Leistungsstand per 17. Mai 1995 (CHF 8'384'000.–) und den bis dahin geleisteten Zahlungen (CHF 8'406'860.–) ergab sich gegenüber der

⁵⁴ Vgl. SIA, Begutachtung von Verträgen zur Beantwortung der Fragen der Parlamentarischen Untersuchungskommission Kantonsspital Liestal (PUK KSL) vom November 2002, S. 6 (in der Folge zitiert als SIA-Gutachten); Stellungnahme von Rechtsdienst RR und HBA vom 11. Dezember 1995, HBA 15.

Suter + Suter AG ein Forderungsbetrag von CHF 22'860.–, den der Kanton aufgrund der Nachlassliquidation abschreiben musste.⁵⁵

2.3.1.3 Der Architektenvertrag mit Arcoplan

Verschiedene Mitarbeiter der Suter + Suter AG, die bisher für das KSL zuständig waren, schlossen sich der im August 1995 gegründeten Arcoplan an. Nach langwierigen Abklärungen und Verhandlungen entschied am 12. Dezember 1995 der Regierungsrat auf Antrag der BUD, dass die Arcoplan als Architektin mit Einzelauftrag zu versehen sei. Damit sollte in Bezug auf das Planerteam die grösstmögliche personelle Kontinuität gewährleistet werden. Am 30. April 1996 wurde dieser Vertrag unterzeichnet.

Darüber, weshalb mit dem Wechsel zu Einzelverträgen die Vertragskonstruktion geändert wurde, gibt es keinen eindeutigen Aufschluss. Zwar war von der Firma Arcoplan ein Generalplanermandat gewünscht worden, von Seiten des HBA wurde dem aber nicht entsprochen.⁵⁶ In einem gemeinsamen Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates und des damaligen Kantonsarchitekten vom 11. Dezember 1995 wurde die vorgesehene Neuregelung der Vertragsverhältnisse ohne nähere Erläuterung als «logische Folge» einer seit einem halben Jahr vertretenen Haltung des Kantons bezeichnet.⁵⁷ Dies lässt vermuten, dass der oben erwähnte, ein halbes Jahr zurückliegende Abschluss von Direktverträgen mit den Fachplanern im Zusammenhang mit der Nachlassstundung der Suter + Suter AG dabei eine Rolle spielte.

Eine Auseinandersetzung damit, ob die Umstellung von einem Generalplanermandat zu einem System mit Einzelverträgen für die Wahrnehmung der Gesamtleitung, für die Verantwortung von Architekt, Bauherr und Fachplaner irgendwelche Konsequenzen nach sich ziehen könnte, findet sich jedoch in diesem Gutachten nicht. Das von BUD und HBA vorgebrachte Argument, es habe eine Abklärung dieser juristischen Bruchstelle stattgefunden, trifft zumindest für das Gutachten, auf das sie sich beziehen, nicht zu.⁵⁸ Ebenso wenig wurde der Bezug zum RRB 4206 vom 19. Dezember 1989 hergestellt, in welchem aufgrund der Komplexität des Projekts explizit ein Generalplanermandat vorgesehen worden war. Angeführt wird jedoch, dass der Vertrag mit der neu gegründeten Firma vorerst auf eine

⁵⁵ Vgl. Anlage zur Vereinbarung zwischen Kanton Basel-Landschaft und Suter + Suter in Nachlassliquidation betreffend Aufhebung des Generalplanermandats

⁵⁶ So der Geschäftsführer der Arcoplan (Befragung 6, 30. August 2002, S. 7) und der damalige Kantonsarchitekt (Befragung 4 vom 28. August 2002, S. 8).

⁵⁷ Stellungnahme von Rechtsdienst RR und HBA vom 11. Dezember 1995, HBA 15.

⁵⁸ Vgl. Befragung 13 vom 25. September 2002, RZ 40, sowie Stellungnahme der unmittelbar betroffenen Personen der Bau- und Umweltschutzdirektion zum Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003 vom 16. April 2003, S. 7.

Probezeit von einem halben Jahr zu befristen sei. Der damalige Kantonsarchitekt sprach von einer «Vorsichtsposition» gegenüber der neu gegründeten Firma.⁵⁹ Aufgrund der guten Erfahrungen wurde der auf ein halbes Jahr befristete Auftrag an die Arcoplan dann im Juni 1996 ohne weitere Einschränkung verlängert.⁶⁰

Der Arcoplan wurden mit dem Vertrag, dem die Ordnung SIA 102 zugrunde lag, die Architekturleistungen inklusive örtlicher Bauleitung ab Vorbereitungsphase der Ausführung bis und mit der Abschlussphase übertragen. Der leitende Architekt der Arcoplan wird unter dem Titel Projektorganisation als Gesamtleiter bezeichnet. Im Organigramm aufgeführt werden auch die verschiedenen Fachplaner, die alle einen Direktvertrag mit der Bauherrschaft abschlossen. Zusätzlich zu den Fachplanern wurde vom HBA, wie das bei komplexen Bauvorhaben gemäss SIA-Ordnung 102 (Art. 3.5) vorgesehen ist, auch ein Fachkoordinator beigezogen. Für dessen Honorierung wurden sowohl beim Architekten als auch bei den Fachplanern die entsprechenden Leistungsanteile reduziert. Der Fachkoordinator entlastet den Gesamtleiter jedoch nicht in der Leitungsfunktion, sondern in der Koordination der technischen und räumlichen Zusammenfügung von verschiedenen technischen Anlagen und Gebäudeinstallationen.⁶¹

Unbestritten ist, dass die Gesamtleitung des Projekts in der Hand der Architektin, das heisst der Arcoplan, lag.

Diese Gesamtleitung umfasst gemäss SIA-Ordnung 102 «die Beratung des Auftraggebers, die Vertretung des Auftraggebers gegenüber Dritten im üblichen Rahmen, die Leitung aller an der Planung und Ausführung mitwirkenden Fachleute und die Leitung der Gesamtkoordination ihrer Tätigkeiten, die Projektadministration, soweit nicht üblicherweise Aufgabe des Auftraggebers».⁶²

Wie schon in Kapitel 2.3.1.1 dargestellt, entzieht sich der Begriff des Generalplanermandats einer objektiven rechtlichen Auslegung. Beide Verträge, jener mit der Suter + Suter AG wie auch jener mit Arcoplan, sind Architekturverträge. Der Vertrag mit Suter + Suter AG überträgt dem Generalplaner die gesamten Planerleistungen (Architektur und Fachplanung) für die Phasen I (Vorprojekt), II und III (Projektierung und Vorbereitung der Ausführung) sowie IV

⁵⁹ Befragung 4, 28. August 2002, S. 8. Gemäss dem Projektleiter im HBA sei man davon ausgegangen, man «wäre nicht gut dagestanden», wenn man «mit einer neu gegründeten Firma einen Generalplanervertrag abgeschlossen hätte». Ausserdem hätten das auch die Fachplaner nicht geschätzt. So der Projektleiter HBA, Befragung 1, 21. August 2002, S. 4

⁶⁰ HBA an Arcoplan, 25. Juni 1996, HBA 9.1/4.

⁶¹ SIA-Gutachten, S. 21, SIA-Ordnung 108 (Ausgabe 1984), Art. 8.

⁶² SIA-Ordnung 102 (Ausgabe 1984), Art. 3.3.

(Ausführungs- und Abschlussphase).⁶³ Im Vertrag mit Arcoplan werden dem Vertragspartner ausschliesslich die Architekturleistungen – und diese im Wesentlichen in der Phase IV – übertragen. Das SIA-Gutachten bringt die Unterschiede auf die Kurzformel, der Vertrag mit der Suter + Suter AG sei «ein <Gesamtleistungsvertrag> (umfasst die gesamten Planerleistungen Phasen I-III), jener mit Arcoplan ein <Teil-Architekturleistungsvertrag>».⁶⁴

2.3.1.4 Die Einzelverträge mit den Fachplanern

Auch wenn sich der Begriff des Generalplaners einer objektiven rechtlichen Auslegung entzieht, so bringt das Generalplanermandat für den Bauherrn den Vorteil mit sich, dass er nur mit einem Planer verhandeln muss. Dieser Vorteil entfällt bei einem Einzelvertrag mit einem Architekten, wie er mit der Arcoplan abgeschlossen wurde. Somit stellte sich für den Kanton als Bauherr die Verantwortlichkeit anders dar als beim Vertrag mit der Suter + Suter AG. Durch den Abschluss von Einzelverträgen mit den Fachplanern kamen der Bauherrschaft als Vertragspartnerin auch jene Verantwortlichkeiten zu, die mit den in den SIA-Ordnungen 103 und 108 dem Auftraggeber vorbehaltenen Entscheiden verbunden sind.⁶⁵ Auch in den Fachplanerverträgen wurde der Projektleiter der Arcoplan als Gesamtleiter bestimmt. Unter dem Stichwort Rapportwesen wurde aber festgehalten, dass die Fachplaner nicht dem Gesamtleiter, sondern dem Beauftragten der Bauherrschaft (dem Projektleiter HBA) monatlich zu rapportieren haben. Die Fachplaner übernehmen u.a. die Verantwortung für die Fachbauleitung und die Rechnungskontrolle in ihrem Bereich.

Die Verträge zwischen dem HBA und den Fachplanern wurden der Arcoplan, trotz ihrer Position als Gesamtleiterin, nicht von Anfang an als Kopie ausgehändigt, noch wurden sie ihr zum Visieren vorgelegt. Dieser Umstand ist höchst ungewöhnlich.

Dies wäre aber gemäss den Gutachtern der SIA das übliche Vorgehen gewesen.⁶⁶ Die Fachplanerverträge wurden der Arcoplan auf ihr Verlangen hin erst im Dezember 1998 ausgehändigt.

In ihrer Stellungnahme zum SIA-Gutachten räumt die BUD ein, aktenmässig sei nicht nachweisbar, dass die Arcoplan Verträge bereits vor dem Dezember 1998 erhalten habe. Es wird aber betont, dass die Arcoplan auch ohne Kenntnis der Verträge über die «zur Ausübung der

⁶³ Vgl. Vertragsentwurf mit Suter + Suter AG vom 26. November 1991, S. 5, Beilagen zu SIA-Gutachten I/1.

⁶⁴ SIA-Gutachten vom November 2002, S. 16.

⁶⁵ SIA-Gutachten vom November 2002, S. 19.

⁶⁶ Vgl. Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003, S. 8.

Gesamtleitung notwendigen Informationen über die Leistungserbringung der Fachplaner» verfügte.⁶⁷

Arcoplan hätte als Gesamtleiterin Einsicht in diese Verträge verlangen müssen. Die vom Geschäftsführer der Arcoplan in der Befragung gemachte Aussage, wonach das geschehen sei, der Projektleiter HBA die Verträge aber nicht herausgegeben habe, lässt sich aktenmässig nicht belegen.⁶⁸ Eine schriftliche Intervention zur Herausgabe der Verträge oder gar eine Abmahnung durch die Architektin ist nicht erfolgt. Der Chefrevisor der Finanzkontrolle sagte vor der GPK-PUK aus, schon bei der ersten Revision, die vom Dezember 1997 bis Januar 1998 vorgenommen worden war, hätten die Vertreter der Arcoplan beanstandet, «dass sie nicht im Besitz der Einzelaufträge mit den Fachplanern gewesen seien und daher [diese] auch nicht in die Kostenkontrolle einbeziehen» konnten.⁶⁹

Wenn die Arcoplan nicht schriftlich abmahnte, könnte das als Indiz dafür gewertet werden, dass diese der Ansicht war, man benötige diese Verträge nicht, da ein Teil der Gesamtleitung an das HBA übergegangen sei. Genau um eine solche Schlussfolgerung zu verhindern hätte es im Interesse des HBA gelegen, der Arcoplan rechtzeitig diese Verträge zuzustellen und die Fachplaner zum Rapport an den Gesamtleiter Arcoplan zu verpflichten.

Das Zurückhalten der Fachplanerverträge hatte wohl operativ keine grösseren Auswirkungen. Das Signal, das damit – ob beabsichtigt oder nicht bleibe dahingestellt – ausgesandt wurde, lief darauf hinaus, dass die Bauherrschaft faktisch zumindest teilweise eine Gesamtleitungsfunktion zu übernehmen bereit war. Dies wurde durch die Verpflichtung der Fachplaner zum Rapport an den Projektleiter HBA noch unterstrichen.

Damit wurden die im Vertrag mit der Arcoplan an sich klar definierten Rollen verwischt und, wie sich die SIA-Gutachter ausdrücken, «faktisch eine stillschweigende Vertragsänderung» bewirkt.⁷⁰ Dass «mangels im Voraus klar abgegrenzter Kompetenzen und Aufgabenzuteilung [...] unterschiedliche Ansichten über die Pflichten und Verantwortlichkeiten» sowie «unterschiedliche Aussagen über die Sachverhalte zwischen Arcoplan und dem Hochbauamt» bestanden, hielt bereits Ende 1998 auch die Finanzkontrolle fest.⁷¹

⁶⁷ Stellungnahme der unmittelbar betroffenen Personen der BUD zum SIA-Gutachten vom 20. Dezember 2002, S. 3.

⁶⁸ Befragung 6 vom 30. August 2002, S. 7.

⁶⁹ Befragung 7 vom 11. September 2002, S. 8.

⁷⁰ Vgl. Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003, S. 9.

⁷¹ Kantonale Finanzkontrolle, Bericht Nr. 46/1998, S. 4.

2.3.1.5 Unklare Leistungsabgrenzung zwischen den Verträgen

In SIA-Verträgen werden die erbrachten Teilleistungen in den verschiedenen Projektphasen gewöhnlich nach Massgabe einer Tabelle berechnet und bezahlt, in der die jeweiligen Teilleistungen in Prozentwerten der Gesamtleistung festgehalten sind. Daneben können die Leistungen aber auch nach dem effektiven Zeitaufwand berechnet werden (Zeittarif). Die von der Firma Suter + Suter AG in Nachlassliquidation seit dem 17. Mai 1995 erbrachten Leistungen wurden nach einem Zeittarif abgerechnet. Im Januar 1996 wurde in einer Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und der Suter + Suter AG in Nachlassliquidation betreffend Aufhebung des Generalplanermandats vereinbart, dass für die Zeit vom 17. Mai 1995 bis zum 31. Januar 1996 ein Pauschalhonorar von CHF 1'280'000.– ausbezahlt werde.⁷² Diese Honorarsumme ist mit Aufwendungen nach Zeittarif belegt. Es fehlt aber eine klare Zusammenstellung jener Leistungsanteile nach SIA-Tarif, die durch dieses Honorar abgedeckt wurden. Es sind offensichtlich auch Leistungen beglichen worden, die sich eindeutig als Mehraufwendungen durch den Architektenwechsel erweisen.

Diese im Zeittarif verrechneten Leistungen erklären die erheblichen Differenzen zwischen den Teilleistungen, die auftauchen, wenn die Verträge mit Suter + Suter AG und mit der Arcoplan miteinander verglichen werden. Das SIA-Gutachten stellte diesen Vergleich für die Architekturleistungen in der Ausführungsphase des Projekts an. Dabei kam das Gutachten zum Ergebnis, dass die von der Arcoplan zu erbringende Gesamtleistung in dieser Phase bei den Neubauten um 9,2 Prozentpunkte geringer war als jene im Vertrag mit Suter + Suter AG. Bei den Umbauten machte die Differenz 5,7 Prozentpunkte aus.⁷³

Das Hochbauamt bemerkt in seiner Stellungnahme zum SIA-Gutachten, dass angesichts der im Zeittarif verrechneten Leistungen keine Leistungslücken bestanden hätten.⁷⁴ Aus den vorgelegten Dokumenten geht zwar hervor, dass die von Suter + Suter AG in Nachlassliquidation seit dem Mai 1995 erbrachten Leistungen mit CHF 1,28 Mio. beglichen worden waren. Aber es geht daraus nirgends klar hervor, welche Leistungen noch von der

⁷² Beilage 2 zur Stellungnahme des HBA vom 20. Dezember 2002 zum SIA-Gutachten. Vereinbarung zur Aufhebung des Generalplanermandats vom 22. Januar 1996, HBA 20.

⁷³ SIA-Gutachten, S. 23. Noch grösser sind die Differenzen zu den in den Standard-SIA-Verträgen vorgesehenen Teilleistungsprozentpunkten, wie die untenstehende, dem SIA-Gutachten entnommene Zusammenstellung zeigt.

Vergleich der vereinbarten Leistungen in der Ausführungsphase	Vertrag Suter + Suter AG		SIA 102	Vertrag Arcoplan	
	Neubauten	Umbauten		Neubauten	Umbauten
Summe der Teilleistungen	52 %	65 %	65 %	43,8 %	59,3 %
Differenz zu SIA	-13 %	-		-21,2 %	-5,7 %
Differenz zu Vertrag S+S				-9,2 %	-5,7 %

⁷⁴ Stellungnahme des Hochbauamts vom 20. Dezember 2002 zum SIA-Gutachten.

Suter + Suter AG erbracht worden waren. Wie die SIA-Gutachter festhalten, wurden zudem Leistungen, für welche die Suter + Suter AG im Zeittarif entschädigt worden war, in der Leistungsabgrenzung im Vertrag mit Arcoplan als noch nicht erbracht ausgewiesen.⁷⁵ Wo die fixierten Leistungsprozente im Vertrag mit Arcoplan von den im Vertrag mit der Suter + Suter AG fixierten oder in der SIA-Ordnung vorgesehenen Prozentpunkten abwichen, wäre es nötig gewesen, diese Abweichungen zu begründen.

Die reduzierten Leistungsprozente im Vertrag mit der Arcoplan sind in dieser Form nicht nachvollziehbar, eine klare Leistungsabgrenzung fehlte somit. Solche Unbestimmtheiten räumt selbst die Stellungnahme des HBA ein, die aber davon spricht, dass sich aus der «im Vertrag etwas unscharf gehaltenen Abgrenzung in der Praxis kein Problem» ergeben habe.⁷⁶ Als Grund dafür macht das HBA geltend, dass vor und nach dem Vertragswechsel auf Seiten des HBA und auf Seiten von Suter + Suter AG / Arcoplan dieselben Personen einander gegenüber standen. Dieses Argument leuchtet jedoch nicht ein. Es vernachlässigt nicht nur, dass dieselben Personen eben für unterschiedliche Firmen tätig waren, die in Bezug auf die Fortführung des Projekts KSL gar in Konkurrenz zueinander standen. Aus eben diesem Grunde waren bei Suter + Suter AG in Nachlassliquidation in den Verhandlungen nicht mehr jene Leute federführend, die im Hinblick auf einen Wechsel zu Arcoplan gekündigt hatten. Zudem übersieht die Argumentation des HBA auch, dass die Verhandlungspositionen in diesem Dreiecksverhältnis durchaus nicht in allen Belangen gleichwertig waren. So war insbesondere die neugegründete Arcoplan darauf angewiesen, den Projektauftrag zu erhalten, und deswegen zu Zugeständnissen bereit. Gleichwohl haben beide Seiten den Vertrag unterschrieben und somit sind sowohl Arcoplan als auch das Hochbauamt für die damit verbundenen Unklarheiten verantwortlich. Grundsätzlich wäre nicht auszuschliessen, dass durch mündliche Absprachen oder allenfalls separate, der GPK-PUK nicht zur Kenntnis gebrachte Protokolle Präzisierungen erfolgt sind. Dies ist aber nicht anzunehmen, schreibt doch das Hochbauamt in seiner Stellungnahme, dass sich die «effektive Grenzziehung aus der effektiven Situation auf der Baustelle bzw. in der Dokumentation» ergab.⁷⁷

Dass unter «normalen» Umständen solche Unklarheiten in Verträgen nicht zu Schwierigkeiten führen, enthebt die Beteiligten nicht von der Verantwortung für eine klare Vertragsgestaltung. Denn Verträge werden nicht nur für den Normalfall, sondern auch für Krisen- und Konfliktsituationen abgeschlossen.

⁷⁵ Vgl. Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003, S. 2.

⁷⁶ Stellungnahme der unmittelbar betroffenen Personen der Bau- und Umweltschutzdirektion zum Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003 vom 16. April 2003, S. 2.

⁷⁷ Stellungnahme der unmittelbar betroffenen Personen der Bau- und Umweltschutzdirektion zum Protokoll der Besprechung des SIA-Gutachtens vom 11. Februar 2003 vom 16. April 2003, S. 2.

2.3.1.6 Feststellungen

1. Die lange Dauer eines formell vertragslosen Zustands hat nicht dazu beigetragen, die Projektorganisation von Anfang an auf der Grundlage einer eindeutig geklärten Regelung aufzubauen. Nicht auszuschliessen ist ferner, dass sich das lange Arbeiten ohne klar geregelte vertragliche Situation auch 1995/96 bei der Erarbeitung eines neuen Vertrags mit der Arcoplan und den Fachplanern ausgewirkt hat, indem sie die Inkaufnahme von Unklarheiten im Vertragswerk förderte.
2. Bei der Umstellung vom Generalplanervertrag zu Einzelverträgen mit Architektin und Fachplanern wurde dem Faktor zu wenig Rechnung getragen, dass damit dem HBA als Bauherrin eine wichtigere Rolle zukam.
3. Die Leistungsabgrenzungen zwischen dem Vertrag mit der Suter + Suter AG und jenem mit Arcoplan erfolgten nicht mit der notwendigen Klarheit.
4. Das Nicht-Aushändigen der Verträge des HBA mit den Fachplanern an die Architektin und die in diesen Verträgen festgehaltene Regelung, dass die Fachplaner monatlich dem Projektleiter des HBA zu rapportieren hatten, trug dazu bei, die im Einzelvertrag mit der Arcoplan definierten Zuständigkeiten zu verwischen.

2.3.2 Projektorganisation

2.3.2.1 Wechsel in der Direktion und im Hochbauamt zu Beginn der Bauphase

Mit der Zustimmung zur Projektvorlage durch den Landrat im Juni 1994 war das KSL-Projekt in eine Phase gelangt, die eine neue Projektorganisation erforderte. Im gleichen Zeitraum ergab sich auf den obersten zwei Hierarchiestufen ein Wechsel. So übernahm im Juli 1994 die neu gewählte Regierungsrätin Elsbeth Schneider-Kenel die Bau- und Umweltschutzdirektion vom bisher dafür zuständigen Regierungsrat Eduard Belser, der in die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion wechselte und dort ebenfalls mit dem Projekt KSL 95 in Berührung blieb. Bereits auf Anfang 1994 hatte Alfred Oppikofer anstelle des pensionierten Louis Salvetti als neuer Kantonsarchitekt die Leitung des Hochbauamtes übernommen.

2.3.2.2 Projektorganisation, Organigramme⁷⁸

Im Herbst 1994 wurde die Baukommission als das steuernde entscheidende Organ eingesetzt, deren Vorsitz der Projektleiter des HBA übernahm, der zugleich auch die Hauptabteilung Bauausführung des HBA leitete. In der Baukommission war die Bauherrschaft ausserdem vertreten durch den Stellvertreter des Projektleiters sowie durch zwei nicht ständige Mitglieder, die für energetische bzw. gestalterische Belange zuständig waren. Das Kantonsspital Liestal als Nutzer war vertreten durch den Spitalverwalter und den Leiter des Technischen Dienstes, welche die Projektleitung seitens des Kantonsspitals bildeten. Dazu kamen die nicht ständigen Vertretungen der Ärzteschaft und des Delegierten für Baufragen. Daneben bestand ein spitalinterner Nutzerausschuss, in welchem die Bedürfnisse des Spitalbetriebs koordiniert wurden.

In der Baukommission wirkten beratend auch der Generalplaner Suter + Suter AG bzw. ab 1996 die Architektin Arcoplan mit. Diese stellten als Auftragnehmer eine eigene Projektleitung.

Hier ergibt sich nun zwischen dem Organigramm zur Zeit des Generalplanermandats und jenem ab 1996 ein Unterschied. Während bei Suter + Suter AG sämtliche Fachplaner direkt und einzig auf den Generalplaner bezogen waren, führen im Organigramm mit Arcoplan die Linien sowohl von der Projektleitung HBA als auch von der Projektleitung Architekt zu den einzelnen Fachplanern. Erst in einem Organigramm im Projekthandbuch vom Oktober 1999 wurde bezüglich des Verhältnisses der Fachplaner zur Gesamtprojektleitung bei Arcoplan bzw. beim HBA zwischen der fachlichen und der vertraglichen Unterstellung klar unterschieden.⁷⁹

2.3.2.3 Organisation der Projektleitung KSL 95 im HBA

Innerhalb des HBA wechselte die Zuständigkeit für das Projekt KSL 95 von der Abteilung Projektierung zur Hauptabteilung Bauausführung. Näheres ist der vom HBA im September 2002 zuhanden der GPK-PUK erstellten Übersicht zu entnehmen.⁸⁰

Als im HBA zuständiger Projektleiter (Projektleiter HBA) wurde der Leiter der Hauptabteilung Bauausführung bestimmt. Dies entsprach dem Stellenbeschrieb wie auch dem

⁷⁸ Vgl. die Organigramme in HBA 16. Da auf den Organigrammen die Namen der einzelnen Personen verzeichnet sind, wird aus Datenschutzgründen auf die Wiedergabe im Anhang verzichtet.

⁷⁹ Projekthandbuch, HBA 19, S. 13.

⁸⁰ Kantonsspital Liestal, GPK-PLUS, Aufgaben und Verantwortungen Projektleitung, Beilage 1 zum Schreiben des Rechtsdienstes der BUD vom 10. September 2002, HBA 20/3.

Organisationshandbuch des HBA, das per 1. Januar 1997 in Kraft trat.⁸¹ Dem Projektleiter kam danach der Vorsitz der Baukommission zu und er war ausserdem u.a. zuständig für die Überwachung der Planungstermine, das Kostencontrolling in Bezug auf die Einhaltung des Jahresbudgets und der Gesamtinvestitionssumme, die Rechnungskontrolle und die Zahlungsauslösung sowie das Ausarbeiten der Planerverträge und die Mitarbeit bei der Erarbeitung von zweckmässigen Lösungen unter Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse der Nutzer.

Das Zusammenfallen der Projektleitung HBA mit dem Vorsitz der Baukommission und der Führung der Kostenkontrolle wurde von der Kantonalen Finanzkontrolle in ihrem Bericht zurückhaltend als «nicht optimal» beurteilt. Dadurch sei die Aufgabe der Baukommission, das Projekt zu begleiten und zu beaufsichtigen, «de facto unterlaufen» worden.⁸² Die Finanzkontrolle korrigierte damit auch explizit ihre im früheren Bericht gemachte Aussage, wonach die Organisation bezüglich Aufgabenteilung in der Projektüberwachung zwischen Arcoplan und Hochbauamt klar geregelt sei.

Für die Projektleitung wurden in den Jahren 1995-1999 80 Stellenprozente eingesetzt, im Jahr 2000 65 %. Dieser Rückgang seit dem Jahr 2000 stand im Zusammenhang damit, dass ab Februar 2000 die Baubegleitung durch das HBA in etwa verdoppelt wurde.

Dem stellvertretenden Projektleiter oblagen u.a. die periodische Überwachung von Bau- und Materialqualitäten und Terminen, die periodischen Baustellenkontrollen in Bezug auf die Materialien sowie die stichprobeweisen Plankontrollen und die Überwachung auf der Baustelle in Bezug auf Details.

Für die stellvertretende Projektleitung wurden in den Jahren 1995-1999 40 Stellenprozente eingesetzt, im Jahr 2000 100 %.

Dazu kam der Zuständige für die Baubegleitung im Bereich der haustechnischen Anlagen, der seit 1994 dem AIB angegliedert war, für das Projekt KSL 95 aber 20 Stellenprozente im HBA einsetzen konnte. Seit 1997 wandte er jährlich aber nur etwa 150-200 Stunden dafür auf.⁸³ Ausserdem wurde zu einem geringen Pensum noch ein Mitarbeiter für die gestalterische Begleitung eingesetzt.

⁸¹ HBA 35.

⁸² Bericht Finanzkontrolle 46/1998, S. 7.

⁸³ Befragung 24, RZ 10.

2.3.2.4 Stellung des Kantonsarchitekten

Der Kantonsarchitekt selber war zu Beginn der Ausführungsphase – im Unterschied zur Projektierungsphase – nicht direkt in das Projekt KSL 95 involviert. Ihm oblag aber die Aufsicht über die Projektleitung und die kritische Hinterfragung deren Termin-, Kosten- und Qualitätskontrolle. Wie die Finanzkontrolle in ihrem Bericht vom November 1998 festhielt, wurde diesen Aufgaben nicht in genügendem Masse Rechnung getragen.⁸⁴ Insbesondere wurde die Aufgabe nicht erfüllt, Anzeichen und Trends sich abzeichnender Abweichungen zu erkennen.

Als Konsequenz empfahl der Bericht der Finanzkontrolle, dass der Kantonsarchitekt bei einem Projekt dieser Grössenordnung näher an das Projekt gebunden werden müsse und die Leitung der Baukommission als dem entscheidenden Organ der Projektsteuerung übernehmen sollte. Dies wurde ab Januar 1999 dann auch so gehandhabt. Damit wurde auch ein weiterer Mangel in der bisherigen Projektorganisation behoben, der in der problematischen Rollenakkumulation durch den Projektleiter HBA bestand.

Weshalb angesichts der grossen Bedeutung des Projekts KSL 95 nicht von Anfang an der Kantonsarchitekt den Vorsitz der Baukommission übernahm, lässt sich nicht mehr klar eruieren. Die vom Rechtsdienst der BUD erteilte Auskunft, dass die Zusammensetzung der am 30. August 1994 erstmals zusammengetretenen Baukommission schon vor dem Amtsantritt von Regierungsrätin Schneider vom 1. Juli 1994 vorgegeben gewesen sei, lässt sich – zumindest gestützt auf die vom Rechtsdienst vorgelegten Dokumente – nicht aufrechterhalten.⁸⁵

Im Februar 1999 – zwei Tage vor der Landratsdebatte über den ersten Zusatzkredit – vereinbarte die Baudirektorin mit dem Kantonsarchitekten eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses in gegenseitigem Einvernehmen. Bis zur Arbeitsaufnahme der neuen Kantonsarchitektin im Herbst 1999 übernahm die stellvertretende Kantonsarchitektin den Vorsitz in der Baukommission.

Nach dem Amtsantritt der neuen Kantonsarchitektin wurde anfangs 2000 ein Mitarbeiter mit dem Auftrag versehen, die Projektorganisation zu evaluieren. Seine Analyse des Ist-Zustands ergab, dass die bestehenden 160 Stellenprozente keineswegs ausreichten. Im als vertraulich deklarierten Arbeitspapier zu einer Besprechung vom 28. Januar 2000 wurde ein

⁸⁴ Kantonale Finanzkontrolle, Bericht Nr. 46/1998, S. 4f. , 12f.

⁸⁵ Vgl. Schreiben des Rechtsdienstes der BUD an die GPK-PUK vom 5. Februar 2003, Beilagen dazu. Weshalb der Rechtsdienst der BUD in diesem Fall so bemüht ist, die Verantwortung für einen Entscheid, der den damaligen Richtlinien durchaus entsprach, unter Vorbringen nicht haltbarer Belege offensichtlich von Regierungsrätin Schneider abzuweisen, ist nicht ersichtlich.

Bedarf von 315 Stellenprozenten ermittelt und es wurden verschiedene Massnahmen zum Ausbau der Projektbegleitung erörtert. Das als «Vertraulich» deklarierte Papier wurde vom HBA offenbar als so vertraulich eingestuft, dass es der GPK-PUK erst am 14. März 2003 auf Insistieren hin ausgehändigt wurde.⁸⁶

2.3.2.5 Knappe Dotierung der HBA-Projektorganisation

Das HBA setzte für das Projekt KSL 95 anfänglich insgesamt etwa 150 Stellenprozente ein.⁸⁷ Diese Zuteilung blieb auch nach der Kündigung des Generalplanervertrags unverändert. Gemäss den Eindrücken verschiedener Befragter war das zu wenig für ein derart komplexes Projekt.⁸⁸ Auch Regierungsrätin Schneider gab zu Protokoll, dass entweder der Kantonsarchitekt oder der Projektleiter HBA ihr mitgeteilt hätten, «dass sie aufgrund der grossen Belastung zu wenig draussen auf der Baustelle waren.»⁸⁹

Die personell knappe Dotierung hing auch damit zusammen, dass in der Strukturanalyse der BUD von 1993 – noch bevor das grosse Projekt KSL 95 an diese Abteilung gelangt war – der Stellenetat der Abteilung Bauausführung um 50 Stellenprozente reduziert worden war.⁹⁰ Auch alt-RR Belser meinte, dass das HBA «in seiner personellen Struktur wahrscheinlich an die Grenze gelangt» sei.⁹¹

Angesichts dieser knappen Stellendotierung war die HBA-interne Projektorganisation zum vornherein stark auf den Hauptabteilungsleiter Bauausführung ausgerichtet. Dieser musste aber neben der Arbeit am KSL noch die Hauptabteilung Bauausführung leiten, eine Aufgabe, der er, nach eigener Aussage, nicht hätte nachkommen können, wenn er nicht so erfahrene, selbständige Mitarbeiter gehabt hätte, die die «Löcher gestopft» hätten.⁹²

Eine Überlastung wurde vor allem auf der Position des Projektleiters HBA wahrgenommen. Die Bereitschaft, Aufgaben abzugeben, scheint aber nicht vorhanden gewesen zu sein. So hatte die Baudirektorin nämlich dem Kantonsarchitekten den Auftrag erteilt, den Projektleiter KSL von seinen Projektleitertaufgaben in Augusta Raurica zu entlasten.⁹³ Wie dieser

⁸⁶ Unterlagen vom 28. Januar 2000 (vgl. Kapitel 1.4, HBA 37/14).

⁸⁷ Dies gemäss den vertraulichen Unterlagen vom 28. Januar 2000, HBA 37/14.

⁸⁸ Aus der Sicht von Vertretern des Kantonsspitals: Befragung 24, RZ 146; Befragung 11, S.6; aus der Sicht der Finanzkontrolle Befragung 7, S. 16; aus der Sicht eines Fachplaners Befragung 12, RZ 157; auch Befragte von Seiten der Arcoplan vermittelten diesen Eindruck.

⁸⁹ Befragung 5 vom 28. August 2002, S. 7

⁹⁰ Schlussbericht BUD 93, Teilbericht Massnahme 5, HBA 37/7.

⁹¹ Befragung 15, vom 25. September 2002, RZ 55.

⁹² Befragung 22, RZ 251.

⁹³ Befragung 5 vom 28. August 2002, S. 5.

aber der GPK-PUK eingestand, sah er in Absprache mit dem Kantonsarchitekten davon ab, diese Entlastung, die etwa zwei Wochenstunden ausgemacht hätte, anzunehmen.⁹⁴

Einen Einblick in die Überlastung und den Umgang damit in der Personalführung bietet auch das Beispiel des stellvertretenden Projektleiters im HBA. Dieser war zwar zu 50 % für das Submissionswesen zuständig, musste aber bis zu 80 % für das Projekt KSL aufwenden.⁹⁵

Wie die Finanzkontrolle festgestellt hat, nahm der Vertreter des HBA an den Bausitzungen, an denen mit Planern und Bauleitern die konkreten Bauprobleme erörtert wurden, während beinahe eines halben Jahres (vom 27. Mai 1997 bis zum 25. November 1997) nicht mehr teil.⁹⁶ Sein Vorgesetzter, der Projektleiter HBA, sorgte zudem nicht für eine Stellvertretung. Dieser Mitarbeiter konnte sich aber an der Befragung durch die GPK-PUK erstaunlicherweise nicht vorstellen, dass das der Fall gewesen war. Äusserst merkwürdig mutet es an, dass er sich auch nicht daran erinnern konnte, dass dieser Tatbestand von der Finanzkontrolle in ihrem Bericht moniert worden war. Offenbar ist ihm dies von seinen Vorgesetzten – dem Projektleiter und dem Kantonsarchitekten – nicht zur Kenntnis gebracht worden. In der Befragung erklärte er, dass er beiden gegenüber vorgebracht habe, dass er für das Projekt KSL mehr Zeit beanspruchen müsste. Es sei von diesen darauf aber nicht reagiert worden.⁹⁷ Die Tatsache, dass er von den Vorwürfen der Finanzkontrolle wegen seiner zu geringen Präsenz nichts gehört hatte, deutet darauf hin, dass seine Vorgesetzten dem Anliegen nach Entlastung, das von ihnen nicht weitergeleitet wurde, nicht Auftrieb verschaffen wollten.

2.3.2.6 «Oberbauleitung»

Das Organisationshandbuch spricht bei Bauprojekten mit externen Architekten und Planern davon, dass der Kanton dabei die «Oberbauleitung» innehabe.⁹⁸ Allerdings werden die Aufgaben und Verantwortungsbereiche dieser Oberbauleitung im Organisationshandbuch nicht weiter konkretisiert. Diese Funktion wurde von Seiten des HBA denn auch öffentlich geltend gemacht, so etwa anlässlich der Aufrichte des neuen Bettenhauses im April 1997.⁹⁹ In auffallendem Widerspruch zu dieser Inanspruchnahme der Oberbauleitung in einer Bauphase, bevor sich Zusatzkredite als nötig erwiesen hatten, stehen die Antworten des Projektleiters

⁹⁴ Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 241.

⁹⁵ Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 243.

⁹⁶ Vgl. Bericht Finanzkontrolle 17/1998, S. 10.

⁹⁷ Befragung 23 vom 15. Januar 2003, RZ 35ff.

⁹⁸ Organisationshandbuch, HBA 35/4.

⁹⁹ In der Medieninformation der BUD zur Aufrichte vom 2. April 1997 heisst es: «Unter der Oberbauleitung der Abteilung Bauausführung des Hochbauamtes und dank dem Einsatz des Architekturbüros Arcoplan und der Fachplaner konnten die Bauarbeiten trotz der Komplexität im vorgesehenen Rahmen durchgeführt werden.» AP 7, ad Projektorganisation.

HBA sowie des Leiters des Rechtsdienstes der BUD auf die Frage der GPK-PUK nach einer solchen Oberbauleitung. Regierungsrätin Schneider verneinte, dass es eine Oberbauleitung gegeben habe.¹⁰⁰ Der Projektleiter HBA erklärte, «dass es interessant wäre, den Begriff Oberbauleitung zu fixieren» und dass das «im weitesten Sinne der Projektleiter des Bauherrn sein» könne.¹⁰¹ Und der Leiter des Rechtsdienstes schliesslich erklärte, er wisse nicht, was das ist, und er stellte in Abrede, dass mit solchen Äusserungen Zuständigkeits- und Verantwortungsansprüche verbunden seien.¹⁰²

2.3.3 Reservenbildung, Baukostenindex

Im detaillierten Kostenvoranschlag der im Mai 1994 verabschiedeten Landratsvorlage waren keine Reserven eingebaut, obwohl im Text der Vorlage von einer Kostenungenauigkeit von plus oder minus 10 % die Rede war. Dies stellte, wie in den Befragungen auch von Seiten der Vertretung des HBA betont wurde, eine «absolute Ausnahmesituation» dar.¹⁰³ Offenbar war auch dem HBA klar, dass man mit dieser Projektierung ein Problem geschaffen hatte. Deshalb versuchte man, eine künstliche Reserve zu schaffen. So wurde von Seiten des HBA bereits an der 3. Sitzung der Baukommission vom 26. Januar 1995 mitgeteilt, dass der detaillierte Kostenvoranschlag zur Schaffung von Reserven linear um 5 % gekürzt worden sei. Genau genommen betraf diese Kürzung die baulichen Bereiche, nicht aber die Honorarpositionen. Gemäss Aussage des Geschäftsführers der Arcoplan handelte es sich bei dieser Massnahme um ein «klares Dekret» von Seiten des HBA, gegen das sich die Vertreter von Suter + Suter AG und die Fachplaner gewehrt hätten, weil die Reserve unrealistisch gewesen sei.¹⁰⁴

In der Folge wurden in jedem Baukonto-Posten die Gesamtbeträge um 5 % reduziert und mit dem «Eingesparten» wurde ein Unterkonto «Reserven» angelegt. Diese Reservenbildung gründete sich auf die «Hoffnung auf (die) Marktsituation», wie die Baukommission am 30. März 1995 vermerkte. Und mit Bezug auf diese Reserve wurde festgehalten, dass «vorerst keine Projektüberarbeitung» nötig sei.¹⁰⁵

Was bei dieser Reservenbildung nicht thematisiert wurde – jedenfalls findet sich kein Niederschlag in den entsprechenden Protokollen –, war, dass die erhoffte günstigere Marktsituation sich auch dahingehend auswirken würde, dass der Baukostenindex ebenfalls

¹⁰⁰ Befragung 5 vom 28. August 2002, S. 6.

¹⁰¹ Befragung 1 vom 21. August 2002, S. 6

¹⁰² Befragung 13 vom 25. September 2002, RZ 52ff.

¹⁰³ Befragung 4 vom 28. August 2002, S.6, vgl. Befragung 1 vom 21. August 2002, S.3

¹⁰⁴ Befragung 6 vom 30. August 2002, S. 6.

¹⁰⁵ Zitate Protokoll Baukommission 04/05, HBA 16.

fallen würde. Damit würde dann der auch indexierte Kreditbetrag von der Landratsvorlage wieder sinken. Dies war denn auch tatsächlich der Fall. So fiel der bewilligte Kredit von CHF 136,2 Mio. (Basis 1. Oktober 1992) bis Oktober 1997 bereits um 3,3 % bzw. um CHF 4,5 Mio.¹⁰⁶ Das bedeutet, dass der grösste Teil dieser Reserven bereits Ende 1997 allein durch den per Index zu berücksichtigenden Preisabschlag hinfällig war. Die Argumentation, dass man lediglich auf die Differenz zwischen der realen Teuerung in der Region und dem stärkeren Ausschlag im Zürcher Teuerungsindex abzielte, verfängt deshalb nicht, weil diese Differenz nicht ausgereicht hätte, relevante Reserven zu bilden.

Die Spekulation, durch die allgemeine Kostensenkung Reserven bilden zu können, war aber auch unter einem anderen Gesichtspunkt fragwürdig. Ein grosser Teil des Kreditvolumens war nicht für «normale» Baubereiche vorgesehen, sondern für die Haustechnik (ca. CHF 49 Mio.). Dieser Bereich machte aber – wie bereits in der ersten Zusatzkreditvorlage festgehalten wurde¹⁰⁷ – die damaligen Preissenkungen im übrigen Baugewerbe nicht mit. Die Orientierung am Zürcher Baukostenindex erweist sich als nicht unproblematisch. Dieser wird der besonderen Bausituation in einem Spital nicht gerecht, da er der spezifischen Teuerung in wichtigen haustechnischen Bereichen nicht Rechnung trägt.

Diese Aspekte wurden aber in der Folge nicht berücksichtigt. Im Gegenteil: Die künstlich geschaffenen Reserven erwiesen sich insofern als fatal, als sie dazu führten, dass registrierte Kostenüberschreitungen heruntergespielt wurden mit dem Hinweis darauf, dass ja in der Kostenprognose 5 % Reserven enthalten seien. Dies zeigte sich bei den periodischen Kostenkontrollen. So weist die erste der GPK-PUK verfügbare, durch die Arcoplan erstellte Kostenkontrolle per Ende 1996 bereits zu diesem Zeitpunkt einen Kostenüberschuss von CHF 6,4 Mio. auf.¹⁰⁸ Dieser an sich besorgniserregende, aber in der Baukommission nicht weiter thematisierte Befund wurde in der Folge dadurch zu entschärfen versucht, dass in der nächsten der GPK-PUK verfügbaren Abrechnung von Ende 1997 die enthaltenen Reserven vom für die Endabrechnung prognostizierten Kostenüberschuss abgezogen wurden. So ergab die Kostenprognose per 13. Januar 1997 Endkosten von CHF 141,3 Mio.. Davon wurden dann die CHF 3,5 Mio. «Reserven» sowie die CHF 1,8 Mio. für die im April 1996 von der BUD bewilligte Projekterweiterung (Dialysestation und weitere zusätzliche Optionen) abgezogen. Dazu kam noch ein Abzug von CHF 600'000.– für die dem Energiesparkonto belastete Kälteanlage.¹⁰⁹ Die so konstruierte Abrechnungsprognose ergab Kosten von CHF 135,2 Mio. Der rückläufige Baukostenindex, so wurde zwar vermerkt, war dabei nicht

¹⁰⁶ Datentabelle in Kantonale Finanzkontrolle, Bericht Nr. 46/1998, Anhang A4.

¹⁰⁷ LRV 1998/241, Kapitel 5.2 E.

¹⁰⁸ Baukostenkontrolle per 31. Dezember 1996, HBA 6.9.

¹⁰⁹ Baukostenkontrolle per 13. Januar 1998 (31. Dezember 1997), HBA 6.9.

einbezogen. Aufgrund dieses Berichts kam der erste Finanzkontrollbericht (17/1998) auf Mehrkosten von CHF 910'000.–, was dann die weiteren Untersuchungen mit auslöste.¹¹⁰ Die Kostentransparenz wurde aber selbst durch diese Abrechnung noch verschleiert. Man stellte zwar fest, dass von den ursprünglich gebildeten künstlichen Reserven von über CHF 5 Mio. wegen der Nichtrealisierbarkeit bei den bereits erstellten Bauteilen nur noch etwa zwei Drittel, nämlich CHF 3,6 Mio. abgezogen werden konnten. Hingegen wurde nicht beachtet, dass selbst diese Annahme noch hochproblematisch war, weil ja zu diesem Zeitpunkt etwa für einen Drittel des Gesamtbetrags bereits Rechnung gestellt war. Ausgehend von diesem Erfahrungswert, der besagte, dass damit auch etwa ein Drittel der «Reserven» hinfällig geworden war, erscheint es unzulässig, die zwei restlichen Drittel trotz dieser Erfahrung weiterhin abzuziehen.

2.3.4 Feststellungen

- 1. Der Bruchstelle zwischen dem Generalplanervertrag und den Einzelverträgen des HBA mit der Architektin und den Fachplanern wurde nicht nur in Bezug auf die vertragliche Ausgestaltung und die Leistungsabgrenzung, sondern auch im Hinblick auf die Folgen für die Projektorganisation zu wenig Beachtung geschenkt.**
- 2. Das HBA unterliess es, seine Kapazitäten in der Projektleitung der neuen Konstellation anzupassen.**
- 3. Die Funktionenkumulation in der Projektleitung hatte zur Folge, dass zu viele Aufgaben in einer Hand lagen.**
- 4. Die wahrgenommene Überlastung einzelner Mitarbeiter wurde nicht konsequent angegangen. Ja es wurde sogar ein von der Baudirektorin erteilter Auftrag nicht befolgt, der eine gewisse Entlastung hätten bringen können.**
- 5. Obwohl im Organisationshandbuch von der Wahrnehmung der Oberbauleitung durch das HBA die Rede ist, und diese nach aussen hin vom HBA auch in Anspruch genommen wurde, wird der Begriff nicht näher definiert.**
- 6. Die vom HBA angeordnete Bildung fiktiver Reserven durch die lineare Kürzung um 5 % in der Hoffnung auf günstigere Vergaben aufgrund der Marktsituation erwies sich als trügerisch. Dies insbesondere, wenn diese fiktiven Reserven – sowie weitere Kosten, die man durch günstigere Vergaben einzusparen hoffte – bei der Kostenkontrolle vom prognostizierten Kostenüberschuss abgezogen**

¹¹⁰ Kantonale Finanzkontrolle, Bericht Nr. 17/1998.

wurden, um so das Kostendach einhalten zu können.

2.4 BAUPHASE BIS ZUM ERSTEN ZUSATZKREDIT

2.4.1 *Rollende Planung, Projektänderungen*

Die rollende Planung ist bei einem Projekt, das sich von der ersten Planungsphase bis zur Fertigstellung über mehr als ein Jahrzehnt hinweg zieht, eine unumgängliche Voraussetzung. Denn im Verlauf dieser Zeit ist nicht nur technischen Neuerungen Rechnung zu tragen, sondern auch gesetzlichen Vorgaben und Auflagen. Zudem ändern sich auch die Bedürfnisse von Nutzer und Patienten, was ebenfalls Änderungen zur Folge haben kann.

Es kam deshalb im KSL immer wieder zu von Nutzerseite eingebrachten Projektänderungen, die im Nutzerausschuss evaluiert und über die schliesslich in der Baukommission zu entscheiden war. Dafür wurde schon zu Beginn ein Formular entwickelt.¹¹¹ Bis Ende 1998 wurden, wie aus den Baukommissionsprotokollen zu entnehmen ist, pro Jahr Dutzende von Änderungsanträgen gestellt, die meistens mit Mehrkosten verbunden waren. Für die Jahre vor 1999 existiert keine geordnete Sammlung der bewilligten Anträge.¹¹² In den Jahren 1999 und 2000 wurden insgesamt 95 Änderungsanträge gestellt.¹¹³ Ob in den folgenden Jahren noch weitere Änderungsanträge gestellt wurden, liess sich aufgrund der der GPK-PUK vorliegenden Unterlagen nicht eruieren.

Die Flexibilität war ausserdem auch in Bezug auf künftige erweiterte Nutzungsmöglichkeiten zu gewährleisten. So hielt die Landratsvorlage 1993/122 fest, dass die neuen Projektteile «eine Nutzungsflexibilität» enthalten und «Möglichkeiten für spätere bauliche Erweiterungen vorgesehen werden» sollten.¹¹⁴

Neben verschiedenen einzelnen Projektänderungen gab es zwei grössere, komplexere Projekterweiterungen, auf die speziell einzugehen ist.

2.4.1.1 *Projektanpassung an medizinische Bedürfnisse vom April 1996*

Im Mai 1996 genehmigte die Bau- und Umweltschutzdirektion auf Antrag der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion eine Projektanpassung an die geänderten medizinischen Bedürfnisse. Dabei standen der Ausbau der Dialysestation von 14 auf 25 Betten und des

¹¹¹ Anhang zu Protokoll Baukommission vom 24. Januar 1994, HBA 16.

¹¹² Vgl. die äusserst lückenhafte Zusammenstellung des HBA zuhanden der GPK-PUK von 10 Änderungsanträgen in HBA 37/6.

¹¹³ HBA 37/6.

¹¹⁴ LRV 1993/122, S. 16.

Tagesambulatoriums aufgrund der Verlagerung von stationären zu ambulanten Behandlungen im Vordergrund. Es ist unbestritten, dass diese Projektänderungen sinnvoll waren.

Die Kosten für diese in der Landratsvorlage 1993/122 nicht vorgesehenen Massnahmen beliefen sich auf CHF 1,8 Mio. Die Zustimmung der BUD erfolgte unter der Voraussetzung, dass diese Mehrkosten durch Einsparungen respektive Reserven kompensiert werden können.

Formell ist gemäss § 25 Absatz 1 littera a des Finanzhaushaltsgesetzes bei zeitlicher Dringlichkeit – und eine solche mag zu jenem Zeitpunkt angesichts des Planungs- und Bauzustandes anerkannt werden¹¹⁵ – ein eigentlicher Zusatzkredit nicht nötig. Eine solche zeitliche Dringlichkeit wurde aber nicht geltend gemacht. Der Einbezug des Parlaments beschränkte sich dann auf die zustimmende Kenntnisnahme durch die BPK am 6. Juni 1996. Obwohl also die rechtlichen Grundlagen für solche Projektänderungen einen gewissen Spielraum gewähren, erscheint das Vorgehen im Nachhinein problematisch. Dies zumal bezüglich der Kosteninformation in der BPK vom Vertreter des HBA deutlich gesagt wurde, das HBA sei der Meinung, «dass diese Kosten durch anderweitige Einsparungen aufgefangen werden können».¹¹⁶ Demgegenüber war noch in dem von Arcoplan erstellten Grundlagenpapier davon die Rede gewesen, dass «nicht sicher» sei, ob diese Mehrkosten letztlich im Verpflichtungskredit absorbiert werden können.¹¹⁷ Gemäss den vorliegenden Dokumenten wurde die Kostenproblematik in dieser Phase in erster Linie durch das HBA heruntergespielt. Unbefriedigend bleibt, dass es möglich war, auf der Basis von blossen Versprechungen das Einholen eines Zusatzkredits zu umgehen.

2.4.1.2 Projektanpassung «KSL 2000»

Eine weitere grössere Projektanpassung unter dem Namen «KSL 2000» betraf Erweiterungen im Bereich der Privatabteilung und der Kurzhospitalisationen.¹¹⁸ Die Planungs- und Baukosten von CHF 965'000.– fanden im Verpflichtungskredit nicht mehr Platz. Sie wurden deshalb gemäss Beschluss der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion für die Dauer der nächsten drei Jahre auf die laufende Rechnung des Kantonsspitals Liestal übertragen.¹¹⁹ Gemäss Finanzhaushaltsgesetz § 26 wäre dazu eine Vorlage an den Landrat nötig ge-

¹¹⁵ Allerdings ist festzuhalten, dass in der Baukommission schon im März des Vorjahres von der Erweiterung der Dialysestation die Rede war. Protokoll Baukommission vom 30. März 1995, HBA 16.

¹¹⁶ Protokoll BPK vom 6. Juni 1996, S. 82.

¹¹⁷ Projekt – Anpassung an medizinische Bedürfnisse, 4. April 1996, HBA 26/63.

¹¹⁸ Entscheid VSD 18. Dezember 1997.

¹¹⁹ Vgl. Bericht Finanzkontrolle 17/1998, S. 18.

wesen, weil diese Investition über ein Voranschlagsjahr hinausging. Schon die Finanzkontrolle hat dieses Vorgehen kritisiert, es aber «aus wirtschaftlichen Überlegungen» letztlich akzeptiert.¹²⁰ Der Einbau dieses zusätzlichen Teilprojekts wurde zwar über eine andere «Kasse» bezahlt und sollte das Projekt KSL 95 nicht direkt belasten. Allerdings kann nicht klar eruiert werden, inwiefern sich dabei trotz entsprechender Abgrenzungsbemühungen ein Mehraufwand eingestellt hat.

Der Anmerkung der Finanzkontrolle, dass es sich dabei nicht um ein Präjudiz für künftige Projekte handeln dürfe, schliesst sich die GPK-PUK mit Nachdruck an.

2.4.1.3 Kostenkontrolle und Kosteninformation

Die Kostenkontrolle wurde bis 1999 sowohl von der Arcoplan als auch vom HBA geführt und in der Regel miteinander abgeglichen. Dabei funktionierte die Kontrolle so, dass die Arcoplan die Kosten, die sie als Architektin selber erfasste oder von den Fachplanern mitgeteilt bekam, zusammenstellte und sie dem HBA übermittelte. Sowohl das HBA wie auch Arcoplan erstellten in den ersten Jahren halbjährlich einen Kostenstatus. Voraussetzung für die Genauigkeit dieser Kostenkontrolle war, dass alle Beteiligten – sowohl die Architektin als auch die Fachplaner – die Kosten vollständig erfassten.

Die Finanzkontrolle monierte in ihrem Bericht 46/1998 die Doppelspurigkeit der Kostenkontrolle und hielt fest, dass die Führung beider Kostenkontrollen «nicht ordnungsgemäss» erfolgte und «erhebliche Mängel» aufwies.¹²¹ Ein finanzieller Schaden könne aber «nicht direkt aus der fehlerhaften Kostenkontrolle abgeleitet werden». Doch es hätten aus einer frühzeitigeren Erkennung der Probleme durch Einsparungen weitere Kostenüberschreitungen vermieden werden können.

Die Information über den Kostenstand in der Baukommission erfolgte in der Regel durch die Arcoplan. Der Projektleiter im HBA gab zu Protokoll, er habe den Architekten der Arcoplan angewiesen, dieser solle «nicht detailliert, sondern nur rudimentär über die Kosten informieren.»¹²² In der ersten Bauphase beschränken sich die Protokolleinträge auf Bemerkungen wie «Kostenrahmen eingehalten» oder «Kosten im Griff». Erst im August 1997 kommt zum ersten Mal ein skeptischer Befund («Kostensituation sehr knapp, keine Reserven»). Die Knappheit dieser Information entsprang der Auffassung des Projektleiters HBA, wonach die

¹²⁰ Bericht Finanzkontrolle 17/1998, S. 5.

¹²¹ Bericht Finanzkontrolle 46/1998, S. 4.

¹²² Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 122.

Nutzerseite nur rudimentär über die Kosten zu informieren sei, vor allem bei einem «positiven Kostenstand».¹²³

Von Nutzerseite wurde gegenüber der GPK-PUK verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass man – vor allem in den ersten Projektjahren – über den Kostenstand zu wenig informiert war.¹²⁴

2.4.1.4 Nutzerorganisation

Neben der Projektorganisation der Bauherrschaft gab es auch eine solche des Nutzers, d. h. des Kantonsspitals Liestal. Am stärksten involviert war der Leiter Technische Dienste, der neben seinem normalen Aufgabenbereich spitalseitig auch die Begleitung der baulichen Massnahmen übernahm, insbesondere im Bereich der Haustechnik. Ihm wird von allen Seiten ein ausserordentlicher Einsatz und eine hohe Kompetenz zugeschrieben. Aber er war in der Baukommission nicht in die Verantwortung eingebunden.

Gemäss Auskunft des Spitalverwalters hat es sich bei anderen Spitalbauten auch bewährt, die Fachplaner besser in die Baukommission und in den Nutzerausschuss einzubeziehen.¹²⁵ Nachträglich ist erkannt worden, dass auch vom Spital her der Aufwand für die Begleitung eines so komplexen und umfangreichen Bauprojekts unterschätzt worden ist. Es wäre effizienter gewesen, spitalseitig mindestens eine Person für die Baubegleitung freizustellen.¹²⁶

Eine solche Massnahme war bereits im März 1997 in einem Diskussionspapier des Geschäftsführers der Arcoplan erwogen worden.¹²⁷ Realisiert wurde zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Klärung der Entscheidungsstrukturen des Nutzers. Um die Planung der Planung zu erleichtern, wurden dem Nutzerausschuss verschiedene objektspezifische Arbeitsgruppen zugeordnet, die ihre Vorstellungen und Anträge über den Nutzerausschuss an die Baukommission einbringen konnten.¹²⁸

¹²³ So sagte der Projektleiter HBA: «Wir haben bisher dazu tendiert, einen positiven Kostenstand nicht förmlich bekannt zu geben, ansonsten müssten wir noch mehr Wünsche abwehren.» Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 122.

¹²⁴ Befragung 19, RZ 96; Befragung 11, S. 9: «Es wurde klar kommuniziert, dass die Kosten nicht unsere Domäne sind. Das haben wir so akzeptiert. Wir wussten nie, wie eine Vergabe zum Kostenvoranschlag stand. Wir als Spital gingen immer davon aus, dass es in den Kosten war.»

¹²⁵ Befragung 19 vom 1. November 2002, RZ 28 und RZ 168.

¹²⁶ So der Spitalverwalter in Befragung 19, vom 1. November 2002, RZ 170.

¹²⁷ Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten KSL 95. Probleme/Verbesserung der Zusammenarbeit (Diskussionsgrundlage für Sitzung vom 5. 3.1997), AP 7.

¹²⁸ Protokoll Baukommission 22/97 vom 24. April 1997, HBA 16.

2.4.1.5 Fachkoordination

Für die Koordination der verschiedenen Planerbereiche wurde eine spezielle Fachkoordination eingesetzt. Diese existierte schon unter dem Generalplaner Suter + Suter AG und wurde vom Generalplaner gestellt. Mit dem Übergang zum Einzelvertragssystem wurde dieselbe Person, die bisher diese Aufgabe wahrgenommen hatte, nun aber zu einer anderen Firma gewechselt hatte, mit der Fachkoordination betraut. Der Fachkoordinator sollte auf der Stufe der Ausführungsplanung die Koordination der Haustechnik-Gewerke sicherstellen. Um diese Fachkoordination zu bezahlen, wurden den Fachplanern wie auch der Architektin die entsprechenden Leistungsanteile abgezogen.

In Bezug auf die Abgrenzung zwischen der Koordinationsaufgabe des Fachkoordinators bei den Belangen der Haustechnik und der Gesamtleitungsfunktion der Architektin kam es in der Folge immer wieder zu Unklarheiten. So war in der Baukommission die Rede von einem «Problem <Grauzonen> zwischen Fachplanern und Fachkoordination».¹²⁹ Ganz ähnlich tönte es auch an der Bauherrensitzung vom 27. Oktober 1999, wo es hiess, der Fachkoordinator erfülle nicht alle Teilleistungen und es entstünden «Grauzonen» durch die Reduktion der Teilleistungen. Die Arcoplan machte in diesem Zusammenhang geltend, dass für die Bauleitung im Bereich der Fachkoordination ein Mehraufwand entstand, für den Rechnung gestellt wurde. Das HBA erklärte sich bereit, sich an den Kosten zu beteiligen, erwartete aber ein Entgegenkommen der Architektin.¹³⁰

Bei Unklarheiten auf dem Bau über die Anordnung der verschiedenen Medienleitungen entstand aber vor allem für die vor Ort präsenten Vertreter der Nutzer ein Mehraufwand. Insbesondere der Leiter Technische Dienste des KSL musste immer wieder in kritischen Situationen eingreifen. Auch im Planungsbereich wurde der Aufwand für den Nutzer grösser. Der Wechsel vom Generalplanermandat zum Einzelvertragssystem führte somit vor allem für die Nutzer zu einer Mehrbelastung.¹³¹ In diesem Zusammenhang äusserten sich insbesondere Vertreter des KSL, dass für die Koordination dieses Bereichs und insgesamt für die Organisation der verschiedenen Fachplanerbeiträge ein Generalplanermandat für den Nutzer das geeignetere Beauftragungsverhältnis darstelle als die Einzelverträge.¹³²

¹²⁹ Protokoll Baukommission 25/97 vom 31. Juli 1997. Vgl. Aussage der Kantonsarchitektin in Befragung 3, S. 6, wonach die Oberbauleitung in diesem Fachbereich zwischen den Fachplanern und der Architektin hin und her geschoben wurde.

¹³⁰ Protokoll Bauherren-Sitzung vom 27. Oktober 1999, HBA 9.1/74.

¹³¹ Befragung 11 vom 18. September 2002, RZ 66ff.

¹³² Befragung 11 vom 18. September 2002, RZ 78 und 195, Befragung 19 vom 1. November, RZ 14 ff..

2.4.1.6 Feststellungen

1. Bis Ende 1998 existiert keine Zusammenstellung der bewilligten Änderungsanträge im HBA. Ab 1999 ist die Dokumentation gewährleistet.
2. Für die Projektänderung vom April 1996 mit einem Kostenumfang von CHF 1,8 Mio. wäre eine eigene Landratsvorlage angebracht gewesen. Ihre Finanzierung durch erhoffte Einsparungen war zu keinem Zeitpunkt gesichert. Zudem handelte es sich gegenüber der Landratsvorlage von 1993 um eine eigentliche Projekterweiterung grösseren Umfangs, die selbst dann vor den Landrat hätte kommen müssen, wenn die Einsparungen hätten realisiert werden können.
3. Für die Projektanpassung KSL 2000 wurden die Kosten auf die laufende Rechnung des Kantonsspitals überwält. Obwohl diese Rechnung damit über mehr als ein Voranschlagsjahr belastet wurde, unterliess es der Regierungsrat, gemäss § 26 des Finanzhaushaltsgesetzes einen Verpflichtungskredit einzuholen.
4. Bei den grösseren Projektänderungen in den Jahren 1996 und 1997 wurde es unterlassen, dem Landrat diese substantiellen Erweiterungen in einer Vorlage zu unterbreiten. Die landrätlichen Kommissionen (BPK und VGK) wurden zwar informiert. Eine hinreichende Überprüfung, insbesondere der Aussagen des HBA über die Finanzierung der Projektanpassungen vom April 1996 durch Einsparungen, erfolgte nicht.
5. Wie an verschiedenen Beispielen gezeigt worden ist (Bildung künstlicher Reserven mit Spekulation auf Vergabeerfolge aufgrund der Teuerung, Bewertung der künstlich geschaffenen Reserven im Kostenstand, Beurteilung der Realisierbarkeit weiterer Einsparungen durch Vergabeerfolge bei Projektanpassungen im April 1996), war es in der ersten Bauphase vor allem das HBA, das die Kostenproblematik in den Hintergrund schob.
6. In der Projektleitung wurde darauf hin gewirkt, dass der Nutzer über die Kosten nur rudimentär informiert wurde, insbesondere, solange man glaubte, finanziell gut zu stehen. Bei einem Projekt dieser Grösse, in das die Nutzer auch fachlich, vor allem in Bezug auf die Haustechnik, massgebliche Kompetenzen einbrachten, erscheint diese Haltung problematisch und kontraproduktiv.
7. Durch den Übergang zum Einzelvertragssystem entstanden vor allem im

Bereich der Fachkoordination Zuständigkeitsprobleme, die bei der Architektin und beim Nutzer zu Mehrbelastungen führten.

8. **Im Bereich der Fachkoordination war die Abstimmung der Zuständigkeiten zwischen den Fachplanern, dem zugezogenen Fachkoordinator und der Architektin als Gesamtleiterin nicht klar geregelt.**

2.4.2 Erster Zusatzkredit

2.4.2.1 Massive Kostenüberschreitungen

Im Dezember 1997 und Januar 1998 führte die Kantonale Finanzkontrolle beim Projekt Kantonsspital Liestal eine Revision durch. Zwar wurde das Projektmanagement vorerst noch «im wesentlichen als gut und effizient» beurteilt, doch es wurden auch eine ganze Reihe von Problemen und Schwachstellen hervorgehoben.¹³³ So wurde insbesondere die Einhaltung der Termine durch die Fachplaner Sanitär und Elektro als nicht zufriedenstellend beurteilt. Bemängelt wurde das Fehlen eines Projekthandbuchs. Ein solches wurde als «zwingend notwendig» erachtet. Von Seiten des HBA wurde diese Empfehlung mit der unverbindlichen Formel «wird grundsätzlich geprüft» kommentiert (S. 9). Gleichzeitig stellte der Bericht der Finanzkontrolle fest, dass die Abrechnungsprognose um CHF 910'000.– über dem bewilligten Kredit liegt und keine Reserve vorhanden ist. Dass die rückläufige Teuerung noch nicht berücksichtigt war, wurde zwar vermerkt. Wie viel aber durch den gesunkenen Zürcher Baukostenindex zusätzlich fehlte, wurde nicht berechnet. Immerhin hielt die Finanzkontrolle klar fest, dass «die Erstellung eines solch komplexen Bauvorhabens wie es das Kantonsspital in Liestal ist, [...] aus unserer Sicht ohne jegliche Reserve nicht optimal zu Ende geführt werden» kann (S. 4).

Kurz nachdem der Bericht der Finanzkontrolle im April 1998 ausgehändigt worden war, machte die Arcoplan in der Baukommission aufgrund von neuen Berechnungen darauf aufmerksam, dass die Kostenüberschreitungen in der Abrechnungsprognose bereits CHF 6,8 Mio. ausmachten.¹³⁴ Auch hier war die rückläufige Teuerung noch nicht berücksichtigt. Sie machte aber, gemäss einer Auskunft des HBA vom Mai 1998, zusätzliche CHF 1,2 Mio. aus.¹³⁵

Im Rahmen der Abklärungen über die Ursachen und Hintergründe dieser Kostenüberschreitungen wurde die Finanzkontrolle von der BUD mit einer vertieften Überprüfung des Projekts

¹³³ Bericht Finanzkontrolle 17/1998, S. 4.

¹³⁴ Protokoll Baukommission 32/98 vom 30. April 1998, HBA 16.

KSL 95 beauftragt. Gleichzeitig musste mit der Landratsvorlage 1998/241 ein Zusatzkredit von CHF 18'280'000.– beantragt werden. Dieser setzte sich zusammen aus bereits erbrachten Zusatzleistungen im Betrag von CHF 10,3 Mio., einem Mehraufwand für Planungsleistungen von CHF 4,28 Mio., der Erhöhung von Nebenkosten (CHF 450'000.–) sowie neu geschaffenen Reserven (CHF 3,25 Mio.).

Die Analyse ergab, dass von den Zusatzkosten CHF 3,2 Mio. auf die vorgenommenen Projektanpassungen betrieblich-medizinischer Art zurückzuführen waren, etwas über CHF 800'000.– auf neue behördliche Auflagen und CHF 1,5 Mio. auf vorgezogene Sanierungen. Ein bedenkliches Licht auf die Erstellung des Voranschlags, die wie oben gezeigt unter dem Druck gestanden war, das Kostendach einzuhalten, wirft die Tatsache, dass dabei im Hinblick auf die erwartete – aber nicht eingetretene – Marktsituation die Preise im Lüftungsbereich mit einem Abschlag von 10 % Prozent auf die üblichen Marktpreise kalkuliert worden waren. Dies erwies sich im Nachhinein als Fehlspekulation und führte zu Mehrkosten von CHF 2'955'000.–.¹³⁶ Pikant war zudem, dass in den Zusatzkredit auch Entschädigungen für Planerleistungen im Umfang von CHF 965'000.– einflossen, die vor 1993 geleistet, aber nicht in die Landratsvorlage von 1993 mit dem Kostendach eingebaut worden waren.

Aufgegliedert auf die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Planer zeigt sich, dass die Mehrkosten vor allem im Bereich der Fachplaner anfielen, während sie im Baubereich, für den die Architektin zuständig war, eher gering ausfielen. So wurden bei der Architektin Mehrkosten gegenüber dem Kostenvoranschlag von 3,19 % geortet. Beim Elektroplaner hingegen machten sie 16,26 % aus, beim MSR-Planer 26,2 %, beim Heizungs- und Lüftungsplaner 23,63 %, beim Sanitärplaner 6,83 % und beim Transportanlageplaner 16,85 %.¹³⁷

2.4.2.2 Probleme im Elektrobereich

Schon von Anfang der Bauausführungsphase an waren im Bereich Elektro Probleme aufgetaucht. Der Leiter des Technischen Dienstes des KSL hatte bereits im Jahr 1995 versucht, das HBA zu einem Planerwechsel zu bewegen, ebenso der für die Haustechnik zuständige Delegierte des HBA in der Baukommission sowie der Bereichsleiter Technik des KSL.¹³⁸ Die Arcoplan unterstützte dieses Anliegen. Beim HBA sah man aber gemäss späterer Auskunft

¹³⁵ KSL 95 Kosten- und Terminübersicht per 18. Mai 1998, HBA 26/60.

¹³⁶ Vgl. LRV 1998/241, Detaillierte Erläuterung der Zusatzleistungen und -kosten.

¹³⁷ KSL, Projekt- und Kostenentwicklung. Bericht (des HBA) an die Bau- und Umweltschutzdirektion vom 21. August 1998, S. 12, HBA26/52.

¹³⁸ Befragung 8 vom 11. September 2002, S. 9; Befragung 24 vom 15. Januar 2003, RZ 84.

in den Befragungen der GPK-PUK keinen günstigen Zeitpunkt für einen solchen Wechsel, der mit viel Aufwand und Einarbeitungszeit verbunden gewesen wäre.¹³⁹ Auch der erste Finanzkontrollbericht vom Frühjahr 1998 kommt zum Schluss, dass die Einhaltung der Termine der Fachplaner Sanitär und Elektro «nicht zufriedenstellend» ausfalle.¹⁴⁰ In den Akten finden sich diesbezüglich unzählige Reklamationen und Mahnungen, vor allem von Seiten der Arcoplan, die auch beim HBA darauf drängte, gegenüber dem Fachplaner Elektro Druck zu machen.¹⁴¹

Im Frühjahr 1998 entschloss man sich dann, den Elektroplaner für die Teilobjekte Bettenhaus 1, Küche und Physiotherapie auszuwechseln.¹⁴² Allerdings unterliess es das HBA bei der Zusammenstellung der zu erwartenden Baukosten anlässlich der Ermittlung des Finanzbedarfs für den ersten Zusatzkredit, die anstelle des bisherigen Elektroplaners neu in Vertrag genommene Firma auch mit der Überarbeitung und Überprüfung des Kostenvoranschlags zu beauftragen. Dies obwohl die Firma Arcoplan angesichts des geschwundenen Vertrauens in die Leistungen des bisherigen Elektroplaners das HBA speziell darauf hingewiesen hatte.¹⁴³

Ein Gutachten, das im Herbst 1998 in Auftrag gegeben wurde, um die Leistung des Elektroplaners zu beurteilen, hielt zwar verschiedene Mängel fest. Insbesondere wurde das Fehlen von Änderungsanträgen und die Unterlassung des Einholens von Nachtragsofferten bei Zusatzleistungen kritisiert.¹⁴⁴ Dem Elektroingenieur wurde aber eine seriöse Planungsarbeit attestiert, wohingegen die Kostenkontrolle «teilweise zuwenig konsequent wahrgenommen worden» sei.¹⁴⁵

Der gleiche Gutachter erstellte auch eine Expertise über die MSRL-Planung, wo – wie oben gezeigt wurde – der KV um 26 % überschritten worden war. Dort kam er zum Schluss, dass zwar verschiedentlich auf die Mehrkosten hingewiesen worden sei, aber eine eindeutige Abmahnung durch den Planer oder durch die Bauherrschaft nicht erfolgte. Ein grosser Teil der Mehrkosten sei «durch die Unterzeichnung der Werkverträge mit den HLKS Unternehmern durch die Bauherrschaft <bestellt>» worden.¹⁴⁶

¹³⁹ Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 163.

¹⁴⁰ Kantonale Finanzkontrolle Basel-Landschaft, Projektrevision Kantonsspital Liestal Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten, Revisionsbericht 17/1998, S. 4.

¹⁴¹ Neunseitige Zusammenstellung der Schreiben in AP 7. U.a. Protokolle der Baukommission 19/96, 21/97, 23/97, 25/97, HBA 16.

¹⁴² Protokoll Baukommission vom 26. März 1998, RRB 1091, 26. Mai 1998, HBA 20/4.

¹⁴³ Vgl. Telefax der Arcoplan an HBA vom 30.7.1998, AP 7.

¹⁴⁴ Gutachten Elektro-Planung Kantonsspital Liestal, Bering AG, 19. Februar 1999, in: HBA 6.9.

¹⁴⁵ Gutachten Elektro-Planung Kantonsspital Liestal, Bering AG, 19. Februar 1999, S. 8, in: HBA 6.9

¹⁴⁶ Gutachten MSRL-Planung Kantonsspital Liestal, Bering AG, 3. April 1999, S. 3, in: HBA 6.9.

Wenn der u.a. für die Verträge mit den Fachplanern und für die Kostenkontrolle zuständige Projektleiter HBA sich in der Befragung durch die GPK-PUK dahingehend äussert, dass das HBA, was den Elektroplaner angehe, «hinsichtlich der Bestellung nie recht [gewusst habe], was wir fürs Geld bekommen», ist dies bedenklich.¹⁴⁷ Dies nicht nur, weil damit die Kostenkontrolle offenbar nicht möglich war, sondern weil man auch über längere Zeit nichts gegen diese Ungewissheit unternommen hat.

2.4.2.3 Konsequenzen für Projektleitung/Controlling

Im Sommer 1998 wurden in verschiedenen Sitzungen und Papieren die Verantwortlichkeiten zwischen den Beteiligten Planern und dem HBA diskutiert. Dabei stellte sich heraus, dass der Informationsfluss vom HBA an die Direktion über die sich anbahnenden Kostenüberschreitungen nicht funktioniert hatte, obwohl eine BUD-Weisung vom 15. September 1997 noch alle Dienststellen explizit aufgefordert hatte, dass der Direktion «bei ersten Anzeichen von Kreditüberschreitungen... unverzüglich» Meldung zu erstatten sei.¹⁴⁸

In den weiteren Abklärungen zeigten sich unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf die Verantwortung für das Controlling. An einer Sitzung vom 28. Juli 1998, an der u.a. RR Schneider, der Kantonsarchitekt, der Projektleiter HBA und der Geschäftsführer der Arcoplan teilnahmen, trat zutage, dass aufgrund der Einzelbeauftragung gegenüber dem früheren Generalplanermandat eine Klärung der Verantwortlichkeiten notwendig war. Dies betraf vor allem die Verantwortung für die Leistung der Fachplaner. Nachdem geklärt worden war, dass die Fachplaner für die von ihnen ermittelten Kosten verantwortlich sind und der Architekt gemäss SIA 102, 1.7 für Leistungen von beigezogenen selbständigen Dritten, die im direktem Vertragsverhältnis zum Auftraggeber stehen, nicht hafte, zitiert das Protokoll zusammenfassend RR Schneider: «Arcoplan hat also keinen Generalplanervertrag; ist jedoch für die Koordination und das Kostencontrolling zuständig. Dann trägt das Hochbauamt die Gesamtverantwortung.» Und zum Verhältnis zu den Fachplanern hielt die Baudirektorin fest: «Die Hauptverantwortung trägt also das HBA. Es gibt ein Riesenproblem mit den Fachplanern.»¹⁴⁹

Aufgrund dieser Situation beauftragte die Baudirektorin die Finanzkontrolle am 5. August 1998 mit einer lückenlosen Abklärung der Verantwortlichkeiten. Neben einer

¹⁴⁷ Befragung 22 vom 6. Dezember 2002, RZ 179.

¹⁴⁸ Weisung betreffend Meldung einer bevorstehenden Kreditüberschreitung, 15. September 1997, HBA 26/62; Protokoll der Besprechung vom 21. Juli 1998 in der BUD, HBA 26/59.

¹⁴⁹ Protokoll der Besprechung vom 27. Juli 1998, KSL 95, Kostenstatus 30. Juni 1998, HBA 26/56. Angesichts dieser Aussagen ist es unverständlich, wenn die Baudirektorin in der Befragung durch die GPK-PUK verneinte, bei der Bearbeitung der ersten Zusatzkreditvorlage von den Problemen im Elektrobereich Kenntnis gehabt zu haben und erst im Sommer 2000 davon gehört haben will. Befragung 5 vom 28. August 2002, S. 9.

Vielzahl von einzelnen Problemstellen – vor allem in der Wahrnehmung der Kostenkontrolle – ortete diese Mängel vor allem im Bereich des gesamten Projektmanagements, wo nach wie vor ein Projekthandbuch vermisst und der zu geringe Einbezug des Kantonsarchitekten kritisiert wurde.¹⁵⁰

Als Ergebnis dieser Analyse wurden am 20. November 1998 von der BUD verschiedene Massnahmen getroffen. Um die Rollenkumulation des Projektleiters HBA, der gleichzeitig das Präsidium der Baukommission innehatte, aufzuheben und um den Kantonsarchitekten stärker ins Projekt einzubinden, sollte letzterer den Vorsitz in der Baukommission übernehmen. Spätestens bis Ende 1998 sollte vom HBA ein Projekthandbuch vorgelegt werden. Zudem wurde eine transparente, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien erstellte Kostenkontrolle sowie die sofortige klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem HBA und der Arcoplan verlangt.¹⁵¹

Ein eigentlicher Ausbau und eine Intensivierung der Projektleitung des HBA, wie sie der Kantonsarchitekt in einer Aussprache vom August 1998 noch als einen der «dringendsten nächsten Schritte» angekündigt hatte, fand aber in der Folge nicht statt.¹⁵² Erst im Februar 2000 wurden dann entsprechende Massnahmen ergriffen.

Die Reorganisation der Kostenkontrolle sah folgende Aufgabenteilung vor: Die Architektin Arcoplan hatte in Wahrnehmung ihrer Gesamtleitungsfunktion und als Treuhänderin der Bauherrschaft die Kostenerfassung zu leisten und den Kostenstand in einem monatlichen Reporting vorzulegen. Vierteljährlich musste dem HBA eine Kostenkontrolle mit der Ermittlung der mutmasslichen Abrechnungssumme gemeldet werden. Diese Angaben waren von der Projektleitung HBA zu prüfen und in einem Quartalsrapport zusammenzufassen. Diese Quartalsrapporte waren in Rücksprache mit der Projektleitung HBA von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD (AWF), heute Abteilung Finanzen und Controlling, zu überprüfen. Der daraus entstehende Situationsbericht war der BUD zu unterbreiten.

Massnahmen bezüglich der Kostenkontrolle: Diese sollen nur noch durch die Arcoplan als gesamtleitende Architektin geführt werden. Diese Regelung wurde durch die AWF wie folgt präzisiert: «Die Führung der Kostenkontrolle muss klar getrennt vorgenommen werden. Die Erstellung der «Kostenkontrolle» erfolgt neu einzig durch die Architektin (=Arcoplan). Die von der Arcoplan «jour» gehaltenen Daten werden monatlich via CD an die Projektleitung HBA übermittelt. Aufgrund dieser Daten muss die Projektleitung HBA die Kostenkontrolle

¹⁵⁰ Bericht Finanzkontrolle 46/1998.

¹⁵¹ BUD-Entscheid 658, 20. November 1998, HBA 26/40.

¹⁵² Protokoll der Besprechung vom 25. August 1998, HBA 26/49.

vornehmen.»¹⁵³ Es ging also darum, dass die Architektin die gesamte Kostenerfassung machte und das HBA diese zu überprüfen, plausibilisieren und verifizieren hatte.¹⁵⁴

Es wurde somit unterschieden zwischen der Erstellung der Kostenkontrolle, die nun nur noch durch die Arcoplan erfolgte, und der auswertenden Kostenkontrolle, die dem HBA oblag.

2.4.2.4 Keine Rückkehr zum Generalplanermandat

Im oben erwähnten Diskussionspapier vom März 1997 war von Seiten der Arcoplan auch die Frage aufgeworfen worden, ob zu der «zu Beginn der Planung institutionalisierte[n] Projektorganisation», d.h. zu einem Generalplanermandat zurückzukehren sei.¹⁵⁵ Im Zusammenhang mit dem ersten Zusatzkredit kam die Diskussion über das Vertragsverhältnis erneut auf. So wies die Arcoplan in einem Schreiben vom 17. August 1998 an RR Schneider unter anderem darauf hin, dass die Arcoplan nicht anstelle der Suter + Suter AG getreten sei. Vielmehr habe «bei diesem höchst komplexen Bauvorhaben das Hochbauamt die Rolle der ehemaligen Suter+ Suter AG übernommen.»¹⁵⁶ Eine direkte Stellungnahme zu dieser Interpretation der Verantwortlichkeiten von Seiten der BUD liegt der GPK-PUK nicht vor. Die organisatorischen Massnahmen im Zusammenhang mit dem ersten Zusatzkredit, in deren Diskussion auch Vertreter der Arcoplan einbezogen waren, hielten alle unmissverständlich am System der Einzelverträge fest und definierten darin die Rolle der Arcoplan durch den normalen Architektenvertrag nach SIA. Im März 1999 wurde in der Baukommission beschlossen, den Architektenvertrag nicht in einen Generalplanervertrag umzuwandeln.¹⁵⁷

2.4.2.5 Feststellungen

- 1. Die Mehrkosten gegenüber dem Kostenvoranschlag beim ersten Zusatzkredit fielen bei den verschiedenen Planern unterschiedlich aus. Bei der Architektin 3,19 %, beim Elektroplaner 16,26 %, beim MSR-Planer 26,2 %, beim Heizungs- und Lüftungsplaner 23,63 %, beim Sanitärplaner 6,83 % und beim Transportanlageplaner 16,85 %.**
- 2. Der Informationsfluss vom Hochbauamt zur Direktion über die im April 1998 ermittelten Kostenüberschreitungen funktionierte nicht befriedigend.**

¹⁵³ Stellungnahme der AWF zu diversen Dokumenten im Zusammenhang mit der Kostenüberschreitung KSL, an RR. E. Schneider, 29. Dezember 1998, HBA 38/9.

¹⁵⁴ Vgl. die Aussagen des stellvertretenden Leiters Finanzen und Controlling der BUD in Befragung 17, vom 23. Oktober 2002, RZ 66ff.

¹⁵⁵ Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten KSL 95. Probleme/Verbesserung der Zusammenarbeit (Diskussionsgrundlage für Sitzung vom 5. März 1997), AP 7. Vgl. auch die Aussage des Spitalverwalters zu diesem Gespräch, an dem auch der Projektleiter HBA teilnahm, Befragung 19 vom 1. November 2002, RZ 30ff.

¹⁵⁶ Arcoplan an E. Schneider, 17. August 1998, AP 7, HBA 37/4.

3. Im Sommer 1998 wurde auf Direktionsebene erkannt, dass ein «Riesenproblem mit den Fachplanern» bestehe und dass die Gesamtverantwortung angesichts des nicht mehr bestehenden Gesamtplanervertrags beim HBA liege.
4. Im Bereich der Elektroplanung haben die Verantwortlichen im HBA frühzeitig von Mängeln und Problemen Kenntnis gehabt. Sowohl die Nutzer wie auch die Architektin haben wiederholt darauf aufmerksam gemacht. Eine Abmahnung ist aber nie erfolgt.
5. Aufgrund der Vertragsverhältnisse lag die Verantwortung für die Weiterführung des Vertrags mit dem Elektroplaner beim HBA.

2.5 VOM ERSTEN ZUM ZWEITEN ZUSATZKREDIT

2.5.1 Neuerungen im Projektmanagement

2.5.1.1 Projekthandbuch

Die Realisierung des Projekthandbuchs, das gemäss BUD-Entscheid vom 20. November 1998 bereits Ende 1998 vom HBA hätte vorgelegt werden sollen, zog sich in die Länge. Nachdem die Firma Arcoplan beauftragt worden war, einen Entwurf auszuarbeiten – der ausserhalb des Projektkredits zu vergüten war – wurde dieser vom HBA und der AWF unter Beizug der Finanzkontrolle weiterverarbeitet und schliesslich am 21. Oktober 1999 der Architektin und den Fachplanern vorgestellt.

Die Bereitschaft, ein Projekthandbuch zu erstellen, war im HBA nicht sonderlich gross.¹⁵⁷ Im Nachhinein wird es als nützliche Grundlage für die Realisierung von weiteren Bauprojekten angesehen, wenn es auch für das bereits angelaufene Projekt nicht mehr speziell wirksam geworden sei.

2.5.1.2 Controlling und Kostenprognose

Als Massnahme eines zusätzlichen Controllings wurden ab 1999 die nun vierteljährlich erstellten Kostenstandermittlungen von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD in Quartalsrapporten vertieft aufgearbeitet und so der Direktion unterbreitet, die damit über

¹⁵⁷ Protokoll Baukommission 41/99, 25. März 1999.

¹⁵⁸ Vgl. Befragung 7 vom 11. September 2002, S. 3; Befragung 17 vom 23. Oktober 2002, RZ 40.

einen regelmässigen Informationsfluss über das wichtigste kantonale Hochbauprojekt verfügte.

Während so über den aktuellen Stand Aufschluss gegeben werden konnte, blieb das Problem der Kostenprognose nicht befriedigend gelöst.

Wer sich anhand der zunächst halbjährlichen Kostenkontrollen und der Quartalsrapporte einen Einblick in die Kostenentwicklung und ihre Wahrnehmung durch die Projektverantwortlichen verschaffen will, sieht sich aufgrund immer wieder wechselnder Aggregationsgrössen und unterschiedlicher Darstellungsarten und Zusammenzüge vor ein nahezu unlösbares Problem gestellt. Der GPK-PUK war es deshalb nicht möglich, einen solchen Überblick zu erstellen. Ebenso wenig lag der GPK-PUK ein Gesamtüberblick seitens des HBA vor.

Das im Projekt KSL 95 verwendete Bauverwaltungsprogramm wurde so gehandhabt, dass keine Extrapolation aktueller Erfahrungswerte erfolgte. Das Programm erfasst den Betrag des Kostenvoranschlags und alle Beträge, für die Verträge abgeschlossen wurden. Ist die Vertragssumme höher als der Kostenvoranschlag, so ist dieser höhere Betrag berücksichtigt. Somit ist immer der höchste aktuelle Betrag massgebend für die Ermittlung der Gesamtkosten. Sobald eine Rechnung gestellt wird, wird auch dieser Betrag eingegeben. Ist er höher, dann ist wiederum er für die Prognose massgebend. Stellt sich aber heraus, dass eine bestimmte Arbeitsgattung teurer geworden ist, dann wird dies in der Kostenprognose nicht berücksichtigt, solange kein entsprechender Vertrag besteht beziehungsweise keine Rechnung gestellt wurde.

Es besteht also keine Möglichkeit, aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, etwa wenn vorausgesehen wird, dass in einem bestimmten Bereich die berechneten Kosten höher ausfallen werden als gemäss detailliertem KV. Solange nicht der Vertrag auf den neuen Betrag lautet oder Rechnung gestellt wurde, kann dies im Bauverwaltungsprogramm nicht berücksichtigt werden.

Erst bei der Berechnung des zusätzlichen Finanzbedarfs für den zweiten Zusatzkredit wurde eine Prognose erstellt, die diese Erfahrungswerte berücksichtigte, für die weder den Kostenvoranschlag übersteigende Verträge noch gestellte Rechnungen vorlagen. Zu diesem Zweck wurde eine zweite Kostenkontrolle eröffnet, in welche die bei den Unternehmern erhobenen Zahlen eingegeben wurden. Die Beträge lassen sich nach Auskunft des HBA aber nicht im ordentlichen Kostenkontrollverfahren vergleichen. Das beschriebene Verfahren ist kompliziert und sehr aufwendig. Zur Erstellung dieser Kontrolle führte das HBA eine Erhebung über

die Abrechnungsprognosen aller Unternehmer durch. Grundsätzlich müsste die Kostenkontrolle diese Beträge stets von Beginn an berücksichtigen.

Ein wesentliches Element für ein wirksames Controlling ist die Prognose zukünftiger Entwicklungen, der aber – wie andere Untersuchungen zeigen – sowohl in Bezug auf die Termine wie auch auf die Kosten oft zu wenig Gewicht beigemessen wird.¹⁵⁹ Die Hauptfrage dabei ist, wie Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung vom ursprünglichen Voranschlag diagnostiziert und erfasst werden können. Voraussetzung für eine taugliche Kostenprognose ist ein entsprechendes Erfassungsprogramm, das nicht nur den ursprünglichen Kostenvoranschlag samt den zwischenzeitlich vorgenommenen Modifikationen erfassen kann, sondern auch die abgeschlossenen Verträge sowie die bereits gestellten Rechnungen. Darüber hinaus muss es aber auch die aktuelle Entwicklung einbeziehen und diese im Hinblick auf den Abschluss des Projekts extrapolieren.

Das Bauverwaltungsprogramm muss auch auf aktuellen Erfahrungswerten beruhende Prognosen systematisch einbeziehen können.

2.5.2 Wechsel des Fachplaners im Elektrobereich

Die Probleme im Elektrobereich setzten sich auch im Jahr 1999 fort. In fast allen Baukommissionssitzungen wurde bemängelt, dass Unterlagen im Planungs- und im Kostenkontrollbereich nicht rechtzeitig vorlagen. Bereits im Juli 1999 warnte der vom HBA für die Haustechnik zuständige Vertreter in der Baukommission vor dem Überschreiten des Zusatzkredits. Er informierte darüber, dass zum Beispiel ganze Schaltschränke wegen eines unbrauchbaren Blindschaltbildes wieder ausgeräumt und neu verkabelt werden mussten, und monierte, dass er vom Fachplaner in mehreren Fällen nicht über Problemlösungen informiert worden sei und keinen Einfluss mehr habe darauf nehmen können.¹⁶⁰

Im November 1999 wurden erstmals grössere Mehrkosten gegenüber dem neuen KV angemeldet. Die Rede war von CHF 200'000.– im Bereich der Abbrucharbeiten und CHF 600'000.– beim Elektroplaner Suter + Suter Planer AG.¹⁶¹ Im Dezember war bereits von CHF 1 bis 1,5 Mio. Mehrkosten im Elektrobereich die Rede, im Januar 2000 überstieg die

¹⁵⁹ Christian Meysenberg, Entwicklung von Grundlagen für das Controlling in öffentlichen Bauverwaltungen, Diss. Karlsruhe 2002, S. 33.

¹⁶⁰ Handschriftliche Notiz im Protokoll der Baukommission 45/99 vom 22. Juli 1999, HBA 16. Diese Ausführungen wurden nicht protokolliert. Aussage in Befragung 24 vom 15. Januar 2003, RZ 153ff. Erst auf Verlangen des Votanten erfolgte später eine Protokollberichtigung (in Baukommission 47/99 vom 14. Oktober 1999), wo in Bezug auf den Elektrobereich von einer «Angst vor unkontrollierbaren Kostenfolgen» die Rede ist.

¹⁶¹ Protokoll Baukommission 48/99, 11. November 1999. HBA 17.

Prognose der Elektroplanerkosten den gültigen KV bereits um CHF 3,5 Mio.¹⁶² Damit war die mit dem ersten Zusatzkredit geschaffene Reserve absorbiert worden – und dies von Ausgaben, die zu einem guten Teil bereits in den KV des ersten Zusatzkredits hätten einfließen müssen.

Als Folge dieser Erfahrungen mit dem Elektroplaner entschloss sich das HBA, den Planervertrag mit dem Fachplaner Elektro per 30. Mai 2000 zu kündigen. Es wurde ein von beiden Parteien finanziertes Schiedsgutachten erstellt. Dieses Gutachten gelangte zum Schluss, dass die festgestellten Mängel weniger der Person des verantwortlichen Elektroplaners anzulasten waren als der personellen Unterkapazität.¹⁶³ Das Schiedsgutachten kam zum Ergebnis, dass der Vertrag nur zu ca. 75 % erfüllt worden war. Für die Verantwortlichkeit des Elektroplaners an den entstandenen Mehrkosten wurde eine Honorarreduktion von 5 % vereinbart, was auf die gesamte Honorarsumme des Elektroplaners von CHF 923'000.– den Betrag von CHF 46'150.– ausmachte.¹⁶⁴

2.5.3 Erweiterung der Projektorganisation HBA / Team «Bissiger Hund»

Die neue Kantonsarchitektin veranlasste bereits Ende 1999 eine Untersuchung des Projekts durch einen bisher nicht im Projekt KSL 95 involvierten Mitarbeiter des HBA. Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen bewirkten, dass ab Februar 2000 die Projektbegleitung durch das HBA massiv ausgebaut wurde. Dies vor allem im Bereich Haustechnik, wo die grössten Defizite geortet wurden.¹⁶⁵ Insgesamt wurden die vom HBA in die Projektbegleitung investierten Kapazitäten ab dem Frühjahr 2000 fast verdoppelt (vgl. oben, Kapitel 2.3.2.3).

In dieser Phase wurde im HBA das so genannte Team «bissiger Hund» gebildet.¹⁶⁶ Dieses hatte u.a. die Aufgabe, die Mängelrügen und -behebung à jour zu bringen und die festgestellten Schäden und Problembereiche zu dokumentieren, die vor allem darauf zurückgeführt wurden, dass in der Bauleitung über eine längere Zeit zu wenig Präsenz gezeigt worden war.¹⁶⁷

Dass in Bezug auf die Wahrnehmung der Bauleitung durch die Arcoplan in dieser Phase Probleme bestanden, zeigte sich zum einen darin, dass die Bauleiter häufig wechselten und

¹⁶² Protokoll Bauherren-Sitzung vom 31. Januar 2000, HBA 17.

¹⁶³ Schiedsgutachten zur Beurteilung der Elektrofachplanungs- und Fachbauleistungsleistungen im Objekt KSL 95, Bühlmann Engineering AG, Luzern, 9. Februar 2001, S.6, HBA 22.

¹⁶⁴ Schiedsgutachten zur Beurteilung der Elektrofachplanungs- und Fachbauleistungsleistungen im Objekt KSL 95, Bühlmann Engineering AG, Luzern, 9. Februar 2001, S.32, HBA 22.

¹⁶⁵ HBA 37/14.

¹⁶⁶ Vgl. HBA 29/3.

¹⁶⁷ Vgl. v.a. die Aussagen in Befragung 14 vom 25. September 2002 sowie die Fotodokumentation in HBA 27.

zudem auch teilweise noch Aufgaben im Bauleitungsbereich der Fachplaner wahrnehmen mussten. Um die Vergütung dieser zusätzlichen Leistungen wurden zwischen dem HBA und der Arcoplan auch langwierige Verhandlungen geführt.¹⁶⁸ Die Probleme manifestierten sich aber am deutlichsten in jenem Einzelfall, in dem im Baubüro der Arcoplan über mehrere Wochen und Monate hinweg Rechnungen zur weiteren Überprüfung liegen blieben, wodurch diese nicht in die Kostenkontrolle einflossen. Dies wurde am 26. Juli 2000 von der Firma Arcoplan erkannt, nachdem Unternehmer sich beim HBA wegen ausstehender Zahlungen gemeldet hatten. Es handelte sich insgesamt um 53 Rechnungen im Gesamtbetrag von knapp CHF 500'000.–, wovon etwa die Hälfte innerhalb des letzten Monats gestellt worden war.¹⁶⁹ Dieser Sachverhalt trug dazu bei, das Vertrauensverhältnis zwischen der Arcoplan und dem HBA weiter zu trüben.

Beim Umbau des Bettenhauses 1, dessen erste Phase auf Ende des Jahres 2000 abgeschlossen werden sollte, zeigte sich zudem, dass auch hier neue Mehrkosten entstanden, vor allem bei Abbruch-, Bohr- und Fräsarbeiten im baulichen Bereich, die in den Verantwortungsbereich der Architektin fielen. Da die geschaffenen Reserven bereits durch die Mehrkosten im Elektrobereich absorbiert waren, stellte sich bei zusätzlichen Mehrkosten die unangenehme Frage, ob ein zweiter Zusatzkredit beantragt werden müsse.

2.5.4 Vertragsauflösung zwischen Arcoplan Generalplaner AG und BUD

Noch am 18. Mai 2000 und am 22. Juni 2000 war dem Landrat in der Fragestunde von RR E. Schneider beschieden worden, man könne «davon ausgehen, dass der Kredit eingehalten wird» und die Überwachung der Kosten «planmässig» verlaufe.¹⁷⁰ Einen guten Monat später kamen die liegen gebliebenen Rechnungen im Baubüro der Arcoplan zum Vorschein, was das Verhältnis zwischen der Arcoplan und dem HBA weiter beeinträchtigte. Gleichzeitig zeichneten sich in weiteren Bereichen, insbesondere beim Umbau des Bettenhauses 1, zusätzliche Mehrkosten von CHF 2,5 Mio. ab. Davon fielen CHF 1,1 Mio. in den Verantwortungsbereich der Architektin.¹⁷¹ Ursachen waren neben den Kosten für eine nicht vorgesehene Asbestsanierung (CHF 282'300.–) insbesondere die Mehraufwendungen bei Bohr- und Fräsarbeiten sowie grössere Aussparungen aufgrund von Abweichungen von Plan- und Ausmassvorgaben. Diese waren nötig geworden, weil die Leistungsverzeichnisse der Architektin aufgrund von ungenügenden Angaben von Fachplanern fehlerhaft gewesen

¹⁶⁸ Korrespondenz in HBA 9.2

¹⁶⁹ Dokumentation der Arcoplan zuhanden der BPK vom 16. August 2001, in AP 7/11. Die älteste dieser Rechnungen stammte vom November 1999.

¹⁷⁰ Protokoll des Landrats vom 22. Juni 2000.

¹⁷¹ Arcoplan an HBA, 21. August 2000, HBA 9.2/41.

waren. Dazu kamen auch Folgekosten der Verzögerungen, die durch den Konkurs der Firma Ice-Tech SA Ende 1999 entstanden waren.

Arcoplan bestritt zwar, dass eine mangelhafte Kostenkontrolle vorliege.¹⁷² Trotzdem räumte sie – über das Liegenbleiben der Rechnungen hinaus – Unzulänglichkeiten in der Kostenkontrolle ein, namentlich in Bezug auf die Vorhersehbarkeit der Mehraufwendungen im Baumeisterbereich.¹⁷³ Unter der Voraussetzung, dass gemäss der Landratsvorlage vom 17. November 1998 (LRV 1998/241) für den Bau des Bettenhauses 1 inklusive der vorgesehenen Reserven, aber exklusive der Indexsteuerung, CHF 17,64 Mio. zur Verfügung stünden, erklärte die Arcoplan am 4. September 2000, dass sie die Einhaltung dieser Budgetzahlen nach wie vor bestätigen könne.¹⁷⁴

Das HBA verlangte von Arcoplan eine Festpreisgarantie in der Höhe des Kostenvoranschlags nach dem ersten Zusatzkredit von CHF 153,8 Mio. Mit Datum vom 22. Oktober 2000 nahm Arcoplan ablehnend Stellung zum Vorschlag des HBA, eine Vertragsänderung von der Einzelbeauftragung in eine Gesamtbeauftragung vorzunehmen und die Arcoplan mit einem Werkvertrag als «Totalübernehmerin» mit Kosten- und Termingarantie auszustatten. Als Gründe dafür wurden der fortgeschrittene Baustand und der Aufwand für die Veränderung der Vertragsverhältnisse angegeben. Da ausserdem noch weitere Kostenüberschreitungen im Bereich der Elektro- und MSRL-Planer zu erwarten seien, könne eine Festpreisgarantie von Seiten der Arcoplan nicht gegeben werden.¹⁷⁵

Im Verlauf der Verhandlungen kam es zu bissigen Briefwechseln zwischen der BUD und der Arcoplan, die ihren Gipfel im Entscheid fanden, das Vertragsverhältnis aufzulösen. Dieser Beschluss wurde eindeutig von der BUD gefällt.¹⁷⁶

Als Gründe dafür wurden in einem internen Papier der BUD vom 23. Oktober 2000 angeführt, dass die von Arcoplan per 1. Oktober 2000 implementierte neue Projektorganisation keine Verbesserung gebracht habe, dass das HBA-Team weiter operativ auf der Baustelle eingreifen und täglich Mahnungen verschicken müsse, dass die Mängelbehebungen durch Arcoplan an fertiggestellten Teilobjekten nicht veranlasst worden seien. Zudem habe die Arcoplan die Baukostenkontrolle nicht im Griff und beharre auf Honorarforderungen, verweigere aber ein Mittragen von Schäden aufgrund schlechter Vertragserfüllung. Als weiteren Grund für die Auflösung des Vertragsverhältnisses mit Arcoplan fügte die BUD-

¹⁷² Arcoplan an HBA, 18. September 2000, HBA 26/19.

¹⁷³ Arcoplan an HBA, 4. September 2000, HBA 9.2/52.

¹⁷⁴ Arcoplan an HBA, 4. September 2000, HBA 9.2/52.

¹⁷⁵ Arcoplan an HBA 22.10.2002, HBA 9.2/77.

¹⁷⁶ Kantonsspital Liestal, Besprechung mit Arcoplan, 13. November 2000, HBA 26/10 und HBA 26/11.

Papier hinzu, dass es bei einer Begründung eines zweiten Zusatzkredits gegenüber dem Landrat kaum verstanden würde, wenn mit der Arcoplan «trotz wiederholten Anläufen zu Situationsverbesserungen weitergearbeitet würde, als wäre nichts geschehen (auch wenn der grösste Teil des Zusatzkreditbedarfs wohl auf den Elektrobereich zurückzuführen sein dürfte, für den Arcoplan wohl weitgehend nicht verantwortlich ist).»¹⁷⁷ Dieser letzte Punkt wurde der Arcoplan gegenüber in der Besprechung vom 13. November 2002 nicht mehr vorgebracht.¹⁷⁸ Spekulative Überlegungen wie jene, wonach die Vertragsauflösung die Akzeptanz einer Zusatzkreditvorlage erhöhen würde, dürfen bei solchen Entscheidungen keine Rolle spielen. Sie nähren bloss den Verdacht, dass angesichts der unerfreulichen Kostenentwicklung ein Sündenbock gesucht werden musste.

Die BUD brachte die Arcoplan – welche sich zunächst dagegen wehrte – dazu, in eine einvernehmliche Vertragsauflösung einzuwilligen, da die Arcoplan an einer einseitigen Kündigung des Vertrags durch die BUD noch weniger Interesse hatte. Nach aussen wurde die Trennung von Arcoplan so dargestellt, dass mit der Eröffnung des fertig gestellten Traktes des Bettenhauses 1 (1. Etappe) am 15. Dezember 2000 die Zusammenarbeit zwischen Arcoplan und HBA in gegenseitiger Übereinkunft beendet werde.¹⁷⁹ Ende 2000 fand die Übergabe statt, welche auch die Übergabe der gesamten Baudokumentation beinhaltete.

Beim Entscheid über die Auflösung des Vertrags mit der Arcoplan AG wurde das Kantonsspital als Nutzer formell nicht beteiligt. Dazu konsultiert, hatte die Spitalverwaltung zwar gesagt, dass man davon ausgegangen sei, das Projekt gemeinsam mit der Architektin zu beenden. Man biete aber angesichts der Situation Hand zu einer anderen Lösung.¹⁸⁰

Die Projektleitung wurde in der Folge durch das HBA wahrgenommen, unter der Gesamtleitung eines externen Architekten. Dieser Architekt – ursprünglich seit Sommer 2000 von der Arcoplan als Bauleiter angestellt – wurde ab Dezember 2000 vom HBA im Auftragsverhältnis übernommen. Die Tatsache, dass dieser Architekt bereits im August 2000 von einem Mitarbeiter des HBA gefragt worden war, ob er sich vorstellen könne, das KSL auch ohne Arcoplan fertig zu stellen, belegt, dass innerhalb des HBA schon seit Sommer 2000 die Option bestand, sich von der Arcoplan zu trennen.¹⁸¹

¹⁷⁷ KSL / Weiteres Vorgehen betreffend Arcoplan, Besprechung vom 23. Oktober 2000, HBA 26/14. Teilnehmende: Kantonsarchitektin, Direktionssekretär, externer Kommunikationsberater der BUD sowie der Leiter der Rechtsabteilung BUD.

¹⁷⁸ Aktennotiz, Besprechung BUD mit Arcoplan betr. Architekturvertrag, 13. November 2000, HBA 26/11.

¹⁷⁹ Medieninformation HBA 9.2/104.

¹⁸⁰ Befragung 19 vom 1. November 2002, RZ 144.

¹⁸¹ Aktennotiz vom 17. August 2000, AP 6/2; Befragung 16 vom 29. September 2000, S. 4.

Trotz erheblicher Turbulenzen war es gelungen, zum vorgesehenen Zeitpunkt am 15. Dezember 2000 die erste Umbauetappe des Bettenhauses 1 abzuschliessen und diesen Teil dem Nutzer zu übergeben. Die letzte Kostenkontrolle der Arcoplan per 20. Dezember 2000 ergab eine Kostenprognose für die Endabrechnung von CHF 156,18 Mio. gegenüber dem Voranschlag nach dem ersten Zusatzkredit von CHF 153,8 Mio. Dabei wurde klar deklariert, dass weitere eventuelle Mehrkosten im Elektrobereich (CHF 2,5 Mio.) sowie geplante aber noch nicht bewilligte Projektteile (CHF 4,6 Mio.) und die Indexsteuerung nicht inbegriffen waren.¹⁸²

Um für die sich abzeichnende zweite Zusatzkreditvorlage eine sichere Grundlage zu haben, mussten die Kosten im ersten Quartal 2001 durch das HBA neu ermittelt werden. Diese Ermittlungen förderten gegenüber der Kostenkontrolle der Arcoplan vom 20. Dezember 2000 Mehrkosten inklusive der Honorare von CHF 13,1 Mio. zutage.¹⁸³ Das HBA hielt selber fest, dass diese Zahlen noch mit Vorbehalten zu geniessen seien, insbesondere wurden die Endkostenprognosen im Bereich der Haustechnik eher als zu hoch eingestuft.¹⁸⁴ Trotzdem flossen diese Berechnungen in die Landratsvorlage 2001/151 für den zweiten Zusatzkredit ein.

Aufgeteilt auf die verschiedenen Teilobjekte und auf die verantwortlichen Planer ergibt sich ein differenzierteres Bild.¹⁸⁵

Bei den verteuerten Teilobjekten schlugen vor allem das Bettenhaus 1 (+ CHF 8 Mio. / + 27 %) und das Teilobjekt 07 Behandlung (+ 3,1 Mio. / + 123 %) zu Buche. Beim Bettenhaus 1 stiegen die vom Architekten zu verantwortenden Kosten um 23 %, jene des Elektroplaners um 52 %, des Planers Heizung, Lüftung, Klima um 18 %, des Planers Sanitär um 21 %. Beim Teilobjekt 07 stiegen die Kosten nur im Bereich der Fachplaner Elektro (+ 51 %) und Sanitär (+ 50 %) markant.

Für das gesamte Projekt KSL 95 erhöhte sich die Kostenprognose im Bereich des Architekten um 7 %, beim Fachplaner Elektro um 27 %, beim Planer Heizung, Lüftung, Klima um 8 % und beim Planer Sanitär um 11 %.

¹⁸² Kostenkontrolle per Projektabgabe 20. Dezember 2000, HBA 10.3.

¹⁸³ KSL 95, Information über die erfolgte Kostenprüfung durch das Hochbauamt, Aktennotiz der Sitzung vom 3. Mai 2001, HBA 26/5, Beilage 3.

¹⁸⁴ KSL 95, Information über die erfolgte Kostenprüfung durch das Hochbauamt, Aktennotiz der Sitzung vom 3. Mai 2001, HBA 26/5, Beilage 6.

¹⁸⁵ Für das Folgende: KSL 95, Information über die erfolgte Kostenprüfung durch das Hochbauamt, Aktennotiz der Sitzung vom 3. Mai 2001, HBA 26/5, Beilage 4. In den Befragungen wurden teilweise auch andere Zahlen vorgetragen, was sich dadurch erklärt, dass die Berechnungsbasis anders gewählt werden kann (z.B. ursprünglicher Kostenvoranschlag statt Kostenkontrolle per 20. Dezember 2000). Die ungefähren

Im Zuge der Kostenermittlungen waren die Unternehmer aufgefordert worden, ihre Kosten neu auszuweisen und die Abweichungen in Bezug auf den ursprünglichen Vertrag anzugeben. Der neue Gesamtleiter erhielt den Eindruck, dass «plötzlich viele Rechnungen zum Vorschein» kamen und «gewisse Unternehmer von der Situation profitieren» wollten.¹⁸⁶ Ein extremes Beispiel war das eines – heute nicht mehr bestehenden – Gipsergeschäfts, das bei einem auf CHF 500'000 lautenden Vertrag eine Rechnung von CHF 1,2 Mio. stellte, darauf dann aber nach Erstellung einer Expertise eine Reduktion von CHF 350'000.– machen musste.¹⁸⁷ Auf diese Weise flossen gemäss dem im Auftrag des HBA neu federführenden Architekten in die neuen Kostenberechnungen auch Kosten ein, die damals schon bestritten und später in diesem Ausmass nicht aufrechterhalten wurden. Zumindest in einem Einzelfall war es offenbar auch das HBA, das einen Fachplaner veranlasste, für Aufgaben, die er anstelle der Arcoplan erledigt habe, zusätzlich Rechnung zu stellen. So heisst es in einem Schreiben des Fachplaners HLKK an das HBA vom 18. Januar 2002: «Wie von Ihnen gewünscht, haben wir den Zusatzaufwand gemäss nachstehender Aufstellung berechnet und zusammengestellt.»¹⁸⁸ Diese vom HBA in der Schadenersatzforderung gegenüber der Arcoplan geltend gemachte Rechnung im Betrag von CHF 111'972.– wurde aber nach Auskunft des Projektleiters HBA nie bezahlt.¹⁸⁹

2.5.5 Feststellungen

- 1. Die Handhabung des verwendeten Bauverwaltungsprogramms erlaubte es bei der Kostenkontrolle nicht, bestehende Erfahrungswerte bezüglich Kostenabweichungen in die Kostenprognose einzubauen, sofern noch keine entsprechenden Rechnungen gestellt oder Vertragsänderungen vorgenommen worden waren. Dadurch fehlte den Kostenprognosen die wünschbare Verlässlichkeit.**
- 2. Die vor allem von Nutzerseite, aber auch von der Architektin schon lange geforderte Ablösung des Elektroplaners wurde im Frühjahr 2000 vollzogen. Dadurch sowie durch den Konkurs der Firma Ice-Tech SA entstanden Mehrkosten und Verzögerungen.**

Grössenordnungen blieben aber in dem Sinne gleich, als dass der Elektrobereich prozentual mit Abstand die stärkste Kostenzunahme verzeichnete.

¹⁸⁶ Befragung 16 vom 27.9.2002, S. 11.

¹⁸⁷ Vgl. Gutachten in HBA 37/1; Befragung 16 vom 27.9.2002, S. 15.

¹⁸⁸ Fachplaner HLKK an HBA vom 18. Januar 2001, HBA 11.3/Schadensposition F.

¹⁸⁹ Befragung 1 vom 21. August 2002, S. 13; AP 5/39 S.42f und AP 5/38, Schadensposition F. Es handelte sich um einen Betrag von CHF 111'972.–.

3. Im Februar 2000 wurde die Projektorganisation des HBA personell verdoppelt. Insbesondere im Haustechnik-Bereich wurden seit längerem bestehende Defizite behoben.
4. Die mit dem ersten Zusatzkredit geschaffenen Reserven wurden nicht wie geplant für unvorhergesehene Kosten der neuen Bauphase eingesetzt, sondern sie dienten der Vergangenheitsbewältigung, nämlich der Deckung von nachträglich zum Vorschein gekommenen Kosten im Elektro- und MSRL-Bereich.
5. Die Kostenkontrolle der Arcoplan erwies sich in verschiedenen Belangen als mangelhaft, nicht nur aufgrund der liegen gebliebenen Rechnungen, sondern auch in Bezug auf das frühzeitige Erkennen des Mehraufwands im Baubereich.
6. In die Gründe für die Auflösung des Vertrags mit der Arcoplan durch die BUD flossen neben jenen, welche die Wahrnehmung der Auftragserfüllung betrafen, auch politische Erwägungen ein. Spekulative Überlegungen wie jene, wonach die Vertragsauflösung die Akzeptanz einer Zusatzkreditvorlage erhöhen würde, dürfen bei solchen Entscheidungen aber keine Rolle spielen.
7. Bei der Kostenberechnung für den zweiten Zusatzkredit flossen verschiedene Posten ein, deren Berechtigung teilweise schon zu jenem Zeitpunkt bestritten wurde und die später nicht bezahlt wurden. Diese Kosten wurden aber in der Schadensberechnung gegenüber der Arcoplan geltend gemacht.

2.6 LANDRATSVORLAGE 2001/151

2.6.1 *Kostenermittlungen im ersten Quartal 2001*

Da sich zwischen BUD und Arcoplan unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten ergaben, kamen die beiden Parteien überein, den Architekturvertrag vom 18./30. April 1996 aufzulösen. In der Vereinbarung vom 19. Dezember 2000 wurden die Modalitäten der Trennung festgehalten. Der Architekturvertrag wurde mit Abschluss der Vereinbarung definitiv aufgelöst. Beide Parteien machten im Zusammenhang mit der Auflösung des Vertrages Ansprüche aus dem Vertragsverhältnis geltend. Zum Zwecke der Erledigung dieser Ansprüche wurde vereinbart, dass unter der mediativen Leitung von Dr. Christoph Löw am 3./4. Juli 2001 und am 16./17. Juli 2001 Einigungskonferenzen stattfinden sollen. Sollten nach diesen Konferenzen weiterhin Streitpunkte übrig bleiben, wurde vereinbart, dass ein

Schiedsgericht angerufen werden soll, das seinen Entscheid bis zum 31. Dezember 2001 zu fällen hat.

Im weiteren waren sich die Parteien darin einig, sich bei Aeusserungen gegenüber Dritten auf Tatsachen zu beschränken und Werturteile zu unterlassen. Ebenfalls kam man überein, sich gegenseitig unaufgefordert über Medienanfragen zur Vertragsabwicklung KSL zu informieren.

Es wurde vereinbart, die dokumentierten Forderungen bis zum 31. März 2001 einzureichen. Auf Anfrage der BUD erklärte sich die Arcoplan damit einverstanden, den Termin für die Einreichung der Forderungen auf den 20. April 2001 zu erstrecken.¹⁹⁰ Mit diesem Entgegenkommen der Arcoplan wurde es der BUD möglich, das von ihr in Auftrag gegebene Gutachten zur Leistung der Arcoplan als Beleg für die mangelhafte Leistung der Arcoplan und somit als Beleg für die Forderung der BUD einzureichen.

Mit Auftragsentscheid der BUD vom 26. Februar 2001 wurde ein Auftrag an die Firma Bühlmann Engineering AG vergeben. Dieser Auftrag lautete dahingehend, dass ein neutraler Sachverständiger die Beurteilung der Leistungserfüllung der Arcoplan vornehmen soll.¹⁹¹ Damit zeigte die BUD ihre Absicht, ein unabhängiges Gutachten über die Leistungen der Arcoplan erstellen zu lassen.

Am 19. April 2001 reichte die Bühlmann Engineering AG ihr Gutachten der BUD ein.

Einen Tag danach gab die BUD ihre Forderungen¹⁹² gegenüber der Arcoplan bekannt und reichte sie bei Dr. Löw ein. Die Forderung der BUD setzte sich wie folgt zusammen:

Honorarrückforderung	CHF 1'494'167.–
Forderungen aus Vertrauensschaden wegen Überschreiten des Kostenvoranschlages	CHF 3'751'000.–
Schadenersatzforderung aus Nicht- bzw. Schlechterfüllung	<u>CHF 1'840'000.–</u>
Total	<u>CHF 7'085'167.–</u>

¹⁹⁰ HBA 11.5/23.

¹⁹¹ HBA 37 Reg. 1.

¹⁹² HBA 11.3, 1. Seite ff..

Als Grundlage des Postens Honorarrückforderung diene die von der BUD in Auftrag gegebene Expertise der Firma Bühlmann Engineering AG.¹⁹³ Diese Expertise wurde von der BUD denn auch als Beweismittel im Schlichtungsverfahren aufgeführt. Der Bericht der Firma Bühlmann kann aber entgegen der anfänglichen Absicht der BUD nicht als unabhängige Expertise bezeichnet werden. Der Bericht vermag nicht zu überzeugen. So sind zahlreiche Schlussfolgerungen der Autoren nicht nachvollziehbar, in sich widersprüchlich und unpräzise. Die Autoren erwähnen nicht, mit welchen Personen sie Gespräche geführt haben oder ob sie die betroffene Firma Arcoplan angehört haben. Zudem enthält der Bericht Äusserungen, die als eindeutig parteiisch zu werten sind. Der Firma Bühlmann wurde zudem im gleichen Zeitraum von der BUD im Zusammenhang mit dem Spital Bruderholz ein Auftrag erteilt. Dieser Umstand verdeutlicht, dass die Firma Bühlmann in keiner Weise unabhängig von der Auftraggeberin war und daher ihre Stellungnahme zu einem eigentlichen Parteigutachten wurde. Dass der Bericht der Firma Bühlmann nicht als Expertise im eigentlichen Sinne gelten kann, war dem Leiter des Rechtsdienstes¹⁹⁴ ebenso bekannt wie die Tatsache, dass die Firma Bühlmann von der BUD für die Planung zum Umbau des Bruderholzspitals einbezogen wurde. Mit der Auswahl der Firma Bühlmann kam man dem Inhalt des vorerwähnten Auftrages vom 26. Februar 2001 nach einem neutralen Sachverständigen nicht nach. Wie bereits erwähnt wurde das Gutachten alleine durch die BUD in Auftrag gegeben. Hätte man ein unabhängiges Gutachten tatsächlich angestrebt, so wäre es unumgänglich gewesen, dass auch die Gegenpartei bei der Auftragserteilung mitgewirkt hätte.

Die Arcoplan monierte, dass das Gutachten der Bühlmann Engineering AG zahlreiche persönlichkeitsverletzende Bemerkungen enthalte¹⁹⁵ und akzeptierte das Gutachten nicht als Expertise eines unabhängigen Gutachters, sondern als «Klagschrift». Daraufhin wurde unter Leitung des Mediators, Dr. Chr. Löw, vereinbart, dass das Gutachten der Firma Bühlmann ein Parteigutachten der BUD darstellt.¹⁹⁶

Die GPK-PUK stellte der Bühlmann Engineering AG diverse Fragen zu ihrem Gutachten.¹⁹⁷ Das Unternehmen beantwortete die Fragen nicht und wies darauf hin, dass ihre Mandate definitiv abgeschlossen seien.¹⁹⁸

¹⁹³ Expertise Architektur zur Beurteilung der Leistungen der Firma Arcoplan im Objekt KSL 95 vom 19. April 2001, Bühlmann Engineering AG, HBA 11.3.

¹⁹⁴ Befragung 13 vom 25. September 2002, S. 12, RZ 108.

¹⁹⁵ Schreiben des Rechtsvertreters der Arcoplan vom 14. Mai 2002, HBA 11.5/29.

¹⁹⁶ Schreiben der Leiters des Rechtsdienstes der BUD vom 16. Mai 2001, HBA 11.5/31.

¹⁹⁷ Vgl. Schreiben vom 19. Februar 2003.

¹⁹⁸ Vgl. Schreiben der Bühlmann Engineering AG vom 3. März 2003.

Die Zusammenstellung des Forderungspakets gegen die Firma Arcoplan lag weitgehend in den Händen des Leiters des Rechtsdienstes der BUD¹⁹⁹ in Zusammenarbeit mit dem HBA.²⁰⁰ Aufgrund von Aussagen verschiedener Personen aus der BUD muss davon ausgegangen werden, dass dieses Forderungspaket, insbesondere hinsichtlich der Position Vertrauensschaden, kaum hinterfragt wurde. Zudem distanzieren sich einige Mitarbeitende der BUD anlässlich ihrer Befragungen durch die GPK-PUK geradezu von der Geltendmachung der Position des Vertrauensschadens und wiesen sie in den Verantwortungsbereich des Leiters des Rechtsdienstes der BUD.²⁰¹

Es ist festzustellen, dass die Gesamtsicht und auch die Gesamtverantwortung für die zweite Zusatzkreditvorlage durch die Aufteilung der Verantwortung in einzelne Bereiche verloren ging.

RR Schneider erklärte, dass sie die Position des Vertrauensschadens zwar hinterfragte und rückblickend nicht mehr den damals geforderten Betrag aufnehmen würde.²⁰² Dass eine solche Diskussion geführt wurde, ist aktenmässig nicht belegt. Letztendlich holte die Bau- direktorin keine weitere fachliche Meinung zu der Position Vertrauensschaden ein und folgte dem Vorschlag des Rechtsdienstes der BUD.

Die Arcoplan reichte die folgenden Forderungen²⁰³ ein:

Architekturhonorar	CHF 676'336.10
Nebenkosten	CHF 77'592.—
Architekturhonorar und Nebenkosten für Zusatzleistungen	<u>CHF 517'239.90</u>
Total Forderungen	<u>CHF 1'271'168.—</u>

Mit Schreiben vom 30. Mai 2001²⁰⁴ liess der Rechtsdienst der BUD dem Mediator die Landratsvorlage zum zweiten Zusatzkredit zu Handen der Arcoplan zukommen. Es sollte sichergestellt werden, dass die Arcoplan gleichzeitig wie die Medien, am 1. Juni 2001, über diese Landratsvorlage informiert wird.

¹⁹⁹ Befragung 18 vom 23. Oktober 2002, S. 10 f..

²⁰⁰ Befragung 1 vom 21. August 2002, S. 12.

²⁰¹ Vgl. zu diesem Absatz: Befragung 18 vom 23. Oktober 2002, S. 11; Befragung 17 vom 23. Oktober 2002, RZ 152 ff.; Befragung 13 vom 25. September 2002, S. 13; Befragung 14 vom 25. September 2002/ S. 14, RZ 100 ff.; Befragung 3 vom 28. August 2002, S. 18; Befragung 1 vom 21. August 2002, S. 12.

²⁰² Befragung RR Schneider vom 28. August 2002, S. 11.

²⁰³ AP 5.

²⁰⁴ HBA 11.5/37.

Am 1. Juni 2001 stellte die BUD der Arcoplan die Medieninformation²⁰⁵ vom selben Tag zu mit dem Hinweis, dass der Regierungsrat eine politisch brisante Vorlage nicht vorgängig mit der Arcoplan absprechen könne.²⁰⁶ Die Medieninformation enthielt keine Werturteile und erfüllte somit in diesem Punkt die mit der Arcoplan getroffene Vereinbarung. Hingegen wurde dem Vereinbarungspunkt, wonach die Parteien allfällige Medienmitteilungen wenn immer möglich vorgängig abzusprechen haben, nicht nachgelebt. Es ist nicht erkennbar und nicht nachvollziehbar, warum dies nicht geschah.

Am 30. Mai 2001 reichte die Firma Arcoplan eine Klage wegen Persönlichkeitsverletzung gegen die Verfasser des Gutachtens Bühlmann ein.

Am 12. Dezember 2001 vereinbarten die Parteien, dass vor Beginn des Schiedsverfahrens ein zweites Vermittlungsverfahren durchgeführt werden soll.²⁰⁷

Unter der mediativen Leitung von Prof. Dr. Peter Gauch führten die BUD und die Arcoplan vom 31. Januar 2002 bis zum 2. Februar 2002 Schlichtungsverhandlungen durch. Im Rahmen dieser Schlichtungsverhandlung nahmen Prof. Gauch und zwei weitere Bauexperten eine Bewertung der von beiden Seiten geltend gemachten Ansprüche vor. Mit den im Vergleichsvorschlag enthaltenen Bewertungen erklärten sich die Parteien einverstanden. So wurde der Arcoplan eine Forderung von CHF 339'000.– (knapp 27 % der eingegebenen Forderung) und der BUD eine Forderung von CHF 697'000.– (knapp 10 % der eingegebenen Forderung) zugestanden. Am 2. Februar 2002 stimmten die Parteien einem Vergleich zu, wonach Arcoplan der BUD CHF 358'000.– zu bezahlen hatte.²⁰⁸ Es ist offenkundig, dass beide Parteien in diesem Verfahren von ihren ursprünglichen Forderungen zum Teil wesentliche Abstriche hinnehmen mussten.

Die BUD ging offensichtlich sehr gut vorbereitet und dokumentiert in diese Vergleichsverhandlungen.²⁰⁹ Trotzdem war es für die BUD gemäss den Aussagen der Baudirektorin²¹⁰ überraschend, dass ihr noch ein Forderungsbetrag zugesprochen wurde, da sie selbst sowie der Leiter der Rechtsabteilung der BUD²¹¹ von einer Null-Null-Lösung ausgegangen waren.

Die Arcoplan wendete anlässlich der Vergleichsverhandlungen ein, dass die Bezahlung ihrer Schuld sie zu Sanierungsmassnahmen nach Art. 725 OR zwingt. Zur Abklärung des

²⁰⁵ HBA 11.5/40.

²⁰⁶ HBA 11.5/40.

²⁰⁷ HBA 20/2.

²⁰⁸ HBA 20/2.

²⁰⁹ Befragung 20 vom 4. Dezember 2002, S. 18, RZ 104 ff..

²¹⁰ Befragung 21 vom 4. Dezember 2002, S. 11, RZ 116 ff..

²¹¹ Protokoll der BPK vom 18.10.2001/S. 372, linke Spalte.

Einwandes wurde von der Arcoplan und der BUD die Firma PricewaterhouseCoopers, Basel, beauftragt. PricewaterhouseCoopers kam in ihrem Bericht²¹² zum Schluss, dass die finanzielle Lage der Arcoplan Generalplaner AG «als äusserst kritisch» zu beurteilen sei und diese Situation massgeblich mit dem Auftrag KSL zusammenhänge.²¹³ Die BUD akzeptierte die Schlussfolgerungen dieses Berichtes nicht und verzichtete nicht auf die Geltendmachung der Forderung.

In einer am selben Tag geschlossenen Vereinbarung erklärte die Arcoplan, dass die von ihr gegen die Firma Bühlmann am 30. Mai 2001 eingereichte Zivilklage zurückgezogen werde.²¹⁴

2.6.2 Zusatzkreditvorlage

Die vorerwähnte Kostenüberschreitung machte eine zweite Zusatzkreditvorlage notwendig; die LRV 2001/151 vom 29. Mai 2001. Ausgearbeitet wurde sie in der BUD. Mit der Vorlage wurde ein Zusatzkredit von CHF 13'916'300.– für die Fertigstellung des KSL sowie ein Verpflichtungskredit von CHF 3'825'500.– für Projektanpassungen und -erweiterungen beantragt. Mit Hilfe des Verpflichtungskredites sollten die Netztrennung, die Luftbefeuchtung im Bettenhaus 1, die Massnahmen zur Legionellenbehandlung sowie der Umbau und die Neugestaltung der Eingangshalle finanziert werden.

Das erneute Zusatzkreditbegehren wurde wie folgt begründet:

Im Bereich der Elektroinstallationen ergaben sich Mehrkosten aus Arbeitsleistungen, die zum grössten Teil schon vor 1999 erbracht worden waren. Davon waren viele Regiearbeiten. Im Weiteren wurde aufgeführt, dass im Juli 2000 aufgrund von direkten Reklamationen von Unternehmern beim Hochbauamt wegen ausstehender Zahlungen nach einer Überprüfung durch das HBA unzählige unbearbeitete Unternehmerrechnungen gefunden wurden. Ebenfalls entstanden Mehrkosten im Bereich Bau. Auch dies waren erbrachte Bauleistungen im Bettenhaus 1, die bereits 1999 ausgelöst worden waren.

In der Vorlage wurde erwähnt, dass festgestellt werden musste, «dass insbesondere die am Projekt beteiligten Planer, jedoch auch vereinzelt Unternehmer, das Controllingsystem unterlaufen haben».²¹⁵ Die Formulierung dieser Aussage scheint eine Absicht zu unterstellen. Der Controller der BUD liess anlässlich seiner Befragung vor dem UA KSL zumindest offen, ob

²¹² Abklärungen im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft und der Arcoplan, 13. März 2002, AP 3/6.

²¹³ a.a.O. S. 11.

²¹⁴ HBA 20/ 2.

²¹⁵ LRV 2001/151, S. 12.

den Planern eine Absicht unterstellt werden konnte.²¹⁶ Die GPK-PUK konnte keine Hinweise auf ein bewusstes, absichtliches Unterlaufen des Controllingsystems finden. Sollte also mit der Formulierung in der Landratsvorlage eine Absicht unterstellt worden sein, so erweist sich dieser Vorwurf aufgrund der heutigen Kenntnisse der GPK-PUK als unbegründet.

In der Vorlage wurde ausgeführt, dass es sich bei den Kosten zu einem grossen Teil um eigentliche Mehraufwendungen handelte. Als Erklärungen wurde genannt:

Der Kostenvoranschlag aus dem Jahr 1993 war vor allem für die betroffenen Umbau-Teilobjekte zu tief kalkuliert worden. Der KV basierte auf Projektplänen im Massstab 1:200, was als zu wenig genau bezeichnet wurde. Im weiteren wurde erklärt, die Arcoplan sowie die Fachplaner hätten zum Zeitpunkt der ersten Zusatzkreditvorlage im Jahr 1998 (LRV 1998/241) eine Endkostenprognose auf der Basis von ungenügenden Grundlagen abgegeben.

Zudem seien die Mehrkosten auch auf mangelnde Planerleistungen, insbesondere im Bereich der Ausschreibung und der Bauleitung, zurückzuführen. Im weiteren wurde festgestellt, dass vor allem im Bereich der Haustechnik Anlagen erstellt und eingebaut wurden, die einen sehr hohen Standard aufweisen. Dieser Mehrwert führte zu Mehrkosten.

Die Verantwortung für die Kostenüberschreitung wird in der Landratsvorlage vollumfänglich den beteiligten Planerbüros, insbesondere der Firma Arcoplan, zugeschoben. Es findet keine selbstkritische Auseinandersetzung mit der Rolle der Bauherrschaft (HBA) statt. Dies aber wäre in Anbetracht des Umstandes, dass das HBA gemäss Organisationshandbuch²¹⁷ für die Realisierung des Bauprojektes verantwortlich war, die Oberbauleitung inne hatte, den Vorsitz in der Baukommission übernahm und das Projekt im Sinne der Koordination, Überwachung und Kontrolle von Kosten, Qualität und Terminen führte, dringend notwendig und angebracht gewesen.

Ebenfalls in der Landratsvorlage aufgeführt wurden die Forderungen von Arcoplan und BUD, die sich als Folge der Vertragsauflösung ergaben.

Die Arcoplan machte eine Forderung primär aus Honorar von rund CHF 1,2 Mio. und die BUD unter den Titeln Honorarrückforderungen, Vertrauensschaden und Nicht- bzw. Schlechterfüllung des Architekturvertrages von rund CHF 7 Mio. geltend. Die Höhe des Honorarrückforderungsanspruches stützte sich auf das von der BUD in Auftrag gegebene Parteigutachten der Firma Bühlmann Engineering AG.

²¹⁶ Befragung 17 vom 23. Oktober 2002, RZ 110 ff..

Insbesondere die Nennung der Forderung der BUD in der Höhe von rund CHF 7 Mio. in der Landratsvorlage erscheint problematisch. Die Höhe der Forderung ist eindeutig überrissen. Dies zeigt nur schon der Umstand, dass sich die BUD anlässlich des Vergleiches mit einer Forderung von CHF 697'000.– einverstanden erklärte, also von ihrer ursprünglichen Forderung rund CHF 6,3 Mio. – d.h. rund 90 % – abstrich. Auch der Umstand, dass die Baudirektorin nach ihrer eigenen Aussage eine Null-Null-Lösung anstrebte,²¹⁸ somit bereit war, auf sämtliche Forderungen zu verzichten, deutet darauf hin, dass sie der Forderung in der Höhe von über CHF 7 Mio. zu wenig Substanz zutraute. Zu wenig jedenfalls, um in einer Landratsvorlage – mit ihrer öffentlichen Wirkung – genannt zu werden. Ebenfalls ist anzumerken, dass die Arcoplan, wie jeder andere private Dritte, keine Möglichkeit hatte, zur Landratsvorlage Stellung zu nehmen. Dieser Umstand hätte bei den Überlegungen, ob die Forderung in der LRV zu publizieren sei oder nicht, ebenfalls gebührend berücksichtigt werden müssen.

Mit der in der Vorlage genannten Forderung setzten sich denn auch die Medien kritisch auseinander.²¹⁹

Seitens der BUD hatte man die Wirkung der Bekanntgabe der Forderung offensichtlich unterschätzt.²²⁰ Als Beweggründe für die Geltendmachung und Nennung der Forderung wurde seitens der BUD angeführt, dass die BUD nicht eigenmächtig auf die Forderung verzichten konnte, da es sich um Staatsvermögen handle.²²¹

2.6.3 Behandlung der LRV 2001/151 in der BPK

Die BPK befasste sich anlässlich von vier Sitzungen²²² mit der zweiten Zusatzkreditvorlage und verfasste einen Bericht an den Landrat.²²³ Dieser kam zum Schluss, dass hinter das Kostendach ein berechtigtes Fragezeichen zu setzen ist, da wegen der Projektpläne 1:200 sehr unpräzise Aussagen zu den Kosten möglich waren und aufgrund der Redimensionierung von CHF 165 Mio. auf CHF 135 Mio. keine Reserven eingebaut wurden. Hinsichtlich der Gesamtverantwortung führte der Bericht aus, dass unklare Kompetenz- und Aufsichts-

²¹⁷ HBA 35.

²¹⁸ Befragung 21 vom 4. Dezember 2002, RZ 117.

²¹⁹ OnlineReports vom 21. Oktober 2001, Konflikt um Kantonsspital Liestal, Landrat übernimmt Vermittlung:

²²⁰ Befragung 13 vom 25. September 2002, RZ 149 ff..

²²¹ Befragung 13 vom 25. September 2002, RZ 152.

²²² 14. Juni 2001, 16. August 2001, 18. Oktober 2001, 1. November 2001.

²²³ Bericht der Bau- und Planungskommission an den Landrat betreffend Kantonsspital Liestal («KSL»), Sanierung, Um- und Erweiterungsbauten; Zusatzkreditvorlage und Verpflichtungskreditvorlage vom 17. Dezember 2001.

zuordnungen zu einem ungenügenden Kosten- und Projektcontrolling und auch zum hängigen Streit betreffend Gesamtverantwortung bezüglich Kostenkontrolle und Projektabwicklung geführt haben. Im Weiteren ortete die BPK unklare Kompetenzzuordnungen in der Baukommission und stellte u.a. fest, dass dem grössten Teil der Mehrkosten ein Gegenwert oder ein Nutzen gegenüberstehe.

Schliesslich beantragte die BPK dem Landrat, dem Zusatzkredit sowie dem Verpflichtungskredit zuzustimmen.

Die BPK äusserte sich nicht dazu, welches im Einzelnen die Gründe für die Überschreitung des ursprünglich bewilligten Kredites waren. Immerhin wurde im Bericht erklärt, dass die BPK sowohl beim HBA als auch bei den Planern Fehler geortet habe.

Die BPK beschloss anlässlich ihrer Sitzung vom 18. Oktober 2001, mit der Arcoplan Vergleichsverhandlungen aufzunehmen und befürwortete die Zielsetzung einer Null-Null-Lösung. RR Schneider erklärte anlässlich dieser Sitzung, dass sie gerne bereit sei, mit der Arcoplan erneut das Gespräch aufzunehmen, wenn die BPK eine Lösung auf politischem Weg anstrebe. Der Leiter des Rechtsdienstes der BUD erklärte, dass man im Moment von einer Null-Null-Lösung ausgehe. RR Schneider betonte, dass für sie bei einer politischen Lösung nur die Null-Null-Variante in Frage käme.

Die Vergleichsverhandlungen scheiterten.²²⁴ RR Schneider nahm an dieser Vergleichsverhandlung lediglich als ZuhörerIn teil. Die als Vermittler agierenden BPK-Mitglieder zeigten sich vom Verhalten von RR Schneider anlässlich des Vermittlungsversuches überrascht.²²⁵ RR Schneider will hinsichtlich der Rolle der BPK davon ausgegangen sein, dass die Kommission die Vermittlungsverhandlungen führte. Gemäss den Angaben des Leiters des Rechtsdienstes der BUD wurde die Rolle von RR Schneider BUD-intern als die einer ZuhörerIn vereinbart.²²⁶

Einer Vergleichsverhandlung ist immanent, dass die streitenden Parteien – in diesem Fall die BUD und die Firma Arcoplan – miteinander sprechen. Ansonsten ist nicht vorstellbar, wie zu einem Vergleich zu kommen ist. Dies hätte aber bedingt, dass RR Schneider nicht nur als ZuhörerIn an der Verhandlung teilgenommen hätte. Andererseits lehnten die Vertreter der Arcoplan eine Null-Null-Lösung ab, da sie aus finanziellen Gründen nicht auf das gesamte noch ausstehende Honorar verzichten konnten. Das Ergebnis der Vergleichsverhandlung erstaunt daher nicht.

²²⁴ Vgl. Protokoll Verhandlungsgespräch BPK, BUD, Arcoplan vom 22. Oktober, AP 3.

²²⁵ Vgl. Protokoll der BPK vom 1. November 2002, S. 380, linke Spalte.

Anlässlich der Landratssitzung vom 10. Januar 2002 wurde die Vorlage 2001/151 beraten und den beiden Krediten zugestimmt (LRB 1422/2002).

2.6.4 Feststellungen

- 1. Die von der BUD gegenüber der Arcoplan im Zusammenhang mit der Auflösung des Vertrages geltend gemachte Forderung im Betrag von CHF 7'085'167.– ist nicht nachvollziehbar und muss als überrissen und ungenügend begründet gewertet werden.**
- 2. RR Schneider zeigte im Nachgang zur Auflösung des Vertrages mit der Arcoplan und der daran anschliessenden Diskussionen hinsichtlich der Forderungen der Arcoplan sowie des HBA eine schwankende Haltung. So erklärte sie sich zwar mit einer Null-Null-Lösung (die beiden Parteien verzichten auf ihre Forderungen) einverstanden, nahm aber beim Vermittlungsversuch der BPK eine passive Rolle ein.**

²²⁶ Befragung 13 vom 25. September 2002, RZ 168.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Untersuchung der Vorkommnisse rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus des Kantonsspitals Liestal hat eine lange Reihe von Problemen zutage gefördert.

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass bei einem Umbau von der Komplexität eines Kantons-
spitals Probleme unvermeidbar sind. Dies zumal das Spital im Zeitraum und im Zusammen-
hang mit dem Um- und Erweiterungsbau sich von einem Kantonsspital klassischen Zu-
schnitts zu einem Zentrumsspital mit teilweise universitärem Niveau gewandelt hat.²²⁷ Dazu
kam, dass der Bau bei stets weiterlaufendem Spitalbetrieb vonstatten gehen musste. Diese
Auflage stellte sowohl an die Planung, Bauleitung sowie an den Technischen Dienst und das
Personal des Spitals hohe Anforderungen an Flexibilität und Toleranz. Wenn gemäss
Angaben des Spitalverwalters während der Bauzeit trotz teilweise geringerer räumlicher
Kapazitäten die Patientenzahlen im KSL stetig zunahmen und damit auch in anderen Fällen
bei Umbauten übliche Betriebseinnahmenverluste vermieden werden konnten, spricht das
allen Beteiligten ein sehr gutes Zeugnis aus.²²⁸

Eine der wichtigen Ursachen für die späteren Kostenüberschreitungen liegt in der Hand-
habung des bereits 1990 vom Regierungsrat verordneten Kostendachs. Auch wenn es
darauf abzielte, den zu erbringenden Leistungen und damit der Befriedigung von Bedürf-
nissen des Spitals eine obere Grenze zu setzen, entfaltete es de facto eine andere Wirkung.
Mit dem Beschluss, das Kostendach stehen zu lassen einerseits, und der Absichtserklärung,
neuen Ansprüchen der Nutzer flexibel begegnen zu können andererseits, wurde für die
Projektierungsphase und für die rollende Planung der Ausführungsphase eine problemati-
sche Doppelbotschaft ausgesandt. Zwar wurden einzelne, ursprüngliche Projektbestandteile
fallen gelassen. Bei der Ausarbeitung der Projektvorlage hatte das Kostendach die Aus-
wirkung, dass die im Voranschlag auszuweisenden Kosten in teilweise unrealistischem
Ausmass nach unten gedrückt wurden, um das Projekt politisch durchbringen zu können.

Angesichts der Tatsache, dass die Kosten bereits in der Landratsvorlage von 1993 knapp
kalkuliert waren und der KV wegen der knappen Kalkulation bereits keine Reserven mehr
enthielt, erwies sich die zu Beginn der Bauphase vom HBA beschlossene lineare Reduktion
des KV als verfehlt. Ihre Handhabung in der Kostenkontrolle bewirkte, dass sich abzeich-
nende Kostenüberschreitungen bagatellisiert und Warnzeichen missachtet wurden.

²²⁷ So die Landratsvorlage 1998/241, Abschnitt 5.1

²²⁸ Befragung 19 vom 1. November 2002, RZ 8.

Bei der Vertragsänderung nach der Nachlassstundung der Suter + Suter AG erfolgten die Leistungsabgrenzungen zwischen dem Vertrag mit der Suter + Suter AG und jenem mit Arcoplan nicht mit der notwendigen Klarheit. Das Nicht-Aushändigen der Verträge des HBA mit den Fachplanern an die Architektin und die in diesen Verträgen festgehaltene Regelung, wonach die Fachplaner monatlich dem Projektleiter des HBA zu rapportieren hatten, trugen dazu bei, die im Einzelvertrag mit der Arcoplan definierten Zuständigkeiten zu verwischen.

Der Bruchstelle zwischen dem Generalplanervertrag und den Einzelverträgen des HBA mit der Architektin und den Fachplanern wurde nicht nur in Bezug auf die vertragliche Ausgestaltung und die Leistungsabgrenzung, sondern auch in Bezug auf die Projektorganisation und das Projektmanagement zu wenig Beachtung geschenkt. Durch die Rollenkumulation von Projektleitung und Präsidium der Baukommission in einer Hand gelangte in diesem hochkomplexen Projekt zu wenig Wissen um kritische Aspekte an die Spitzen des Hochbauamts und der Direktion. Das Prinzip der Führung durch Vertrauen gegenüber den untergeordneten Stellen genügt nicht. Vielmehr sind zuverlässige (interne) Kontrollmechanismen zu schaffen und zu benutzen.

Im Projektmanagement des HBA blieb zu Vieles auf die überlastete Person des Projektleiters KSL 95 ausgerichtet. Möglichkeiten der Entlastung suchte dieser nicht oder schlug sie gar aus. Auch auf Signale des stellvertretenden Projektleiters im HBA im Hinblick auf eine grundsätzliche Entlastung reagierten der Projektleiter und der Kantonsarchitekt nicht. Der Bedarf an bauherrenseitiger Baubegleitung, vor allem im Bereich der Haustechnik, wurde unterschätzt. Das HBA unterliess es beim Wechsel des Vertragssystems, die Projektbegleitungskapazitäten zu erhöhen. Entsprechende Massnahmen erfolgten auch nicht, nachdem sich beim ersten Zusatzkredit erwiesen hatte, dass dies nötig gewesen wäre. Obwohl im Sommer 1998 der Kantonsarchitekt in Anwesenheit der Baudirektorin die Intensivierung und den Ausbau der Projektleitung als einen der «der dringendsten nächsten Schritte»²²⁹ deklariert hatte, erfolgte keine Besserung. Erst die neue Kantonsarchitektin zog hier die nötigen Konsequenzen und realisierte im Februar 2000 eine Verdoppelung der Projektbegleitung.

Die Mehrkosten entstammten in weit höherem Ausmass dem Verantwortungsbereich der einzelnen Fachplaner als dem Bereich Bau im Verantwortungsbereich der Architektin. Angesichts des im SIA-Vertrag festgehaltenen Passus', dass die Architektin nicht für Leistungen Dritter hafte, ist diesem Umstand in Bezug auf die Verantwortung für die Kostenüberschreitung Rechnung zu tragen. Beim ersten Zusatzkredit machten die Mehrkosten gegenüber

²²⁹ Protokoll der Besprechung vom 25. August 1998, HBA 26/49, vgl. oben Abschnitt 2.4.2.3.

dem Voranschlag bei der Architektin 3 % aus, beim Elektroplaner 16 %, beim MSR-Planer 26 %, beim Heizungs- und Lüftungsplaner 24 %, beim Sanitärplaner 7 % und beim Transportanlageplaner 17 %. Bei den Kostenermittlungen für den zweiten Zusatzkredit wurden im April 2001 für die Architektin 7 %, für den Elektroplaner 27 %, für den Heizungs- und Lüftungsplaner 8 %, für den Sanitärplaner 11 % und für den Transportanlageplaner 2 % Mehrkosten gegenüber der Kostenkontrolle vom 20. Dezember 2000 berechnet.²³⁰

Trotz aller Probleme ist festzuhalten, dass sowohl Nutzer als auch Bauherrschaft mit dem Produkt, dem erweiterten und umgebauten Kantonsspital Liestal, zufrieden sind.²³¹ Es ist auch immer wieder versichert worden, dass den Mehrkosten zum überwiegenden Teil auch ein Mehrwert und ein Gegenwert an Nutzen entspricht.²³² Die Kantonsarchitektin sprach gegenüber der GPK-PUK davon, dass bis zu 99 % des Gegenwerts für die Investitionen im Spital vorhanden seien.²³³ Die Differenz von diesem einen Prozent der Gesamtbaukosten würde ungefähr CHF 1,7 Mio. ausmachen. Angesichts dieser Aussagen ist es mehr als sonderbar, wenn von der BUD gegenüber der Architektin – die eingestandenermassen nur einen Teil der Mehrkosten zu verantworten hat – eine Forderung von CHF 7,2 Mio. erhoben wurde.

Demgegenüber hatte der Elektroplaner, der den Kostenvoranschlag in weit höherem Ausmass überschritten hatte, eine Honorarreduktion von CHF 46'150.– (5 % vom Honoraranspruch von CHF 923'000.–) zu gewärtigen.²³⁴ Die Diskrepanz zur Forderung gegenüber der Arcoplan ist erstaunlich. Sie lässt sich für die GPK-PUK nicht auf objektivierbare Fakten zurückführen. Sie ist auch nicht durch die höhere Verantwortung der Architektin als Gesamtleiterin zu erklären. Bestenfalls entspricht sie einem Versuch, für den Kanton ein Maximum an Forderungen geltend zu machen, ohne Rücksicht auf die Verhältnismässigkeit und die Folgen für die Betroffenen. Diese Art der Geltendmachung von Rechtsansprüchen des Kantons ist für die GPK-PUK nicht nachvollziehbar. Dies unabhängig davon, ob damit der in der Vereinbarung bei der Vertragsauflösung mit der Arcoplan festgelegte Verzicht auf wertende Äusserungen verletzt worden ist oder nicht. Die Hinterfragung der vom Leiter des Rechtsdienstes der BUD formulierten Forderungen erfolgte nicht. Die Verantwortung dafür wäre bei der Leitung des HBA und der Direktion der BUD gelegen.

²³⁰ Kostenvergleich vom 30. April 2001 (real 18. Mai 2001), HBA 26/5.

²³¹ Vgl. die Broschüre zur Einweihung des Kantonsspitals vom Dezember 2002.

²³² Vgl. Bericht der BPK zur LRV 2001/151, vom 17. Dezember 2001; LRV 2001/151, S. 4.

²³³ Befragung 20 vom 4. Dezember 2002, RZ 146.

²³⁴ Schiedsgutachten zur Beurteilung der Elektro- und Fachplanungsleistung im Objekt KSL 95, Bühlmann Engineering, Luzern, 9. Februar 2001, S.32,38. HBA 22.

4. EMPFEHLUNGEN

4.1 EMPFEHLUNGEN ZUM VERTRAGSWESEN

1. Verträge werden nicht bloss für den Normalfall, sondern auch für Krisen- und Konfliktsituationen abgeschlossen. Eine sorgfältige und vollständige Ausarbeitung der Verträge ist daher unerlässlich. Verträge müssen in der Regel vor Arbeitsbeginn unterschrieben werden können.
2. Allfällige im Verlauf der Vertragsverhandlungen zusätzlich erfolgte Abmachungen sind in verbindlicher Form, von beiden Seiten unterzeichnet, als Beilage zum Vertragswerk schriftlich festzuhalten.
3. Bei komplexen Bauvorhaben und Vertragskonstruktionen ist eine unabhängige Prüfung der Verträge vornehmen zu lassen. Diese Überprüfung durch einen Experten sollte auch die Belange der Projektorganisation berücksichtigen.
4. Die Rechte, Pflichten, Informationsflüsse, Verantwortlichkeiten und Organigramme sind von Anfang an und klar in einem Projekthandbuch zu regeln, wobei auf die Übereinstimmung mit den Verträgen zu achten ist.
5. Wenn in SIA-Verträgen die Summe der Leistungsanteile weniger als 100 Prozent ergibt, ist genau festzuhalten, welche Leistungen nicht zu erbringen sind und von wem sonst sie erbracht werden.
6. Allfällige Honorarreduktionen nach SIA dürfen nicht durch die Reduktion der Leistungsanteile erreicht werden. Sie sind allenfalls über die Gewährung von Rabatten oder über die Ansetzung des Schwierigkeitsgrads oder des Korrekturfaktors vorzunehmen.
7. Änderungen der Vertragskonstruktion im Verlauf eines Projekts sind zu vermeiden. Sollte sich dies trotzdem zwingend aufdrängen, so ist speziell darauf zu achten, dass bei einem solchen Wechsel die Projektorganisation wiederum klar definiert wird. Auch diese neuen Verträge sind von unabhängiger Seite zu überprüfen.
8. Werden Fachplaner beigezogen, so hat der Gesamtleiter (Architekt) die Fachplanerverträge zu visieren.

4.2 EMPFEHLUNGEN ZUR KOSTENKONTROLLE

9. Der Kostenvoranschlag einer Projektvorlage muss auf Basis von Offerten erarbeitet werden, die einen möglichst grossen Anteil der Bausumme abdecken.
Obwohl dies einzelne der befragten Personen postuliert hatten, erscheint die Fixierung eines verbindlichen Prozentsatzes an Offerten, die vor Beginn der Arbeiten an einem Projekt vorliegen müssen, nicht angebracht (z.B. sog. «70 %-Regel», wonach mit dem Bau erst begonnen werden kann, wenn für 70 % der Bausumme Offerten vorhanden sind). Eine solche Fixierung würde den unterschiedlichen Voraussetzungen bezüglich Schwierigkeitsgrad, Umfang und Dauer verschiedener Projekte zu wenig Rechnung tragen.
10. Bei komplexen Projekten ist eine Überprüfung des Kostenvoranschlages durch eine unabhängige Stelle vornehmen zu lassen.
Als solche sind sowohl verwaltungsexterne als auch verwaltungsinterne Stellen denkbar. Nicht in Frage kommt allerdings die Finanzkontrolle, da sie bei ihren späteren Prüfungen dadurch in einen Zielkonflikt geraten könnte.
11. Die für die Kostenkontrolle zuständige Person/Stelle muss den Überblick über die laufende tatsächliche Bauentwicklung haben.
Dies ist nur möglich, wenn diese Person/Stelle regelmässige Besuche auf der Baustelle vornimmt.
12. Bei der Kostenkontrolle sind auch Fachpersonen der Verwaltung sowie gegebenenfalls die Nutzerseite einzubeziehen.
Je nach Bauprojekt bzw. Teilprojekt sind spezielle Fachkenntnisse zur Erkennung von Problemen notwendig. Zudem werden Schwachstellen auf der Baustelle oft zuerst durch die Nutzerseite festgestellt (s. auch Empfehlung 25 unter 4.3.).
13. Die Kostenprognosen müssen den jeweils aktuellen Wissenstand wiedergeben.
Es ist ein Bauverwaltungsprogramm anzuwenden, welches diese Empfehlung umsetzen kann.
Insbesondere sind in der Kostenprognose – entgegen der beim Projekt KSL angewandten Praxis – auch absehbare Kostenüberschreitungen zu berücksichtigen, für die noch keine Verträge bestehen. Dasselbe gilt, wenn Teilbereiche eines gesamthaft im Rahmen des KV liegenden Vertrages

abgeschlossen sind, sich aber bereits eine Kostenüberschreitung für den Gesamtbereich abzeichnet.

14. Die der Kostenkontrolle dienenden Unterlagen und Aufstellungen sind nach einheitlichen und gleich bleibenden Kriterien zu erstellen.
Selbstverständlich sind je nach angesprochener Stelle (Direktion, Amtsleitung, Bauleitung usw.) unterschiedliche Aggregierungen, die aber auf der einheitlichen Grundlage beruhen, möglich.
15. Bei der Verschiebung von einzelnen Posten auf andere Baukonten muss den gesetzlichen Vorgaben (v.a. Finanzhaushaltsgesetz) Rechnung getragen werden.
16. Bei komplexen Projekten ist die Führung der Kostenkontrolle durch eine unabhängige Stelle zu prüfen.
Dabei ist aber die Frage der Verantwortung für die Kosteneinhaltung auf jeden Fall klar zu regeln.
17. Bei Bauprojekten sind von Anfang an und in jedem Fall angemessene Reserven vorzusehen.
Die Schaffung nachträglicher künstlicher Reserven ist zu unterlassen.
18. Es sind Kriterien auszuarbeiten, aufgrund welcher entschieden werden kann, ob eine Projektanpassung vorliegt, die keiner Landratsvorlage bedarf oder ob eine Projektanpassung vorliegt, die einer Landratsvorlage bedarf. Dabei sind sowohl qualitative (sachlicher Zusammenhang) als auch quantitative (Kreditsumme) Kriterien zu berücksichtigen.
19. Bei der Indexierung des Verpflichtungskredites ist derjenige Index zu wählen, der am zeitnächsten zur Erstellung des Kostenvoranschlages liegt.

4.3 EMPFEHLUNGEN ZUM PROJEKTMANAGEMENT

20. Bei kantonalen Grossprojekten ist zu gewährleisten, dass auch auf oberster Direktionsebene elementare Kenntnisse über das Projekt und dessen Organisation und Ablauf vorhanden sind.
Die jeweilige Direktion darf bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung nicht nur auf Vertrauen gegenüber den untergeordneten Stellen bauen. Vielmehr sind zuverlässige (interne) Kontrollmechanismen zu schaffen und *zu benutzen*.
21. Bei kantonalen Grossprojekten ist die zuständige Amtsleitung an massgeblicher Stelle in die Projektorganisation einzubinden.
Im vorliegenden Fall ist diese Empfehlung seit Amtsantritt der heutigen Kantonsarchitektin für das Projekt KSL 95 – im Gegensatz zur Zeit davor – erfüllt.
22. Der im Organisationshandbuch des HBA verwendete Begriff der «Oberbauleitung» ist zu definieren und allenfalls im jeweils verwendeten Projekthandbuch aufzunehmen.
23. Die vom HBA für die Baubegleitung vorgesehenen personellen Kapazitäten müssen frühzeitig der Komplexität des Projektes angepasst werden.
Dabei sind die von der Nutzerseite freigestellten personellen Kapazitäten zu berücksichtigen. Bei kantonalen Grossprojekten sind seitens des HBA die zuständigen Personen weitgehend von anderen Projekten freizustellen, so dass u.a. auch eine ausreichende Präsenz auf der Baustelle möglich ist.
24. In Ausnahmefällen ist eine externe Bauherrenbegleitung zu prüfen.
25. Bei Projekten, in denen die Nutzer langfristig und kontinuierlich Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung und allfällige Projektänderungen und in denen nutzerseitig ein grosses Spezial-Fachwissen vorhanden ist, sind die Nutzer stärker als heute in die Kosten- und Entscheidungsverantwortung einzubinden (s. auch Empfehlung 12).
26. Es sind die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Finanzkontrolle die Möglichkeit hat, auch das Instrument des Managementaudits (bis auf Direktionsebene) anzuwenden.