

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Vorlage „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen, Nachkredit zum Investitionskredit“

Bericht an den Einwohnerrat

1. Ausgangslage

Im November 2013 hat der Einwohnerrat für die Realisierung eines attraktiven, fussgängerfreundlichen Dorfzentrums einen Investitionskredit in der Höhe von CHF 3'328'780 beschlossen, welcher in einer Referendumsabstimmung im April 2014 bestätigt wurde. Das Projekt wurde zwischen April und Oktober 2015 realisiert und am 31. Oktober 2015 feierlich eingeweiht. Bereits anfangs 2015 zeichnete sich ab, dass der bewilligte, indexbereinigte Kredit voraussichtlich überschritten wird. Im September 2015 wurde der Einwohnerrat vom Gemeinderat darüber informiert, dass ein Nachkredit nötig sein wird. Das genaue Ausmass der Kostenüberschreitung liegt nun vor.

Die GPK wurde im August 2015 erstmals mündlich über die Kostenüberschreitungen informiert. In ihrem Bericht zum Zwischenbericht des Gemeinderats zum Investitionskredit „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen“ nahm sie gegenüber dem Einwohnerrat zu erwarteten Kostenüberschreitung ausführlich Stellung (Nr. 14-18.065.02).

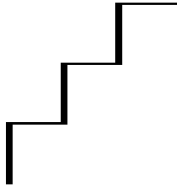
Nach Abschluss der Bautätigkeit wurde die GPK im Frühling 2016 über den Stand der Dinge orientiert. Aufgrund der grossen Komplexität des Projekts beschloss sie, der Revisionsgesellschaft BDO einen Auftrag, betreffend externe Prüfung des Bauprojekts unter Einbezug eines Bautreuhänders, zu erteilen. Dieser Vorschlag wurde vom Gemeinderat unterstützt.

Die Vorlage Nr. 14-18.065.03 „Attraktives und fussgängerfreundliches Dorfzentrum Riehen, Nachkredit zum Investitionskredit“ wurde der GPK vom Ratsbüro zur Prüfung übergeben.

2. Beurteilung des Projekts durch die Revisionsgesellschaft BDO

Ende September 2016 legte die BDO der GPK ihren Bericht vor. Darin wurden hauptsächlich folgende Punkte festgehalten:

Grundsätzlich hat die Gemeinde ein in sich stimmiges Bauwerk erhalten, welches – mit Ausnahme des Abschnitts Rössligasse - termingerecht beendet wurde. Bei der Beurteilung des Projekts und der Kostenfolgen hängt vieles von der Frage ab, ob die Einhaltung des Termins tatsächlich die Priorität haben sollte, die ihm der Gemeinderat einräumte. Im Januar



2015 erfolgte die Eurokursfreigabe, was bei den Detailhändlern in Riehen eine gewisse Panik verursachte. Unter diesem Eindruck erfolgte das Versprechen, die Umgestaltung des Dorfkerns innerhalb kürzester Zeit und noch vor Beginn des (wichtigen) Weihnachtsgeschäfts über die Bühne zu bringen. Von Anfang an stand das Projekt in der Bauphase damit unter einem enormen zeitlichen Druck, welcher unter anderem Ursache für verschiedene Fehler und Versäumnisse war.

Die BDO bemängelt namentlich die Qualität des Kostenvoranschlags und empfiehlt insgesamt, der Qualität der Kostenbasis mehr Beachtung zu schenken. Zudem sollen in Einwohnerratsvorlagen die Reserven transparent ausgewiesen werden. Im Weiteren empfiehlt die BDO für Projekte dieser Komplexität die Erstellung eines technischen Berichts sowie eines Nutzungs- und Unterhaltungsplans und eines Sicherheitsplans. Der Zeitplan wird als zu ambitiös beurteilt. Zudem wird im Bericht der BDO moniert, dass der Kreditentscheid einzig auf Stufe Vorprojekt erfolgte. Sie empfiehlt, Kreditentscheide, gerade bei komplexen Bauprojekten, einzig auf der Grundlage von ausführungsfähigen Bauprojekten zu fällen. Allenfalls soll die Submission vorgängig zum Kreditentscheid durchgeführt werden. Betreffend Projektorganisation stellte die BDO fest, dass kein Reglement Projektmanagement und/oder ein Handbuch Projektmanagement besteht. Entsprechend sind die Rollen der für dieses Projekt wesentlichen Akteure nicht definiert. Die BDO empfiehlt, ein entsprechendes Reglement zu schaffen und die Rollen der einzelnen Akteure sowie des Reportings zu regeln.

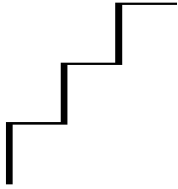
Was die Projektorganisation angeht, empfiehlt die BOD, die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene strikt zu befolgen und in der Projektsteuerung die Verantwortung der Verwaltung zuzuweisen. Im vorliegenden Projekt war der Gemeinderat mit drei Mitgliedern in der Projektsteuerung vertreten und hatte somit mehr Stimmen als die Vertreter der Verwaltung. Eine solch strikte Trennung würde jedoch voraussetzen, dass ein umsetzungsfähiges Bauprojekt vorliegt, welches vom Gemeinderat, bzw. vom Einwohnerrat genehmigt wurde. Die Information an die GPK erfolgte in den Augen der BDO zu spät. Zudem wurde bemängelt, dass einige Elemente der Umgestaltung nicht dem Projektkredit belastet wurden, sondern ausserhalb des Projektkredits zu Lasten der Erfolgsrechnung verbucht wurden.

3. Detaillierte Empfehlungen der BDO

Folgende Empfehlungen priorisiert die BDO als hoch (alle Zitate aus dem BDO-Bericht über die Prüfung der Kreditabrechnung Dorfplatz Riehen):

Beurteilung Kostenbasis für die Kreditvorlage

„Wir erachten als Projektbasis einen Kostenvoranschlag mit einer Kostenverbindlichkeit von maximal $\pm 10\%$ für zwingend. Diese Vorkalkulation der Baukosten ist mit einem rechtsverbindlichen Angebot vergleichbar. Der Ingenieur kann in bestimmten Fällen haftbar gemacht werden.“



Seite 3

„Wir empfehlen, inskünftig der Qualität der Kostenbasis mehr Beachtung zu schenken und mit Fachplanern verbindliche Kostenvoranschläge mit einer maximalen Toleranz von $\pm 10\%$ zu vereinbaren.“

„Wir empfehlen, in Einwohnerratsvorlagen die Reserven jeweils transparent auszuweisen.“

Beurteilung des projektierten Terminplans und Bauablaufs

„Wir beurteilen den angestrebten Terminplan für zu ambitiös und empfehlen, inskünftig Reserven für witterungsbedingte und weitere Komplikationen vorzusehen.“

Beurteilung Einwohnerratsvorlage zum Zeitpunkt Genehmigung durch den Einwohnerrat

„Wir beurteilen ein Vorprojekt als Grundlage aufgrund der inhärenten Kostenungenauigkeit als nicht ausreichend.“

„Wir empfehlen, inskünftig Kreditentscheide auf der Grundlage von ausführungsfähigen Bauprojekten zu fällen. Bei Unsicherheiten in Bezug auf die Höhe der Kosten empfehlen wir, die Submission vorgängig zum Kreditentscheid durchzuführen.“

Gesetzliche Grundlagen

„Wir empfehlen Ihnen, ein Reglement Projektmanagement zu schaffen und darin die Rollen der einzelnen Akteure sowie das Reporting zu regeln.“

Projektorganisation

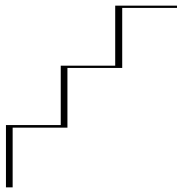
„Wir empfehlen, bei künftigen Projekten die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene strikt zu befolgen und in der Projektsteuerung die Verantwortung der Verwaltung zuzuweisen. Voraussetzung dafür ist, dass ein umsetzungsfähiges Bauprojekt vorliegt, welches vom Gemeinderat, bzw. vom Einwohnerrat, genehmigt wurde.“

Projekt-Controlling

„Wir empfehlen, generell bei Bauprojekten eine monatlich nachgeführte Endkostenprognose zu führen. Weiter empfehlen wir, das Ausmass monatlich nachzuführen und zu bereinigen und mit der Rechnungsstellung die Kostenendprognose zu kontrollieren.“

Information der GPK

„Wir halten die Information der GPK sechs Monate nach Bekanntwerden der Kostenüberschreitung für zu spät. Wir halten weiter fest, dass das Einholen eines Nachtragskredits vor Baubeginn möglich gewesen wäre, jedoch unter Aufgabe des gesetzten Terminplans. Wir empfehlen, die Information der Oberleitungsorgane in dem zu schaffenden Reglement Projektmanagement eindeutig zu regeln.“



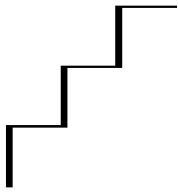
4. Stellungnahme des Gemeinderats

Die drei Vertreter des Gemeinderats in der Projektsteuerung nahmen gegenüber der GPK Stellung zum Bericht der BDO. Grundsätzlich wurde der Bericht als wertvoll empfunden, da die Prozesse sorgfältig analysiert worden seien. Dennoch teilt der Gemeinderat gewisse Einschätzungen nicht. Zudem vermisste er eine Aussage zur Qualität des Bauwerks im Verhältnis zum Preis und eine Einschätzung, welche (finanziellen) Folgen eine Verschiebung des Projekts, respektive ein Baustopp gehabt hätten.

Eine der zentralen Empfehlungen der BDO, ein Projektreglement zu erstellen, wird vom Gemeinderat unterstützt und wurde bereits aufgenommen. Andere Empfehlungen können nach Ansicht des Gemeinderats nicht 1:1 umgesetzt werden. So würde z. B. die Durchführung einer Ausschreibung vor der Abholung des Kredits zwar zu einer höheren Kostengenauigkeit führen, ziehe aber rechtliche Probleme nach sich, wenn der Kredit in der Einwohnerratsdebatte noch abgeändert werde oder eine Referendumsabstimmung abgewartet werden müsse. Der Vorwurf, der Gemeinderat sei in der Projektsteuerung übervertreten gewesen und habe damit zu stark ins operative Geschäft eingegriffen, stimmt in den Augen der betroffenen Gemeinderäte so nicht. Einerseits habe es in der Projektsteuerung äusserst selten eigentliche Abstimmungen gegeben, vielmehr seien gemeinsam Lösungen entwickelt worden. Zudem sei die Zusammenarbeit der externen Fachleute nicht immer reibungslos verlaufen, weshalb eine starke Vertretung der Politik sinnvoll und notwendig gewesen sei.

5. Fazit der GPK

Die GPK sieht sich durch die Untersuchungsarbeiten der BDO in ihrer Beurteilung anlässlich des Zwischenberichtes vom 15. September 2015 bestätigt. Die aufgezeigten Fehler sind wie dargelegt eine Kumulation von mehreren Mängeln, die nicht ausschliesslich einem Verantwortungsbereich zugeordnet werden können. Wie der Bericht der BDO aufzeigt, durchzieht das Ganze die gesamte Projektorganisation, inkl. privaten Planungsbüros. Es geht im Wesentlichen um mangelhafte Berechnung der Kostenbasis, über die Ausarbeitung der Kreditvorlage bis hin zur Kostenkontrolle während der Umsetzung. So wurde bei der Planung u. a. die Umleitung des Linienbusses total vergessen. Auch das Gesamtprojekt war in sich nicht sorgfältig geplant. So war vorgesehen, einen Teil der Rössligasse mit einer Pflasterung zu versehen. Dass es wenig Sinn macht, den Deckbelag teilweise zu erneuern, ohne gleichzeitig die notwendige Sanierung der darunterliegenden Werkleitungen auszuführen, wurde erst im Laufe des Projektes realisiert. Dies hatte zur Folge, dass die geplanten Massnahmen im Bereich der Rössligasse nicht realisiert wurden. Die unsorgfältigen Vorarbeiten des Planungsbüros wurden weder von der Verwaltung noch vom Gemeinderat bemerkt. Einiges kann auch dem hohen Zeitdruck zugeordnet werden. Der Gemeinderat hat aber mit seinem Entscheid eine gewisse Mitverantwortung zu tragen. Andererseits waren die damaligen Umstände, Druck durch die Geschäftswelt und hoher Frankenkurs eine nicht einfache Angelegenheit. Es kann auch nicht beurteilt werden wie sich eine zeitlich verlängerte Bauweise ausgewirkt hätte.



Was die GPK in keiner Art und Weise gutheissen kann, ist die sehr verspätete Information durch den Gemeinderat. Die GPK hofft, dass es sich hier um ein einmaliges Ereignis handelt.

Die von der Revisionsstelle gemachten Bemerkungen und Zukunftsvorschläge werden von der GPK unterstützt. Die GPK zeigt sich befriedigt, dass der Gemeinderat bereit ist die Vorschläge umzusetzen. Dies ist auch Voraussetzung, um künftige Fehler und Kosten zu vermeiden.

Die GPK nimmt im Übrigen zur Kenntnis, dass ein Unternehmer seine Nachforderungen von CHF 400'000 aufgrund von Verhandlungen durch den Gemeinderat auf CHF 40'000.- reduziert hat. Dies legt die Vermutung nahe, dass die ursprünglich geforderte Summe nicht gerechtfertigt war. Dank der Handlungsweise des Gemeinderats und der Verwaltung konnte dadurch ein noch grösseres Defizit verhindert werden. Es zeigt auch wie wichtig heute ein gutes Controlling in allen Bereichen ist.

Bemerkungen zur Schlussabrechnung:

Die vorgelegte Schlussabrechnung ist gemäss dem Revisionsbericht korrekt. Aus Sicht der GPK zeigt aber die gewählte Darstellung der Kosten zu wenig transparent die effektive Kostenüberschreitung auf.

Vergleicht man die Kosten für den effektiv umgesetzten Projektanteil so erhält man folgendes Bild:

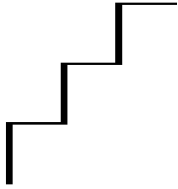
<i>Baukredit gemäss Vorlage April 2013</i>	<i>CHF 3'328'750</i>
<i>Nicht erbrachte Leistung gegenüber</i>	
<i>beschlossenem Kredit (Anteil Rössligasse)</i>	<i>./ CHF 373'730</i>
<i>Effektiv verfügbarer Kredit (gem. Ratschlag)</i>	<i>CHF 2'955'020</i>

In der vom Gemeinderat präsentierten Schlussabrechnung wird das ursprünglich für das ganze Bauprojekt (inkl. Rössligasse) vorgesehene Budget indexiert. Wird hingegen nur das effektiv für den Dorfplatz veranschlagte Budget von CHF 2'955'020 der Teuerung angepasst, ergibt sich ein effektiv zur Verfügung stehendes Baubudget von nur CHF 3'170'736.50.

Gemäss Bauabrechnung wird aber von einem effektiven Kredit von CHF 3'566'053.50 ausgegangen. Die Differenz über CHF 395'317 liegt in der Reduktion des verfügbaren Baukredits durch den Abzug der nicht erbrachten Leistungen sowie der Indexierung nur des effektiv umgesetzten Kreditteils!

Eine transparente Darstellung der Kostenüberschreitung müsste folglich durch eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Baukosten mit dem effektiv vorgesehenen, indexierten Kreditteil erfolgen:

<i>Effektiv verfügbarer Kredit (teuerungsbereinigt)</i>	<i>CHF 3'170'737</i>
<i>Effektive Baukosten</i>	<i>CHF 3'775'412</i>
<i>Kostenüberschreitung (eigentlicher Nachkredit!)</i>	<i>CHF 604'675</i>



Seite 6

Dies bedeutet eine Kostenüberschreitung von 19 %. Im Ratschlag für den Nachkredit wird von einer Kostenüberschreitung von CHF 209'358 und einer Kostenüberschreitung von 16 % gesprochen!

Die Kostenüberschreitung beträgt somit im Vergleich zum Budget für den geplanten Teil der Dorfplatzneugestaltung CHF 604'675 resp. 19 %. Dazu kommen - wie auch von der Revisionsgesellschaft BDO festgestellt - einzelne Rechnungspositionen, welche statt dem Projektkredit dem ordentlichen Unterhaltsbudget belastet wurden.

6. Antrag

Die GPK beantragt dem Einwohnerrat von den Berichten Kenntnis zu nehmen und den Nachkredit in der Höhe von CHF 209'358 zu genehmigen.

Riehen, 17. Februar 2017

Geschäftsprüfungskommission

Daniel Liederer, Präsident