

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zum Zwischenbericht des Gemeinderats zum Investitionskredit „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen“

Bericht an den Einwohnerrat

1. Ausgangslage

Am 7. April 2015 begannen die Bauarbeiten zur Realisierung des Projekts für ein attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum in Riehen. Dazu wurde vom Einwohnerrat im November 2013 ein Investitionskredit in der Höhe von CHF 3,32 Mio. bewilligt und in einer Referendumsabstimmung im April 2014 vom Volk bestätigt. Am 7. April 2015 wurde mit den Bauarbeiten begonnen mit dem Ziel, diese mit Rücksicht auf die ansässigen Geschäfte noch vor der Weihnachtszeit 2015 beenden zu können. Mit Datum vom 15. September 2015 wurde der Einwohnerrat vom Gemeinderat mit einem Zwischenbericht über eine voraussichtliche Kostenüberschreitung in der Höhe von CHF 500'000 (Basis Kostenprognose August 2015) informiert. Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat „den Zwischenbericht zur Kenntnis zu nehmen“. Der Einwohnerratspräsident entschied, den Zwischenbericht der GPK zur Berichterstattung an den Einwohnerrat zu überweisen.

2. Faktenlage gemäss Zwischenbericht des Gemeinderats

Gemäss dem Zwischenbericht des Gemeinderats vom 15. September 2015 präsentiert sich folgende Faktenlage:

Unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Bauteuerung soll die Kostenüberschreitung nicht mehr als 15% betragen und somit im Rahmen der von den Planern ausgewiesenen Genauigkeit der Kostenschätzung von +/- 15% liegen. Im Zusammenhang mit der Realisierung des Projekts kommen aber weitere nicht als direkte Investitionskosten verrechnete Ausgaben dazu (vgl. auch Anhang):

a) In der Vorlage nicht vorgesehene Massnahmen (z. B. Versetzung Zäslinbrunnen (CHF 79'000); Optimierte Elektro- und Wasseranschlüsse für Marktstände (CHF 53'000); Neue Infovitrine (CHF 55'000); Neue Veloständer (CHF 22'000). All diese Kosten wurden nicht dem Investitionskredit, sondern den einzelnen bewilligten Globalkrediten belastet.

b) Geplante bauliche Massnahmen wurden als Unterhalts-/ Erneuerungsarbeiten über das entsprechende Globalbudget des Produkts abgerechnet (z.B. Neue Infovitriren).

c) Die im Kredit eingerechneten und vorgesehenen Baumassnahmen im Bereich der Rössligasse (ca. CHF 300'000) wurden nicht realisiert. Allfällige weitere Mehrkosten für diesen Bauabschnitt werden folglich erst in der angekündigten separaten Vorlage für die Rössligasse sichtbar.

Hinzu kommt, dass der Gemeinderat auch Mitte Oktober 2015 die schlussendlich effektiv



anfallende Kostenüberschreitung noch nicht abschätzen kann. Die zusätzlich angemeldeten Forderungen aus den Nachausmassen sind im aktuellen Stand der Kostenüberschreitung noch nicht enthalten. Diese werden von der Verwaltung aber überprüft. Mit einem grösseren Betrag ist aber nicht zu rechnen.

In Anbetracht dessen, dass das Projekt mit einem Referendum bekämpft wurde, müssen die Kosten besonders sorgfältig ausgewiesen werden. Nach Abzug der Projektkosten für den nicht realisierten Abschnitt Rössligasse (CHF 300'000) und einem Zuschlag für die Bauteuerung beträgt nach Ansicht der GPK die bewilligte Kreditsumme CHF 3,244 Mio. Sollte die Kostenüberschreitung den Rahmen von +15% nicht überschreiten, so stehen für das Projekt maximal CHF 3,731 Mio. zur Verfügung.

3. Ursachen der Kostenüberschreitung

Die Ursachen der Kostenüberschreitung werden vom Gemeinderat im Zwischenbericht transparent und glaubwürdig dargelegt:

- Der Kostenvoranschlag war teilweise unvollständig und ungenau. So wurden vorhersehbare Kosten wie zum Beispiel Begleitmassnahmen wie die Busumleitung, die Lichtsignalsteuerung oder die öffentliche Beleuchtung nicht eingerechnet.
- Für Unvorhergesehenes wurde kein Betrag als Reserve eingerechnet.
- Im Rahmen der Detailprojektierung wurden Projektanpassungen vorgenommen, welche zu Mehrkosten führten.
- Der enorme Zeitdruck, die Komplexität des Projekts und die Rücksichtnahme auf den Betrieb der ansässigen Geschäfte liess eine langsamere und damit auch sorgfältigere Planung des Projekts nicht zu.

4. Projektverlauf

Die Ursachen der Budgetüberschreitung können aus Sicht der GPK nachvollzogen werden (vgl. 3.). Unverständlich bleibt aber, weshalb der Gemeinderat so spät, d. h. praktisch erst kurz vor Bauabschluss die GPK über die voraussichtliche Kostenüberschreitung informierte und damit aus Sicht der GPK § 42 der Finanzhaushaltordnung¹ missachtete. Es ist nachvollziehbar, dass ein Baustopp zwecks Bewilligung eines Nachkredits wenig sinnvoll gewesen wäre. Aber zumindest eine Information hätte erfolgen müssen.

Um die Handlungsweise der Projektsteuerungsgruppe (Vorsitz: GR G. Vogel) und die Kostenentwicklung verstehen zu können, wurden die Protokolle der 18 Sitzungen der Projektsteuerung zwischen dem 1. Juli 2014 und 29. September 2015 ausgewertet. Drei Fragen stehen für die GPK im Vordergrund:

- 1) Ab welchem Zeitpunkt waren der Projektsteuerungsgruppe resp. dem Gemeinderat die Kostenüberschreitung und deren Ausmass bekannt?
- 2) Welche Kosten werden im Sinne von Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten über Produkte der Leistungsaufträge finanziert?
- 3) Weshalb wurde die GPK nicht rechtzeitig über die Kostenentwicklung informiert?



4.1 Chronologie des Projektverlaufs

Damit die einzelnen Entscheidungen zeitlich besser eingeordnet werden können, wird die Chronologie des Projekts kurz zusammengefasst:

27. November 2013 Einwohnerrat genehmigt Investitionskredit „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen“.
13. April 2014 Die Stimmbevölkerung von Riehen stimmt in der Referendumsabstimmung dem Projekt zu.
1. Juli 2014 An der 1. Sitzung der Projektsteuerungsgruppe wird festgestellt, dass die notwendigen Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten in der Vorlage nicht ausgewiesen wurden.
19. August 2014 An der 2. Sitzung der Projektsteuerungsgruppe wird festgehalten, dass im Auftrag des Gemeinderats die GPK über die notwendigen Unterhaltsarbeiten informiert werden muss.
8. Januar 2015 An der 7. Sitzung der Projektsteuerungsgruppe liegt erstmals ein Kostenvoranschlag vor. Dieser beziffert eine Kostenüberschreitung von CHF 400'000. Es wird festgestellt, dass in der Vorlage wegen einem Missverständnis die Reserve für Unvorhergesehenes von 15% nicht einberechnet wurde.
24. März 2015 An der 10. Sitzung der Projektsteuerungsgruppe wird die Notwendigkeit eines Nachkredits festgestellt, da der Kredit voraussichtlich mit über CHF 400'000 überschritten wird.
31. März 2015 Der Gemeinderat beschliesst die Aufteilung des Projekts in zwei unabhängige Teilprojekte (Schmiedgasse/Webergässchen und Rössligasse). Der Einwohnerrat und die GPK sollen „bald“ informiert werden.
6. April 2015 Baubeginn.
15. September 2015 Der Zwischenbericht wird vom Gemeinderat verabschiedet und am 25. September 2015 an den Einwohnerrat verschickt.
31. Oktober 2015 Feierliche Einweihung des „Dorfplatzes“.

4.2 Kostenentwicklung

Am 8. Januar 2015 wird in der 7. Sitzung erstmals ein Kostenvoranschlag für die Umgestaltung des Dorfplatzes vorgestellt. Dieser bezifferte die Kosten auf CHF 3,7 Mio. statt den im Kredit verfügbaren CHF 3,3 Mio. Mit CHF 400'000 liegt man zwar innerhalb der Genauigkeit der Kostenschätzung von +/- 15%, da aber dieser Betrag im Kredit nicht einberechnet wurde, müsste der Einwohnerrat für eine solche Kostenüberschreitung einen Nachkredit genehmigen. Gemäss Sitzungsprotokoll vom 8. Januar 2015 (Zitat) „waren diese 15% im Kredit ursprünglich eingerechnet, wurden jedoch aufgrund eines Missverständnisses wieder abgezogen. Im Kostenvoranschlag für die Kreditvorlage waren entsprechend weder Reserven noch Unvorhergesehenes eingeplant. Die Idee war auch, die Zahl innerhalb des zu erwartenden Rahmens ohne viel Reserve zu halten“ (Zitat Ende). In der Sitzung vom 12. Februar 2015 wurde festgestellt, dass die Kosten v. a. wegen der Foundationsschicht ansteigen. Diese war offenbar schlechter als angenommen.



An der Sitzung vom 16. Juni 2015 lag die Kostenüberschreitung indexbereinigt bei +27,8%. Dieser Betrag wurde als „enorm“ bezeichnet. Dies wurde auf einen sehr ungenauen Kostenvoranschlag zurückgeführt. Eine Prognose für die zusätzlichen Kosten war ebenfalls schwierig, da die Unternehmen die Nachausmasse nicht lieferten.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Gemeinderat bereits vor Baubeginn über die Kostenüberschreitung informiert war. Aus den Protokollen der Projektsteuerungsgruppe wird aber ersichtlich, dass der Gemeinderat während dem ganzen Projektverlauf über die Kostenentwicklung jeweils erst im Nachhinein informiert wurde und kaum Einfluss auf deren Entwicklung nehmen konnte.

4.3 Zusätzliche Kosten für Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten zu Lasten laufender Leistungsaufträge

Bereits in der 1. Sitzung vom 1. Juli 2014 wird festgestellt, dass die zusätzlich zum Investitionskredit notwendigen Unterhalts- und Erneuerungskosten in der genehmigten Kreditvorlage nicht ausgewiesen wurden. Im Bericht der GPK vom 13. Februar 2014 zur Schlussabrechnung der Sanierung der Spielplätze wird klar festgehalten, dass künftig in einem Investitionskredit die benötigten zusätzlichen Mittel aus Leistungsaufträgen separat auszuweisen sind. Die Kreditvorlage zur Neugestaltung des Dorfzentrums wurde jedoch vor der Stellungnahme der GPK erstellt. Auf eine Information der GPK wurde aber verzichtet.

In der 15. Sitzung vom 23. Juni 2015 wurde darüber informiert, welche Kosten einem Produkt belastet werden können, da sie nicht direkt durch das Projekt verursacht sind oder sowieso angefallen wären. Damit konnte die Kostenüberschreitung von 27,8% (vgl. 3.) auf unter 15% reduziert werden. Die Berechtigung für die Auslagerung in Produkte der Leistungsaufträge ist bei einzelnen Posten (z.B. Beleuchtung) aus Sicht der GPK fraglich.

Die Zusammenstellung (vgl. Anhang) zeigt auch, dass diese ausgelagerten Kosten einen Umfang von CHF 717'500 (Stand 2. November 2015) haben.

4.4 Information der GPK und des Einwohnerrats

Bereits in der 2. Sitzung vom 19. August 2014 wurde unter dem Traktandum 3 „Vorgaben aus dem Gemeinderat vom 29. Juli 2014“ folgender Beschluss des Gemeinderats festgehalten: „Die GPK muss informiert werden, dass zusätzliche Kosten für die Sanierung des Plattenbelags im Webergässchen (Unterhaltsarbeiten) anfallen, welche nicht in der Kreditvorlage eingerechnet wurden“. Dieser Beschluss des Gemeinderats wurde nicht umgesetzt.

An der 11. Sitzung vom 24. März 2015 - also zwei Wochen vor Baubeginn - wurde definitiv klar, dass ein Nachkredit notwendig wird, da der Kredit voraussichtlich um ca. CHF 400'000 überschritten werde. Diese Summe lag zwar mit +13% immer noch in der Genauigkeitstoleranz von 15%, überschreitet aber die Ausgabenkompetenz des Gemeinderats. Hinzu kommt, dass in dieser Summe der projektierte Anteil der Rössligasse nicht enthalten war. Der Gemeinderat wurde aufgefordert, „das weitere Vorgehen (Zeitpunkt für Beantragung des Nachkredits, Orientierung GPK) zu besprechen“.

Auf Grund der Gemeinderatssitzung vom 31. März 2015 wurden in der 12. Projektsteuerungssitzung vom 14. April 2015 für das weitere Vorgehen folgende Massnahmen beschlossen (Zitat aus dem Protokoll der Sitzung vom 14. April 2015): „Das gesamte Projekt soll im Sinne einer transparenten Lösung in zwei Teilprojekte aufgeteilt werden (Schmiedgas-



se/Webergässchen; Rössligasse). Für das erste Teilprojekt soll noch vor Abschluss der Bauarbeiten ein Nachtragskredit beantragt werden, jedoch erst, wenn die Arbeiten etwas weiter fortgeschritten sind und die Kosten damit besser beziffert werden können. Der Einwohnerrat und die GPK sollen diesbezüglich bald informiert werden. Eine Kreditvorlage soll im Juni an den Gemeinderat gehen.“ Eine „baldige“ Information der GPK resp. des Einwohnerrats erfolgte nicht. Der Zwischenbericht wurde vom Gemeinderat am 15. September 2015 verabschiedet, am 25. September 2015 an den Einwohnerrat verschickt und für die Einwohnerratssitzung vom 25. November 2015 traktandiert. Am 31. Oktober 2015 fand die feierliche Einweihung statt!

5. Fazit der GPK

Auf Grund des Zwischenberichts des Gemeinderats, den Protokollen der Projektsteuergruppe sowie den mündlichen Erläuterungen der Gemeinderatsmitglieder und Fachpersonen der Verwaltung kommt die GPK zu folgenden Schlussfolgerungen betreffend die Abwicklung des Projekts für ein attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum in Riehen.

Einbezug der Geschäftsprüfungskommission und des Einwohnerrats:

Der Gemeinderat hat es klar versäumt, die GPK rechtzeitig zu informieren und gemeinsam zu prüfen, wie §42 der Finanzhaushaltsordnung für dieses Projekt gehandhabt werden soll. Mit diesem Vorgehen vergab der Gemeinderat eine Chance, das Vertrauen zwischen Parlament und Regierung zu stärken und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu fördern.

Verwaltungsinterne fachliche Kapazitäten und Abläufe im Bereich Bau:

Es ist unbestritten, dass der Kostenvoranschlag (KV) unsorgfältig und unvollständig erarbeitet wurde. Verwaltungsintern muss dringend geklärt werden, weshalb diese Unzulänglichkeiten im KV nicht rechtzeitig festgestellt werden konnten. Eine Überprüfung der Abläufe und Zuständigkeiten aber auch der fachlichen und zeitlichen Kapazitäten ist aus Sicht der GPK unabdingbar.

Im Sinne eines sparsamen Umgangs mit den Finanzen begrüsst die GPK, dass bei einem Investitionskredit keine grossen Reserven durch die Verwaltung eingebaut werden. Damit künftig komplexe Projekte unter Einhaltung der Gemeindeordnung und der Finanzhaushaltsordnung umgesetzt werden können, müssen neue Instrumente geprüft werden.

Integration von ordentlichen Budgets aus den Produkten in die Projektfinanzierung:

Die Finanzierung von bestimmten Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten im Rahmen eines Projekts zu Lasten der Kredite aus den betreffenden Produkten ist unbestritten. Vereinbart wurde auch, dass diese Kosten künftig im Kreditbegehren gesondert ausgewiesen werden müssen. In Anbetracht dessen, dass in der Vorlage „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen“ dies noch nicht erfolgte, hätte der Gemeinderat in Anbetracht der absehbaren Kostenüberschreitung die GPK informieren müssen. Man hätte so verhindert, dass der Eindruck entsteht, dass so viele Budgetposten in die Produktrechnungen ausgelagert werden, bis die Kostenüberschreitung im akzeptierten Rahmen von +15% zu liegen kommt. Zumindest kann man die entsprechenden Abschnitte in den Protokollen der Projektsteuergruppe so verstehen. So wurde zum Beispiel die Beleuchtung in der Vorlage vom 30. April



Seite 6 2013 als Projektkosten mit einem Betrag von CHF 197'780 ausgewiesen. Dies entspricht unter Einbezug der Bauteuerung und den 15% Reserven einer Summe von CHF 244'051. Auch wenn ein Betrag für die nicht realisierte Baumscheibe in der Rössligasse abgezogen werden muss, ist es doch erstaunlich, dass aktuell (Stand 2. November 2015) nur CHF 165'000 dem Projekt belastet werden. Alle anderen Kosten werden dem Globalkredit Mobilität und Versorgung belastet.

Organisation Gemeinderat:

Der Gemeinderat beschloss an seiner Sitzung vom 29. Juli 2014, dass die GPK über eine Kostenüberschreitung im Bereich des Webergässchens informiert werden soll. Anlässlich der Anhörung konnte seitens Gemeinderat nicht erklärt werden, weshalb dieser Auftrag nicht ausgeführt wurde. Wäre die Information zu diesem Zeitpunkt an die GPK gelangt, hätte die GPK rechtzeitig einbezogen werden können.

Die GPK erwartet vom Gemeinderat, die Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse mit einer geeigneten Kontrolle zu garantieren.

6. Antrag an den Einwohnerrat

Die GPK beantragt dem Einwohnerrat die Kenntnisnahme des Zwischenberichts zum Investitionskredit des Projekts *Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen*.

Riehen, 6. November 2015

Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:

Dr. Christian Griss

¹ Finanzhaushaltordnung der Gemeinde Riehen: § 42: Nachkredit

1

Reicht ein Kredit nicht aus, um die mit dem Kreditbeschluss bezweckte Aufgabe zu erfüllen, bedingt die erforderliche zusätzliche Ausgabe einen Nachkredit. Massgebend sind die §§ 36 und 37 der Gemeindeordnung.

2

Nachkredite werden der zuständigen Behörde unterbreitet, bevor zusätzliche Verpflichtungen eingegangen werden.

Anhang: Bericht zuhanden der GPK betreffend der im Zuge der Umgestaltung des Dorfzentrums realisierten zusätzlichen Projekte

Bericht zuhanden der GPK betreffend der im Zuge der Umgestaltung des Dorfzentrums realisierten zusätzlichen Projekte (nicht Bestandteil des Kredits)

Produktgruppe Mobilität und Versorgung

Zulasten Investitionsrechnung Produkt Verkehrsnetz	
- Sanierung Plattenbelag Webergässchen Süd (realisiert 2015)	CHF 20'000
- Sanierung Plattenbelag Webergässchen Nord (Realisierung mit Rössligasse)	CHF 170'000
- Öffentliche Beleuchtung Schmiedgasse	CHF 75'000
- Öffentliche Beleuchtung Webergässchen	CHF 90'000
- Öffentliche Beleuchtung Wettsteinstrasse	<u>CHF 30'000</u>
Total	CHF 385'000

In der laufenden Rechnung des Produkts Verkehrsnetz, PG Mobilität und Versorgung 2014 bis 2017, ändern sich die Abschreibungshöhe und der kalkulatorische Zins aufgrund von Investitionen nicht, weil diese von einem Gesamtwert des Strassennetzes inkl. öffentlicher Beleuchtung errechnet werden. Der Gesamtwert des Strassennetzes wurde aufgrund eines Durchschnittsquadratmeterwerts der Strassen berechnet. Die Kosten einer einzelnen Strasse verändern deshalb den Gesamtwert nicht. Darum haben die Investitionen keine Auswirkung auf die Rechnung und den Globalkredit. Der Gesamtwert verändert sich nur, wenn zusätzliche Strassen gebaut werden (z.B. mittelfristig im Stettenfeld).

Bemerkung zur Sanierung Webergässchen: Im Bereich Süd deutlich weniger Sanierungsmassnahmen nötig als im Bereich Nord (z.B. Anlieferschwerverkehr Coop aus dem Winkelgässchen).

Zulasten laufende Rechnung Produkt Verkehrsnetz	
- Verbesserung Elektro und Wasseranschlüsse Marktstände	CHF 53'000
- Neue Infovitrine an Schmiedgasse	CHF 18'400
- Neue Gussroste im Allmendbereich	CHF 25'000
- 2 neue Litfasssäulen	CHF 8'000
- Neue Sitzbänke	<u>CHF 5'000</u>
Total	CHF 109'400

Der Globalkredit Mobilität und Versorgung 2014 bis 2017 wird nicht überschritten. Das Budget 2014 wurde um rund 2.1 Mio. unterschritten.

Zulasten laufende Rechnung Produkt Mobilität	
Neue Veloständer	CHF 22'000

Der Globalkredit Mobilität und Versorgung 2014 bis 2017 wird nicht überschritten. Das Budget 2014 wurde um rund 2.1 Mio. unterschritten.

Produktgruppe Siedlung und Landschaft

Zulasten laufende Rechnung Produkt Grünanlagen und Friedhof	
- Bepflanzung der Rabatten nach Abschluss der Bauarbeiten	CHF 8'000
- Bewässerung der Bäume aufgrund der Hitze	CHF 7'000
- Neue Wasseranschlüsse für Baumbewässerung	CHF 7'000
- Baumpflegemassnahmen	<u>CHF 10'000</u>
Total	CHF 32'000

Der Globalkredit Siedlung und Landschaft 2011 bis 2015 wird nicht überschritten. Die Kosten werden den normalen Unterhaltskosten des Produkts Grünanlagen und Friedhof, Teilprodukt Verkehrsgrün belastet.

Strukturkosten

Zulasten laufende Rechnung Kosten und Erlöse Liegenschaften Verwaltungsvermögen	
- Neue Infovitrine Gemeindehausvorplatz	CHF 41'100
- Stilllegung Öltank Gemeindehaus	CHF 16'000
- Gemeindehaus, Reparatur Fassade (Feuchtigkeitsschäden im Sockelbereich)	CHF 25'000
- Aufhebung nicht mehr benötigte Lüftungsschächte	<u>CHF 8'000</u>
Total	CHF 90'100

Betriebs- und Unterhaltskosten des Gemeindehauses gehen zulasten der Strukturkosten, da das Gemeindehaus der gesamten Verwaltung dient. Die Stilllegung des Öltanks, die Erneuerung der Fassade sowie die Aufhebung der Lüftungsschächte gehen zulasten der ISR (Instandsetzungsrückstellung).

Die aufgeführten Strukturkosten führen nicht zur Überschreitung eines Leistungsauftrags.

Neutrales

Zulasten laufende Rechnung Neutrales a.o. Kosten/Beschlüsse ER/GR	
Neuer Standort Zäslinbrunnen inkl. Werkleitungsbau	CHF 79'000

Der Gemeinderat hat entschieden, dass das Projekt dem Neutralen belastet werden kann.