

Reg. Nr. 10.3.2.11

Nr. 10-14.184.02

Bericht zur S-Bahn-Haltestelle Niederholz

Bericht an den Einwohnerrat

Einleitung

Die Vorlage Nr. 10-14.184.01 zum 2. Nachkredit S-Bahn-Haltestelle Niederholz wurde der GPK vom Ratsbüro zur Prüfung übergeben. Um die offenen Fragen zu klären, hat die GPK am 22. März 2013 den zuständigen Gemeinderat Daniel Albietz und den zuständigen Abteilungsleiter Ivo Berweger zu einem Hearing eingeladen. Die Mitglieder der GPK bedanken sich an dieser Stelle für die sachliche und offene Information.

Kurzbeschreibung Projekt S-Bahn-Haltestelle Niederholz

1. Vorlage:

Projektierungskredit (619.2.4/828) Dezember 2004

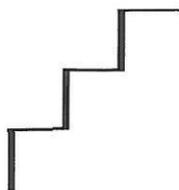
CHF 263'000.- (brutto)

"Die Durchfahrt der 'Roten S-Bahn-Linie' (S6) bis zum Bahnhof Basel SBB im Halbstundentakt erhöht deren Attraktivität". Dieser Devise folgend unterbreitete der Regierungsrat im Jahre 2004 dem Grossen Rat einen Ratschlag für eine Anpassung der Gleisanlagen im Badischen Bahnhof. Praktisch im Gleichschritt gelangte der Gemeinderat mit dem Projektierungskreditbegehren für die S-Bahn-Haltestelle Niederholz an den Einwohnerrat. Der aus dem Architekturwettbewerb im Frühjahr 2004 mit dem 1. Preis hervorgegangene Entwurf „ELIO“ des Architekturbüros Prof. U. Zbinden diente als Grundlage und sollte als Projekt so entwickelt werden.

Bei der Planung und Erstellung der S-Bahn-Haltestelle Niederholz sollte die Gemeinde Riehen die Federführung übernehmen. Dieser Entschluss hatte weitreichende Folgen im Projektablauf. Wir werden in diesem Bericht verschiedentlich darauf zurückkommen.

Ein Punkt sei hier bereits erwähnt, nämlich die involvierten fachlichen und politischen Organe: BRD, DB, Kanton BS mit WSD und Grossrat, Gemeinde Riehen mit Gemeinde- und Einwohnerrat sowie die Eidgenossenschaft mit BAV und schliesslich noch die SBB als Betreiberin. Die Planungsverantwortung war für die Gemeindeverwaltung entsprechend hoch. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde Riehen zudem als Bauherrin bestimmt.

Beim Beschluss des Einwohnerrats im Dezember 2004 rechnet man bei der Haltestelle Niederholz mit einer Kostenbeteiligung durch den Kanton von CHF 1'800'000.-. Für die beteiligten Partner (Eidgenossenschaft, BRD, BS) wurde das Ganze im Rahmen der Optimierung der S6 behandelt: Gleisumbau Bad. Bahnhof, Haltestellen Riehen-Dorf und Niederholz sowie die Betriebskosten der ganzen Linie S6. Geplant war, die Haltestelle Ende 2006 in Betrieb zu nehmen. Dazu lieferte der Gemeinderat eine kostenmässige Gesamtkostenschau. Die einzelnen, für das Projekt notwendigen Verträge sollen später abgeschlossen werden.



2. Vorlage:

Investitionskredite und Betriebskostenbeitrag (619.2.4./848) Dezember 2005

CHF 3'596'000.- (brutto) S-Bahn Niederholz und CHF 1'663'000.- (brutto) Riehen Dorf

Dieser vom Einwohnerrat genehmigte Investitionskredit beinhaltete die beiden Haltestellen Riehen Dorf und Niederholz. Der Gemeinderat wurde zudem ermächtigt, mit dem Kanton eine Vereinbarung abzuschliessen. Der Kanton versprach ein Kostendach von CHF 3'000'000.- (CHF 2'500'000.- Niederholz und CHF 500'000.- Dorf), sodass die Gemeinde mit einer Netto-Investition von CHF 2'259'000.- rechnen musste. Im Gegenzug beteiligt sich die Gemeinde an den Betriebskosten für die Durchbindung der S6 vom Badischen Bahnhof zum Bahnhof Basel SBB und die Bedienung der Haltestellen in Riehen im Halbstundentakt mit einem jährlichen Beitrag von CHF 280'000.- (siehe auch Verträge). Der Kostenvoranschlag wurde durch den Wettbewerbsgewinner Prof U. Zbinden erstellt. Im Vergleich mit der Kostenschätzung, die in der Projektierungskreditvorlage aufgeführt war, sind die detailliert berechneten Kosten bereits rund 30% höher.

3. Vorlage:

Nachkredit zum Investitionskredit (08-0201.011/06-10.056) Juni 2007

CHF 1'068'000.- (brutto)

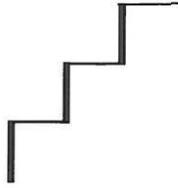
Im Juni 2006 hat sich herausgestellt, dass der vom Einwohnerrat bewilligte Projektierungskredit von CHF 263'000.- beim Investitionskredit nicht einberechnet wurde. Dieses folgenschwere Missgeschick veranlasste den Gemeinderat zur Überprüfung des Kostenvoranschlags durch einen ausgewiesenen Experten. Dieser kam zum Schluss, dass die ermittelte Gesamtsumme nur geringfügig unter jener des teuerungsbereinigten Kostenvoranschlags liege.

Massive Verteuerung

Nach Eingang der Offerten für das erste Vergabepaket zeichneten sich erhebliche Mehrkosten ab (+55%). Insbesondere die Unternehmerofferten zur Erstellung der Spundwand (+116%) am Bahndamm und für die Perronelemente (+57%) waren massiv teurer. Der Gemeinderat reagierte, indem er die Projektleitung beauftragte, die Submissionsergebnisse zu analysieren und Projektvarianten zu prüfen. Dies kam einem Baustopp gleich und hatte bei den Kosten der DB einen wesentlichen Einfluss. Es wurden fünf Varianten ausgearbeitet. Der Gemeinderat entschied auch aus terminlichen Gründen, an der ursprünglichen Variante festzuhalten.

Die GPK und die damalige Sachkommission SVU wurden entsprechend informiert.

Kantonsbeitrag: In diesem Zusammenhang hat der Gemeinderat den Kanton um eine Anpassung des Investitionsbeitrags ersucht. Dabei ging er davon aus, dass wiederum der im Vertrag festgelegte Verteilschlüssel (2/3) zur Anwendung gelange. Demnach würde der Kantonsbeitrag für die Haltestelle Niederholz um CHF 700'00.- auf CHF 3'200'000.- erhöht. Im Juni 2007 bewilligt der Einwohnerrat einen Nachkredit von CHF 1'068'000.- (brutto).



4. Vorlage:

Nachkredit zum Investitionskredit (10.3.2.11/10-14.184.01) Januar 2013

CHF 228'502.-

Die Ausführung des Projekts hat nun nochmals Mehrkosten von rund CHF 450'000.- ergeben. Die Gesamtkosten der S-Bahn-Station Niederholz belaufen sich nun auf CHF 5'377'144.- (bei der Projektierung ging man von CHF 2'930'000.- aus (+ 83%).

Die erneuten Mehrkosten sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass aufgrund des instabilen Bahndamms zusätzliche baustatische Massnahmen angeordnet wurden. Zudem waren unerwartete, zusätzliche Planungsleistungen der Deutschen Bahn sowie mehr Vermessungsaufwand nötig.

Die Kostenschätzung von Prof. Zbinden war ungenügend und die effektiven Kosten waren um rund 40% höher als die Schätzung gemäss erster Kreditvorlage. Obwohl er Erfahrung im Bau von Haltestellen hat, hat er zu wenig genau abgeklärt, welche Auswirkungen die Einforderung der deutschen Normen auf die Kosten haben. Allerdings muss eingeräumt werden, dass das Projekt sehr komplex und die Deutsche Bahn ein schwieriger Baupartner war. Der Kanton hat zugesichert, dass er sich über das Kostendach hinaus mit zusätzlichen rund CHF 222'000.- an den Mehrkosten beteiligt. Der Gemeinderat beantragt einen 2. Nachkredit von CHF 228'502.-.

Besprechung mit HH Gemeinderat Daniel Albiets und Abteilungsleiter Ivo Berweger (Hearing)

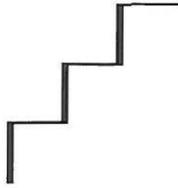
Die GPK-Mitglieder haben ihre Fragen vorab formuliert. An der Sitzung wurden der GPK folgende Dokumente überreicht:

- Vereinbarung zwischen Kanton BS und Gemeinde Riehen (14.3.2006)
- Bau- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der DB und dem Kanton BS (18.5.2006)
- Planungsvereinbarung zwischen der DB und der Gemeinde Riehen (07.04.2005)
- Plangenehmigung des Bundesamt für Verkehr (BAV) (20.07.2006)
- Projektorganisation

An der Besprechung wurde das ganze Projekt nochmals in groben Zügen besprochen. Vorgelegt wurden auch die Detailzahlen zu der globalen Tabelle im Anhang zur Vorlage. Ein besonderes Thema war die Tatsache, dass die Endabrechnung sehr lange Zeit (4 Jahre nach Bauabschluss) auf sich warten liess.

Dazu gab es folgende Auskunft:

Ein Grund für die lange Verzögerung war eine Klage der Firma Eggstein AG (heute STRABAG) beim Zivilgericht, in welcher sie Forderungen für ausserordentliche Tiefbauar-



Seite 4

beiten stellte. Dieser Prozess zog sich monatelang dahin und endete mit einem Vergleich, bei welchem die Gemeinde CHF 30'000.- anstelle der ursprünglich geforderten CHF 100'000.- zahlen musste (abzüglich CHF 6'500.- Anwaltskosten, welche die Firma STRABAG übernahm).

Die juristischen Kosten der Gemeinde beliefen sich insgesamt auf CHF 44'000.-. Diese wurden nicht dem Bauprojekt belastet, da es sich nicht um Projektkosten handelte, die von vornherein geplant wurden. Gemäss aktueller Rechnungslegung werden keine Rückstellungen für allfällige Streitigkeiten gemacht.

Ein zweiter Grund für die Mehrkosten waren zusätzliche Planungskosten der Deutschen Bahn, welche von der Gemeinde während langer Zeit untersucht und hinterfragt wurden, letztlich aber nicht bestritten werden konnten. Als wichtige Erkenntnis ist mitzunehmen, dass für Bauten auf ausländischem Boden, als solche gelten die Geleise der Deutschen Bahn, deutsche Normen gelten, ungeachtet dessen, dass die CH-Normen auch streng sind. Der Gemeinderat konnte zur Schadensbegrenzung immerhin einen zusätzlichen Beitrag des Kantons und einen Kursgewinn durch die Abrechnung mit der DB zum heutigen Euro-Kurs anstelle des Kurses zur Zeit der Rechnungsstellung herausholen.

Insgesamt war das Projekt sehr anspruchsvoll und die Projektorganisation aus heutiger Sicht zu kompliziert und mit zu vielen Schnittstellen versehen. Heute würde die Gemeinde wohl nicht mehr als Bauherrin auftreten. Gemäss einem ausgewiesenen Baujuristen, der im Auftrag der Gemeinde die definitiven Kosten überprüft hat, handle es sich um Mehrkosten, die für die Realisierung der Haltestelle effektiv angefallen sind (um sogenannte 'Sowieso-Kosten') und nicht durch grobe Planungsfehler verursacht wurden. Deshalb handelt es sich rechtlich gesehen nicht um einen Schaden, somit sei es auch praktisch nicht möglich, den Architekten und Generalplaner Prof. U. Zbinden finanziell in die Verantwortung zu nehmen.

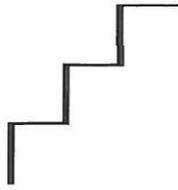
Weitere wichtige Beurteilungskriterien

Projektorganisation

Die der Kommission ausgehändigte Projektorganisation zeigt, wie komplex das Konstrukt war (ca. 30 Personen und Organisationen waren beteiligt). Der Generalplaner (Prof. U. Zbinden) war gemäss SIA- Norm 102 für die Einhaltung der Kosten verantwortlich, die Bauherrin (Gemeinde Riehen) für die Qualitätskontrolle, welche jedoch nicht im Detail gemacht werden konnte. Es zeigte sich, dass namentlich die Kontrolle der anfallenden Kosten bei der Deutschen Bahn sehr schwierig war, nicht zuletzt, weil die DB selbst sehr komplex strukturiert ist.

Verträge

Gemäss Art. 3. Abs. 1 des Staatsvertrags vom 27. Juli 1852 betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet ist einzig der Kanton befugt, eine



Seite 5

Vereinbarung mit der Deutschen Bahn AG abzuschliessen. Die Gemeinde war aber massgebend als Bauherrin am Bau und an der Finanzierung der Haltestelle Niederholz beteiligt. Dazu kommt die Tatsache, dass der Kanton Basel-Stadt laut Vertrag mit der Deutschen Bahn Abrechnungspartner war. Die Gemeinde Riehen musste die geflossenen Zahlungen akzeptieren.

Der Vertrag zwischen der Gemeinde Riehen und dem Kanton Basel-Stadt wurde im März 2006 abgeschlossen. Darin verpflichtete sich der Kanton zu einer Investitionsleistung von max. 3 Mio. Franken (Kostendach) an die beiden Haltestellen in Riehen (2/3 Niederholz und 1/3 Dorf).

Auf Bundesebene wurde das Projekt mit einer sogenannten Plangenehmigung bewilligt.

Kostendach

Die Gemeinde war zwar Bauherrin, trotzdem bestand nur ein Kostendach für den Beitrag des Kantons an die Gemeinde, nicht aber gegenüber den Leistungserbringern (z.B. DB).

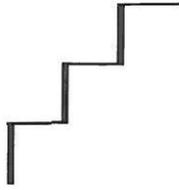
Der Kanton wies gegenüber der Gemeinde die Forderungen, die aus der Klage der Firma Eggstein AG hervorgingen, zurück, beteiligte sich aber mit 10% an den Zusatzkosten der Deutschen Bahn. An den übrigen Mehrkosten beteiligte sich der Kanton mit 2/3.

Besitzverhältnisse / Unterhalt S-Bahn-Haltestelle Niederholz

Der Vorplatz und das Gebäude gehören der Gemeinde Riehen, das Perron der Deutschen Bahn. Für den Unterhalt (Reinigung und Winterdienst) des gesamten oberen Bereichs inklusive Treppe ist die Deutsche Bahn zuständig, für den Lift und den Bereich auf Strassenniveau die Gemeinde. Der Unterhalt ist mündlich geregelt, eine schriftliche Vereinbarung steht bis heute noch aus. Die DB wurde bereits mehrmals aufgefordert, eine entsprechende Vereinbarung vorzulegen.

Sind noch Rechnungen offen?

Nein, die Rechnungen sind alle bezahlt. Die Schlussrechnung der DB wurde zunächst um den strittigen Betrag zurückgehalten. Der Kanton schuf nach zähen Verhandlungen schliesslich Tatsachen, indem er die Rechnung der DB direkt beglich, diesen Betrag vom Kantonsbeitrag an die Gemeinde abzog und den Rest an die Gemeinde überwies. Um einen höheren Betrag zu bekommen, müsste sich die Gemeinde an den Kanton halten. Angesichts des mehrfach erhöhten Kantonsbeitrags, trotz ursprünglich vereinbarten Kostendachs, wäre die Forderung kaum durchsetzbar.



Beurteilung der GPK und Antrag an Einwohnerrat

Aus Sicht der GPK sind folgende Details für die mangelhafte Planung und Kostenüberschreitung verantwortlich:

- Zeitlicher Druck
Die Regio S6 sollte möglichst rasch in Betrieb gehen.
- Übernahme der Planung / Bauherrin durch die Gemeinde Riehen
Die Übernahme hatte etwas damit zu tun, dass die DB nicht im gewünschten Tempo an das Werk ging. Wenigstens wird dies in der Investitionsvorlage vom Dez. 2005 so dargestellt (s. Vorlage 619.2.4 /Nr. 848 Dez.2005, S. 3).
- Fehlende Erfahrung auf internationalem Gebiet durch den Generalplaner
Die Anwendung von ausländischen Normen kann rasch zu erhöhten Kosten führen.
- Kompetenz- und Verantwortlichkeitsprobleme
Bauherrin ist die Gemeinde Riehen, Kostenabrechnung erfolgt vom für die DB zuständigen Kanton Basel-Stadt.
- Schwierige Übersicht über Zuständigkeiten bei der DB

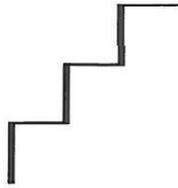
Die obgenannten Punkte müssen bei zukünftigen Projekten von allen Beteiligten beachtet werden. Besonders bei Projekten, die über das Gemeindegebiet hinausgehen, oder wie im vorliegenden Falle von einem anderen Staat beeinflusst werden. Die Hierarchien sind zu beachten, d.h. nicht der Einfachheit halber oberste Verantwortung übernehmen. Diese Ansichten wurden vom Auskunft gebenden Gemeinderat und Abteilungsleiter ebenfalls bekundet.

Dem Abschluss von Verträgen ist besondere Beachtung zu schenken. Nebenbei ist hier auch eine regelmässige Überprüfung von bestehenden Verträgen und allfällige Fristen vorzusehen. Im damaligen Vertrag mit dem Kanton Basel-Stadt wird eine Betriebskostenbeteiligung der Gemeinde Riehen an die S-Bahn-Verbindung zum Bahnhof SBB von CHF 280'000.- für vorerst 5 Jahre erwähnt. Dies ist nachzuprüfen.

Im Bereich Kostenüberprüfung bei Investitionen sind klare Richtlinien und Verantwortlichkeiten zu prüfen. Die externe Kostenüberprüfung (z.B. durch den Generalplaner) befriedigt nicht.

Für die Betriebskosten ist mit der Deutschen Bahn unverzüglich ein Vertrag abzuschliessen.

Bei den geplanten Unterführungen im Stettenfeld ist aufgrund der Erfahrungen, die man mit der DB gemacht hat, besondere Vorsicht im Hinblick auf die Kostenkontrolle geboten.



Seite 7

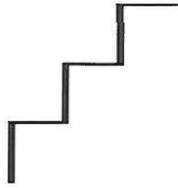
Die GPK verzichtet nach so langer Zeit darauf, nach politisch Verantwortlichen zu suchen, zumal keine strafrechtlichen Vergehen auszumachen sind. Der Einwohnerrat steht in grossem Masse selber in Verantwortung, hat er doch 3 Vorlagen genehmigt. Auch hier erinnert man sich an die zeitliche Herausforderung. Die GPK ersucht den Gemeinderat und die Verwaltung alle Vorkehrungen zu treffen, damit solche unschönen Vorkommnisse in Zukunft unterbleiben.

Welche Lehren sind politisch aus dieser Angelegenheit zu ziehen?

- Es ist unbefriedigend, dass die Gemeinde die Bauherrschaft über ein Projekt übernommen hat, dessen Verlauf sie nur am Rande beeinflussen konnte.
- Die hohen Kosten, die unter „Unvorhergesehenes“ aufgelaufen sind, sind unbefriedigend. Bei absehbaren Kostenüberschreitungen muss auf allen Ebenen schneller reagiert werden.
- Es soll in Zukunft geprüft werden, ob man sich auch gegen Kostenüberschreitungen bei sogenannten Sowieso-Kosten besser absichern kann.
- Die Tatsache, dass der Kanton Fakten schuf, indem er eine Rechnung der DB einfach bezahlte, obwohl die Gemeinde die Kosten bestritt, soll mit dem Kanton noch einmal thematisiert werden, um eine Wiederholung zu verhindern.
- Bei Bauprojekten kann entweder ein Investitionskredit für das gesamte Projekt beantragt werden oder ein Projektierungskredit (Planungskredit). Bei der ersten Variante ist die Planungssicherheit weniger hoch, da die Kosten nur aufgrund eines Vorprojekts geschätzt werden. Wird hingegen zuerst ein Bauprojekt erarbeitet sowie das Baubewilligungs- und Ausschreibungsverfahren durchgeführt, ist die Planungssicherheit höher. Diese Variante bringt jedoch bereits Kosten mit sich, die verloren gehen, wenn der Investitionskredit am Ende nicht genehmigt wird. Es gilt in jedem Fall sorgfältig abzuwägen, welche Variante sinnvoller ist.

Die GPK empfiehlt dem Einwohnerrat auf Antrag des Gemeinderats für den Neubau der S-Bahn-Haltestelle Niederholz einen 2. Nachkredit von CHF 228'502.- zu bewilligen.

Sie tut dies trotz erheblicher Mängel im Verlaufe des Projekts. Diese lassen sich im Nachhinein nicht mehr korrigieren. Die juristischen Möglichkeiten sind mit einem Vergleich als erledigt zu betrachten. Die gewonnen negativen Erkenntnisse sollen aber dazu dienen, in Zukunft solche Fehler zu vermeiden.



Seite 8

Verwendete Textausschnitte aus:

- Vorlage 619.2.4 (828) Dez 2004
- Vorlage 619.2.4 (848) Dez 2005
- Vorlage 08-0201.011 Juni 2007
- Vorlage 10.3.2.11 Jan 2013
- Protokoll GPK 366 März 2013

Riehen, 17. Mai 2013

Geschäftsprüfungskommission GPK:

Silvia Schweizer
Vizepräsidentin