



Kantonsratsbeschluss

betreffend Investitionsbeitrag für den Erweiterungsneubau Malerei / Ablaugerei in der Sicherheitszone der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel in Menzingen

Bericht und Antrag der Kommission für Hochbauten
vom 16. März 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Kantonsratsbeschluss betreffend Investitionsbeitrag über Fr. 981'875 für den Erweiterungsneubau Malerei / Ablaugerei in der Sicherheitszone der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel in Menzingen (Vorlage Nr. 2109.2 - 13977).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Beratung der Kommission
 - a) Hintergründe für die Nichtrealisierung der internen Ablaugerei anlässlich des Umbaus von 2003
 - b) Möglichkeit zur Realisierung der Arbeitsplätze innerhalb der bestehenden Anlage
 - c) Betrieb einer Ablaugerei / Malerei
 - d) Anzahl neue Arbeitsplätze
 - e) Unterschreitung des Waldabstandes
 - f) Folgeauftrag für das Planerteam
 - g) Kosten
4. Ergebnis der Kommissionsberatung
5. Kommissionsantrag

1. Ausgangslage

Das Strafgesetzbuch (Art. 81, SR 311.0) verpflichtet die Gefangenen zur Arbeit. Demzufolge ist die Interkantonale Strafanstalt Bostadel in Menzingen angewiesen, genügend Arbeitsplätze für die Inhaftierten anzubieten. Seit der Inbetriebnahme der Strafanstalt 1977 haben sich die diesbezüglichen Rahmenbedingungen des Strafvollzugs geändert. Vor 2006 konnten noch verschiedene Eingewiesene mit Einwilligung der Vollzugsbehörde im Sinne einer ersten Vollzugslockerung ausserhalb der Strafanstalt arbeiten. Aufgrund des erhöhten Sicherheitsbedürfnisses der Gesellschaft und der damit einher gehenden fehlenden Risikobereitschaft finden sich heute kaum genügend geeignete Gefangene für eine Arbeitsbeschäftigung ausserhalb der Strafanstalt. Im Rahmen der Sanierungsarbeiten von 2003 bis 2006 wurden deshalb diese Aussenarbeitsplätze bereits grossmehrheitlich innerhalb der Sicherheitseinrichtungen verlegt. Einzige Ausnahme bildet weiterhin die Ablaugerei.

Da es für diese letzten Arbeitsplätze ausserhalb des Sicherheitsbereichs immer schwieriger wird, geeignete Gefangene zu rekrutieren, sollen die gut rentierende Ablaugerei und die intern gelegene Malerei folglich in einem neu zu errichtenden Gebäude innerhalb der erweiterten Sicherheitszone zusammengelegt werden. Mit der Verlegung kann das bestehende grosse Fluchtrisiko eines oder mehrerer Eingewiesenen um ein Vielfaches reduziert werden. Zudem können die Vorgaben des Bundes betreffend Arbeitsplatzfläche für den geschlossenen Vollzug gemäss der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvoll-

zug erfüllt werden. Die Strafanstalt wäre somit in der Lage, alle Gefangenen innerhalb der Sicherheitszone zu beschäftigen.

Das Projekt soll durch einen Anbau an die Anstaltsmauern und mittels baulicher und sicherheitstechnischer Massnahmen realisiert werden; alle Arbeitsplätze würden innerhalb der Sicherheitseinrichtungen zu liegen kommen. Der Erweiterungsneubau soll gemäss Planung im Jahr 2013 realisiert und Anfang 2014 in Betrieb genommen werden.

Die Gesamtkosten dieser Investition betragen Fr. 6'284'000.--. Der Bund und das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz übernehmen einen Beitrag von Fr. 2'356'500. Die verbleibenden Kosten werden auf der Basis des Staatsvertrags zwischen dem Kanton Basel-Stadt (75%) und dem Kanton Zug (25%) aufgeteilt. Der Beitrag von Basel beträgt demzufolge Fr. 2'945'625.--; der Kanton Zug sollte Fr. 981'875.-- übernehmen. Damit das Bauvorhaben realisiert werden kann, müssen beide Kantone zustimmen.

2. Zum Ablauf der Kommissionsberatung

Die Kommission hat die Vorlage des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 an einer gut halbtägigen Sitzung behandelt. Im Vorfeld der Debatte nahm die Kommission einen Augenschein vor und besichtigte die bestehende Ablaugerei, den geplanten neuen Standort sowie die Produktionsbetriebe der Strafanstalt. Von der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel standen der Direktor Linard Arquint, der stellvertretende Direktor Albert Uttinger, der Leiter Malerei / Ablaugerei Ernst Langenegger anlässlich der Besichtigung sowie während der Debatte für Fragen aus der Kommissionsmitte zur Verfügung. Regierungsrat Beat Villiger vertrat das Geschäft aus der Sicht der Regierung, begleitet von Kantonsbaumeister Herbert Staub sowie von Elisabeth Heer Dietrich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Das Protokoll führte Christa Hegglin Etter, Obfelden.

Die Mitglieder der Kommission setzten sich intensiv mit der Vorlage auseinander; viele Fragen wurden gestellt und diskutiert. Am Ende dieser Debatte beschloss die Kommission mit 9 : 5 Stimmen ohne Enthaltung Eintreten und empfiehlt dem Kantonsrat mit 9 : 5 Stimmen ohne Enthaltung Zustimmung zur Vorlage.

3. Beratung der Kommission

Vorneweg ist es der Kommission ein Anliegen festzuhalten, dass die Besichtigung und die Diskussion den Eindruck vermittelt haben, dass die Interkantonale Strafanstalt Bostadel gute Arbeit leistet. Im Wissen, dass die Arbeit in dieser Institution eine grosse Herausforderung für Leitung und Personal darstellt, sei hier allen Beteiligten für diese Leistung im Dienste von Staat und Gesellschaft gedankt.

Schwerpunkte der Diskussion bildeten die folgenden Punkte:

a) Hintergründe für die Nichtrealisierung der internen Ablaugerei anlässlich des Umbaus von 2003

Die Planungen von 1997 bis 2003 gingen ursprünglich davon aus, dass der Eigentümer der Scheune, das Forstamt (heute Amt für Wald und Wild), einen Eigenbedarf anmeldet. Der Kantonsförster plante ursprünglich darin den Bau eines Forstwerkhofes. Innerhalb der Planungszeit entschied das Forstamt jedoch, den Hof angrenzend an das Land des Bostadel (im Baurecht)

zu erstellen. Die Scheune konnte somit weiterhin als Arbeitsplatz für den Bostadel genutzt werden.

Aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen fielen viele verschiedene Arbeitsplätze für Inhaftierte wie z.B. die Heckenpflege an der Autobahn sowie weitere Forstarbeiten weg. Zusätzlich nahmen die Aufträge der Baugruppe stetig ab. Neue Lösungsansätze mussten gefunden werden, um genügend Arbeitsplätze gemäss den Vorgaben des Bundes anbieten zu können. Es wurde in der Folge entschieden, eine Kartonage / Montageabteilung im Neubau zu errichten und die Malerei / Ablaugerei in der Scheune zu belassen. Die Möglichkeit einer geringen Anzahl an externen Arbeitsplätzen für eine erste Vollzugslockerung wurde damals noch als möglich erachtet. Diese Ausgangslage hat sich in der Zwischenzeit jedoch stark geändert: Niemand ist mehr bereit, die Risiken einer externen Arbeitsstelle zu tragen.

Was auch immer an Gründen zum Entscheid, auf die Einrichtung der Ablaugerei innerhalb der Strafanstalt zu verzichten, beigetragen hat, aus heutiger Sicht ist das Resultat unbefriedigend, muss doch für deutlich mehr Geld eine neue Lösung gesucht werden.

b) Möglichkeit zur Realisierung der Arbeitsplätze innerhalb der bestehenden Anlage

Die Kommission setzte sich mit der Frage auseinander, ob die Arbeitsplätze auch ohne Neubau innerhalb der bestehenden Anlage realisiert werden könnten. Diese Möglichkeit wurde eingehend geprüft. Die Auflagen des Bundes sehen eine Arbeitsfläche von 22 m² pro Gefangenen vor. Diese Vorgaben sind heute in der Strafanstalt Bostadel bei weitem nicht erfüllt, indem sie mit 400 m² unterschritten werden. Mit dem vorgeschlagenen Bau der neuen Ablaugerei innerhalb des Sicherheitsperimeters würden die Vorgaben des Bundes eingehalten und damit die Voraussetzungen für die Beiträge des Bundes erfüllt werden.

Bei der Beurteilung dieser Flächenvorgaben spielen zwar auch praktische Probleme wie z.B. arbeitsbedingte Mindestabstände in der Korbflechtereie eine Rolle. Entscheidend ist aber in diesem Kontext vor allem der Sicherheitsaspekt zu beachten. Je mehr Gefangene auf engem Raum zusammen arbeiten, desto höher ist das Risiko für Verletzungen am Arbeitsplatz sowie für Auseinandersetzungen. Bei der Mehrheit der Gefangenen handelt es sich schliesslich um Männer mit einem beachtlichen Aggressions- und Gewaltpotential.

Innerhalb der bestehenden Mauern einen Standort zu finden, erwies sich als nicht möglich. Zudem ist es aus sicherheitstechnischen Überlegungen günstig, wenn der Neubau ausserhalb der Gefängnismauern ausgeführt werden kann. Die Leitungsgremien der Strafanstalt gehen davon aus, dass nach der Verwirklichung des Neubaus am bestehenden Standort keine zusätzlichen Erweiterungen mehr möglich sind.

Alternativ zum Bau neuer Räume wäre grundsätzlich auch die Einführung eines Schichtbetriebs denkbar. Aus Sicht der Strafanstalt würde dies aber dazu führen, dass das Personal erheblich aufgestockt werden müsste, da in der Zeit, in der die Gefangenen arbeiten, am meisten Personal benötigt wird. Die Betriebskosten würden also - im Gegensatz zu einer einmaligen Investition - permanent erhöht.

c) *Betrieb einer Ablaugerei / Malerei*

Die Kommission behandelte ausführlich und kritisch die Frage der Konkurrenzierung des Gewerbes durch einen staatlichen Betrieb. Die Frage wurde sowohl grundsätzlich als auch konkret im Hinblick auf die Malerei/Ablaugerei diskutiert.

Selbstverständlich ist es so, dass die Strafanstalt mit ihren gewerblichen Tätigkeiten in Konkurrenz zu privaten Betrieben steht. Bostadel wird in erster Linie dann als Konkurrenzbetrieb empfunden, wenn die Auftragslage generell schlecht ist. Ist die Auftragslage gut, sind die hiesigen Betriebe dankbar, wenn teure Handarbeiten wie die Ablaugerei an Bostadel ausgelagert werden können. Um eine unfaire Konkurrenz zu vermeiden, ist die Strafanstalt in allen gewerblichen Bereichen, in denen sie tätig ist, Mitglied des entsprechenden Verbandes und hält sich bei den Preisen an die jeweiligen Richtlinien. Zudem ist Bostadel auf Nischenprodukte spezialisiert, welche von den privaten Betrieben zum Beispiel wegen des hohen Anteils an Handarbeit kaum mehr ausgeführt werden. So gestaltet sich die Zusammenarbeit mit dem hiesigen Malerei-Gewerbe durchaus produktiv, indem Bostadel z.B. keine Aussenarbeiten an Gebäuden oder Fassaden ausführt. Dafür nutzen die umliegenden Malereibetriebe das Ablaugerei-Angebot des Bostadel, da sich in der näheren Umgebung keine zweite Ablaugerei findet.

Die Interkantonale Strafanstalt Bostadel liess im Rahmen der Planung die Wirtschaftlichkeit des Produktionsbetriebs Malerei / Ablaugerei durch einen Fachexperten analysieren. Im Ergebnis hält die Untersuchung vom 26. August 2010 fest, dass die Malerei/Ablaugerei auf einer soliden Umsatz- und Kostenstruktur basiere und kontinuierlich ihren Absatz trotz ineffizienter Arbeitsstruktur steigern konnte. Eine weitere Produktionssteigerung wäre mit der Zusammenlegung der bis anhin räumlich getrennten Ablaugerei und die interne Malerei zu erwarten.

Um eine Investition in dieser Höhe zu tätigen, muss sichergestellt sein, dass der Betrieb einer Malerei/Ablaugerei längerfristig gewinnbringend betrieben werden kann bzw. welche Handlungsoptionen bestehen, sollte dies in Zukunft nicht sichergestellt sein. Eine Minderheit der Kommission beurteilte diesen Aspekt negativ. Sie geht davon aus, dass sich die Auftragslage der Ablaugerei durch den vermehrten Einsatz von Fensterläden aus Aluminium anstelle von Holz mittelfristig deutlich verschlechtern wird. Abklärungen eines Kommissionsmitglieds bei einem grösseren Betrieb im Norden des Kantons Zürich, welcher mit einer vollautomatischen Ablaugerei jährlich etwa 60'000 Fensterläden behandelt, führten offenbar zum Ergebnis, dass dieser von einer stetigen Verschlechterung der Auftragslage ausgeht. Soll also der Bostadel in einem abnehmenden Markt diesen Betrieb konkurrenzieren? Neben diesen Einbussen fallen die immer höheren Auflagen des Umweltschutzes zusätzlich ins Gewicht.

Der Bostadel weist mit seinem manuellen Betrieb ein Auftragsvolumen von jährlich 4'000 Fensterläden aus. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre geht die Strafanstalt weiterhin von einer konstanten, gar zunehmenden Auftragslage aus. In diesem Kontext lässt sich die Kommission informieren, dass der Bostadel kein grosses Marketing betreibt, in erster Linie von der Mund-zu-Mund Propaganda lebt und nur in einem regional beschränkten Raum aktiv ist. Einige Betriebe der Region würden es schätzen, Arbeiten, welche sie nicht selber ausführen können, dem Bostadel in der Nähe zu übergeben. Zudem deckt der Bostadel im Bereich der Behandlung von Kleinmöbeln eine echte Nische ab. Sollte sich die Auftragslage verringern, sind verschiedene Szenarien möglich. So können als erste Massnahmen ein grösseres Marktgebiet bearbeitet oder das Marketing intensiviert werden. Eine Mehrheit der Kommission ist deshalb überzeugt, dass das regionale Marktpotential für die nächsten Jahre genügend gross ist, um eine Fortführung der Ablaugerei zu realisieren.

Wenn trotz dieser Massnahmen der Betrieb nicht mehr rentieren sollte, dann wäre ohne grössere Schwierigkeiten eine Umnutzung des geplanten Neubaus möglich, z.B. für den Betrieb einer Schlosserei oder einer Elektroschrottverarbeitung. Mit Ausnahme der tragenden Wände aus Beton soll Kalkstein verwendet werden. Die entsprechenden Wände könnten folglich ohne grösseren Aufwand wieder herausgeschlagen werden. Verloren wären in diesem Fall einzig die fachtechnischen Einrichtungen wie zum Beispiel die Wasseraufbereitung.

Die Malerei/Ablaugerei des Bostadel hat im letzten Jahr einen Gewinn von über Fr. 400'000.-- erwirtschaftet. Demzufolge handelt es sich um einen der "profitableren" Arbeitsbereiche der Strafanstalt.

Die Kommission begrüsst, dass die Gefangenen eine körperlich anstrengende und sinnvolle Arbeit ausüben können, mit welcher sie sich auch Fähigkeiten für eine künftige Beschäftigung in der Freiheit aneignen können. Die Anforderungen sind hoch, therapeutisches Beschäftigen ist in einer Anstalt wie Bostadel nicht denkbar. Bei durchschnittlichen Kosten von Fr. 272.—pro Tag leistet der Gefangene mit seiner Arbeit einen Beitrag von rund Fr. 50.—pro Tag ans Kostgeld.

d) Anzahl neue Arbeitsplätze

Mit dem Neubau wird eine Kapazität von 18 Gefangenenarbeitsplätzen geschaffen. Die Arbeitsplatzfläche würde dank dem Neubau künftig knapp den Vorgaben des Bundes entsprechen. Im Gegenzug werden die 4 bis 5 Arbeitsplätze in der Scheune aufgehoben. Die Scheune wiederum kann als Lagerraum genutzt werden. Die notwendigen Rückbauarbeiten können mit den eigenen Ressourcen ausgeführt werden.

e) Unterschreitung des Waldabstandes

Die geplante Unterschreitung des Waldabstandes muss von der Direktion des Innern bewilligt werden. In der Regel wird das diesbezügliche Gesuch gemeinsam mit der Baubewilligung eingereicht. Eine solche Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstandes kann gewährt werden, wenn ein alternativer Standort eine unbillige Härte zur Folge hätte. Bereits beim Projekt von 2003 - 2006 musste der Waldabstand unterschritten werden. Der geplante Neubau schliesst an die bestehende Mauer an und liegt mindestens 2 Meter innerhalb der im Rahmen des Projektes 2003 - 2006 genehmigten, definierten Lage des Ordnungszauns. Die bisher erfolgten Vorabklärungen beim Amt für Wild und Wald lassen einen positiven Entscheid erwarten.

Da das Vorliegen einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Waldabstandes für das Neubauprojekt von zentraler Bedeutung ist, beschliesst die Kommission, dass das Hochbauamt vor der 1. Lesung im Kantonsrat die entsprechende Bewilligung der Direktion des Innern einholen soll. Das entsprechende Gesuch wurde bei der Direktion des Innern im Anschluss an die Kommissionssitzung eingereicht. Mit Schreiben vom 7. Mai 2012 an den Kantonsbaumeister stellt die Direktion des Innern ihre Zustimmung zur Unterschreitung des minimalen Waldabstandes in Aussicht.

f) Folgeauftrag für das Planerteam von 2003

Die Abklärungen beim zuständigen Juristen für das Submissionswesen bei der Baudirektion haben ergeben, dass ein Direktauftrag an das Planerteam Bollhalder + Eberle AG aus St. Gallen, rechtlich zulässig ist. Dadurch können die aus dem Bau von 2003 erworbenen Kenntnisse wieder genutzt werden. Die Arbeiten selber werden gemäss Submissionsgesetz ausgeschrieben. Die Kommission anerkennt, dass die Planung eines Gefängnisses spezifisches Know-how benötigt, über welches nur wenige Architekten in der Schweiz verfügen dürften. Der Einsatz

des gleichen Architekten war deshalb unumstritten. Vereinzelt wird die Ansicht geäußert, dass die Arbeiten der Fachplaner ebenfalls ausgeschrieben werden könnten.

g) Kosten

Einen Gewerbebau mit 18 Arbeitsplätzen für 6,2 Mio zu erstellen, würde unter normalen Bedingungen wohl kaum einem Bauherrn einfallen. Nur lässt sich dieser Neubau nicht mit einem normalen Gewerbebau auf der grünen Wiese vergleichen. Die speziellen Sicherheitserfordernisse einer Strafanstalt führen zu Mehrkosten von 1/3 bis 1/2 der Bausumme. Die Erfüllung der kantonalen Vorgaben hinsichtlich Energieverbrauch und Nachhaltigkeit dürften da die Gesamtkosten nunmehr unwesentlich beeinflussen. Die Investition wird über die Beiträge von Bund, Konkordat und Trägerschaftskantone (Basel-Stadt und Zug) finanziert. Sie beeinflusst deshalb die Betriebsrechnung des Bostadel nicht direkt.

4. Ergebnis der Kommissionsberatung

Die Kommission für Hochbauten beschloss mit 9 : 5 Stimmen ohne Enthaltungen Eintreten auf die Vorlage Nr. 2109.2 - 13977. Das Ergebnis der Beratungen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Verlegung der Arbeitsplätze der Malerei / Ablaugerei aus Sicherheitsüberlegungen ist unter den aktuellen Rahmenbedingungen zwingend. Das Fluchrisiko muss reduziert werden.
- Die Strafanstalt ist verpflichtet, genügend und den Richtlinien des Bundes entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Dies kann mit dem Neubau erreicht werden.
- Die Führung einer Ablaugerei / Malerei hat sich bewährt und besetzt eine für Einzelkunden wie regionales Gewerbe sinnvolle Nische. Von daher ist auch längerfristig eine vernünftige Rentabilität und Wirtschaftlichkeit zu erwarten.
- Eine Minderheit ist der Ansicht, dass der Neubau nicht erstellt werden soll,
 - o Weil aus grundsätzlichen Überlegungen eine Konkurrenzierung des Gewerbes vermieden werden soll,
 - o Weil sich die Auftragslage im Bereich Ablaugerei voraussichtlich negativ entwickeln wird und damit die mit dem Neubau getätigten Investitionen verloren gehen würden und
 - o Weil allfällige Alternativen zu wenig gründlich geprüft wurden.
- Vor der 1. Lesung im Kantonsrat soll die Bewilligung für die Unterschreitung des Waldabstandes der Direktion des Innern vorliegen.

Dieses Geschäft kommt nur zu Stande, wenn der Kanton Basel-Stadt ebenfalls der Vorlage zustimmt. Das Geschäft wurde vom Regierungsrat Basel-Stadt im Februar 2012 beraten und dem Grossen Rat zur Genehmigung überwiesen. Das Geschäft wurde im Grossen Rat noch nicht behandelt und entschieden. Die Kommission diskutierte deshalb die Frage, ob mit der zweiten Lesung im Kantonsrat zugewartet werden soll, bis die erste Lesung im Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt erfolgt sei. Mit 9 : 5 Stimmen ohne Enthaltungen entschied die Kommission, die Beratungen im Kantonsrat unabhängig vom Genehmigungsverfahren in Basel voranzutreiben.

In der Schlussabstimmung hiess die Kommission die Vorlage des Regierungsrates Nr. 2109.2 - 13977 mit 9 : 5 Stimmen ohne Enthaltung gut.

5. Kommissionsantrag

Die Kommission für Hochbauten beantragt dem Kantonsrat,

auf die Vorlage Nr. 2109.2 - 13977, Kantonsratbeschluss betreffend Investitionsbeitrag für den Erweiterungsneubau Malerei / Ablaugerei in der Sicherheitszone der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel in Menzingen, einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 16. März 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Kommission für Hochbauten

Der Präsident: Eusebius Spescha