

Stellungnahme des Gemeinderats zum GPK-Bericht zur Schlussrechnung Spielplätze

Vorbemerkungen

Aus der Optik des Gemeinderats wurde das Projekt Spielplätze auftragsgemäss, finanzrechtlich korrekt und zur grossen Zufriedenheit der Bevölkerung umgesetzt. Die mit dem Kredit vom Einwohnerrat bewilligte, normenkonforme Sanierung der Spielplätze wurde zeitgleich mit zurückgestellten bzw. zurückgehaltenen Unterhalts- und Weiterentwicklungsarbeiten ausgeführt: Im Vorfeld der Sanierungsarbeiten wurden diese Arbeiten auf den einzelnen Spielplätzen bewusst auf ein Minimum reduziert. Unterhalt und Weiterentwicklung sind im für die öffentlichen Spielplätze geltenden Leistungsauftrag ein explizites Leistungsziel. Die Kombination von Sanierung einerseits sowie Unterhalt und Weiterentwicklung andererseits erschienen dem Gemeinderat von Beginn an nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern auch gegenüber den Spielplatznutzerinnen und -nutzern als vernünftigster Weg.

Der Gemeinderat hat in der Folge denn auch nicht, wie dies der GPK-Bericht aussagt, eine mehrfache öffentliche Kritik erlebt. Im Gegenteil: Die Bevölkerung hat sehr positiv auf die Sanierung und Weiterentwicklung der Spielplätze, die bekanntlich teilweise schon über 30 Jahre unverändert existierten, reagiert. Auch in Fachkreisen erntete die Umsetzung viel Anerkennung. Die von der GPK angesprochene Kritik nahm der Gemeinderat insbesondere in den Bereichen Vergabe der Arbeiten und Holzherkunft wahr - beides vor allem bezogen auf den Spielplatz Wettsteinanlage, der wiederum seit der Fertigstellung ausserordentlich beliebt ist.

Seltsam berührt ist der Gemeinderat darüber, dass die Einschätzung der professionellen externen Revisionsstelle, die auf umfangreichen Untersuchungen basiert, von einer Mehrheit der GPK offenbar angezweifelt wird. Der Gemeinderat hält sich an die Beurteilungen des gesetzlichen, durch den Einwohnerrat gewählten Kontrollorgans.

Im Detail nimmt der Gemeinderat wie folgt zum GPK-Bericht Stellung:

1. Sind die Kosten korrekt verbucht und abgerechnet worden?

Keine Bemerkungen. Sie sind es.



2. Schlussabrechnung

Keine Bemerkungen. Die Schlussabrechnung liegt detailliert vor.

3. Ist es statthaft, dass für die Umsetzung Gelder aus dem Globalkredit des Leistungsauftrags (Unterhalt) verwendet wurden?

Die Umsetzung der Sanierungsarbeiten erfolgte mit dem bewilligten Verpflichtungskredit. Gelder aus den bewilligten Globalkrediten zweier Leistungsaufträge (*Kultur, Freizeit und Sport* sowie *Bildung und Familie*) wurden ergänzend für Unterhalts- und Weiterentwicklungsarbeiten eingesetzt. Nicht nachvollziehen kann der Gemeinderat deshalb die von der Mehrheit der GPK vertretene Auffassung, der Gemeinderat hätte einen Nachkredit zum Verpflichtungskredit beantragen müssen. Die Ausgaben beruhen vollumfänglich auf bewilligten Krediten (Verpflichtungskredit einerseits, Globalkredite andererseits). *Die kreditrechtlichen Grundlagen sind nicht zu beanstanden*¹.

Berechtigt und diskussionswürdig ist die Frage, ob der geplante, parallele Einsatz von Mitteln aus den Globalkrediten in der Kreditvorlage nicht hätte *näher ausgeführt oder gar beziffert* werden sollen. Im vorliegenden Fall hätte allerdings bloss sehr allgemein vermerkt werden können, dass parallel Unterhalts- und Weiterentwicklungsarbeiten ausgeführt werden sollen. Die Vorlage basierte auf dem von einem externen Experten eruierten und von Gemeinderat und Verwaltung verifizierten Sanierungsbedarf der Spielplätze. *Die einzelnen Projekte lagen beim Beschluss des Verpflichtungskredits noch nicht vor.* Wäre dies der politische Wille gewesen, hätte dem Einwohnerrat für die detaillierte Erarbeitung der Einzelprojekte zunächst ein Projektierungskredit beantragt werden müssen. Davon wurde abgesehen - durchaus auch im Einvernehmen mit der vorberatenden Sachkommission des Einwohnerrats. Diese hielt denn auch in ihrem Bericht fest:

„Wie im Kanton wird dem Parlament ein Gesamtkredit vorgelegt. Das heisst, dass keine Vorlage für jeden einzelnen Spielplatz vorliegt. Die Projekte sollen im Gespräch mit den Nutzenden erarbeitet werden und so den einzelnen Bedürfnissen entsprechen. Die Genehmigung des Globalkredits ermöglicht dieses basisdemokratische Vorgehen, welches die interessierte Bevölkerung stark einbezieht. Die Spielplätze der Kindergärten werden ebenfalls unter Einbezug der Lehrpersonen den neuen Bedürfnissen angepasst. Dieses Vorgehen macht Sinn, indem das Parlament der Bevölkerung ermöglicht aktiv mitzuwirken.“

Dessen ungeachtet nimmt der Gemeinderat die einlässliche Überprüfung des vorliegenden Falls durch die GPK und die Revisionsstelle zum Anlass, künftig im Sinne eines transparenten Vorgehens bei Verpflichtungskrediten *in der Vorlage auszuführen, ob im gleichen Projekt zusätzliche Mittel aus anderen Finanzierungsquellen (laufende Globalkredite oder Drittmittel) verwendet werden sollen* und wie sich der „erweiterte“ Sachverhalt präsentiert. *Finanzrechtlich* sind es *Nettokredite*, die bewilligt werden. Die *Information* an den Einwohnerrat (und in zweiter Linie an die Stimmberechtigten) sollen hingegen „brutto“ erfolgen. Diese Schlussfolgerung deckt sich mit den Empfehlungen von PWC und Daniel Arn.

¹ Dies stellen sowohl die Revisoren von PWC wie auch Dr. Daniel Arn, spezialisierter Rechtsanwalt für Recht und Governance, in einer Stellungnahme zuhanden des Gemeinderats fest.



4. Müssten die Kosten der vorzeitigen Sanierung von vier Spielplätzen sowie diejenigen der noch nicht erledigten drei zum Ausgabenkredit dazu genommen werden?

Bei den drei nicht sanierten Spielplätzen gab es sachliche Gründe für das Vorgehen (z.B. bevorstehender Neubau des Kindergartens Paradiesstrasse). Es handelte sich dabei um nicht ausgeführte Sanierungsarbeiten von insgesamt etwa 40'000 bis 50'000 Franken.

Eine sachlich begründete Abweichung vom Kreditantrag in diesem Ausmass erscheint dem Gemeinderat als durchaus vertretbar.

5. Ist es rechtens, dass von der Mobilen Jugendarbeit Riehen (MJABR) ein Beitrag als Spende für den Spielplatz Wettsteinanlage verwendet wurde?

Der Verein Mobile Jugendarbeit engagiert sich im Auftrag der Gemeinde Riehen für die Interessen und die gesellschaftliche Integration der Jugendlichen. Die entsprechende Leistungsvereinbarung umfasste in den Jahren 2007 bis 2010 150'000 Franken, in den Jahren 2011 bis 2016 betrug bzw. beträgt sie 156'000 Franken. Die Veränderung dieser Summe stand in keinem Zusammenhang mit dem Projekt Spielplatz Wettsteinanlage. Vielmehr startete die Planung dieses Spielplatzes erst im letzten Quartal 2010, zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Budgetierung der Leistungsvereinbarung Mobile Jugendarbeit im Rahmen des entsprechenden Globalkreditantrags bereits längst abgeschlossen war. Der Gemeinderat weist den von der GPK suggerierten Zusammenhang klar zurück.

Der Beitrag wurde vom Verein Mobile Jugendarbeit explizit für eine speziell von Jugendlichen gewünschte *Ergänzung des Spielplatzprojekts* gesprochen. Er wurde aus Rückstellungen des Vereins finanziert und entspricht dem Vereinszweck.

6. Ist die Doppelfunktion eines Mitarbeitenden als Verantwortlicher für die Spielplätze und gleichzeitig als Vorstandsmitglied der Mobilen Jugendarbeit rechtens?

Natürlich stellt sich in solchen Konstellationen die Frage der Corporate Governance. Die Delegation von Mitarbeitenden in Vorstände von wichtigen, mit grösseren Leistungsvereinbarungen ausgestatteten Leistungserbringern wird im Einzelfall geprüft. Der direkte Kontakt mit dem Leitungsgremium der Mobilen Jugendarbeit auf Ebene Vorstand macht für die Gemeinde Riehen Sinn.

Die Involvierung des Vereins Mobile Jugendarbeit in das Projekt Spielplatz Wettsteinanlage geschah nicht aufgrund finanzieller, sondern inhaltlicher Überlegungen - und zwar direkt seitens der Mitarbeitenden der Mobilen Jugendarbeit, die sich gemeinsam mit Jugendlichen bereits in den Partizipationsprozess eingebracht hatten.



7. Ist es vertretbar, dass die Gemeinde Riehen Spenden der „Stiftung Denk an mich“ angenommen hat?

Dass Bauten und Anlagen behindertengerecht ausgestaltet werden müssen, ist unstrittig (vgl. § 62 Bau- und Planungsgesetz). Dabei geht es grundsätzlich um die Einhaltung der SIA-Norm 500 bezüglich hindernisfreiem Bauen. Mit einem hindernisfreien Zugang ist jedoch bei Spielplätzen noch nicht viel gewonnen, da die Wahl der Spielgeräte ebenso entscheidend ist für die Frage, ob Behinderte den Spielplatz effektiv nutzen können. Indem bei der Wettsteinanlage unter Beratung der Stiftung „Denk an mich“ bei allen Aspekten - also insbesondere auch bei der Wahl der Spielgeräte - auf die Bedürfnisse von Behinderten Rücksicht genommen wurde, ist die Gemeinde weit über das gesetzliche Obligatorium für eine behindertengerechte Anlage hinaus gegangen. Dies war die Voraussetzung für den Stiftungsbeitrag. Die GPK liegt mit ihrer Rechtsauffassung falsch.

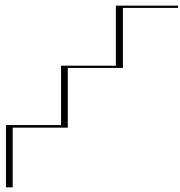
Das Projekt „Spielplätze für alle“ ist dank eines Legats möglich; die Mittel werden zweckgebunden für Spielplätze eingesetzt, da dies gemäss der Stiftung mindestens so nachhaltig ist wie die traditionelle Ferienunterstützung. Die Stiftung „Denk an mich“ bewertet ihr Projekt als sehr erfolgreich und betont, dass erstens ohne ihre Mittel diese Resultate zugunsten der Menschen mit einer Behinderung nicht erreicht worden wären und dass zweitens keine andere Gemeinde aufgrund des Beitrags an die Gemeinde Riehen nicht habe unterstützt werden können.

Es war übrigens die Stiftung selbst, die am Anfang ihrer Kampagne „Spielplätze für alle“ im Jahr 2011 auf Riehen und andere Gemeinden zuing, um sie für dieses Projekt und das nötige Engagement zu gewinnen. Seither konnten schweizweit 15 „Spielplätze für alle“ in Zusammenarbeit (finanziell und inhaltlich) mit der Stiftung „Denk an mich“ realisiert werden. Im Fall des Spielplatzes Wettsteinanlage gelang die Zusammenarbeit sehr gut. Der Mehraufwand, den die Gemeinde für die Behindertengerechtigkeit auf sich genommen hatte, überstieg den Beitrag der Stiftung aber klar. Von einer Verbesserung des Abrechnungsergebnisses kann also keine Rede sein - im Gegenteil. Noch weniger kann von einem „ethisch fragwürdigen“ Verhalten die Rede sein. Diese Unterstellung weist der Gemeinderat in aller Deutlichkeit zurück.

8. Wurde der Kreditrahmen eingehalten (gab es keine Kreditüberschreitung)?

Der Gemeinderat legt Wert darauf festzuhalten, dass der Kreditrahmen gemäss Schlussabrechnung und gemäss Kontrollbericht der Revisionsstelle eingehalten wurde. Es gab keine Kreditüberschreitung. Die gesamte Finanzierung der erneuerten Spielplätze erfolgte mit bewilligten Krediten (vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 3 hievor). Der Gemeinderat ist darüber erstaunt, dass die Einschätzung der Revisionsstelle, die auf umfangreichen Untersuchungen basiert, von einer Mehrheit der GPK angezweifelt wird.

Die GPK verwechselt offensichtlich die Frage der *Kreditbewilligung* mit der Frage der *Darstellung* der Bruttokosten und einer „*Brutto-Umschreibung*“ des Vorhabens in der Vorlage. Auch die Empfehlung von PWC ist so zu verstehen, dass es darum geht, die Bruttokosten in



der Vorlage *zu zeigen*. Dieser Hinweis ist berechtigt und der Gemeinderat nimmt diese Empfehlung, wie bereits oben unter Punkt 3 ausgeführt, für die Zukunft entgegen².

9. Sind die Vergabe der Arbeiten, insbesondere an die ausländische Firma korrekt durchgeführt worden? Wurde das Submissionsreglement, im Besonderen für ausländische Unternehmer, eingehalten?

Das kantonale Submissionsbüro verlangt bei Abgabe eines Leistungsangebots eine *Selbstdeklaration* zum Nachweis der Einhaltung von § 5 und § 6 des kantonalen Beschaffungsgesetzes, mit Angabe, ob das Unternehmen einem GAV unterstellt ist. Ist dies nicht der Fall, muss das Unternehmen die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen nachweisen. Im Formular wird darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der GAV-Normen resp. der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen jederzeit durch das Staatliche Eignungsamt überprüft werden *kann*. Eine solche Selbstdeklaration wurde von der Gemeinde mit Abgabe eines Leistungsverzeichnisses bisher nicht verlangt - somit auch bei der Vergabe an Kukuk nicht. Auch wenn es gemäss § 6 Abs. 1 des kantonalen Beschaffungsgesetzes dem Anbieter obliegt, die Einhaltung eines anwendbaren GAV resp. der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen nachzuweisen, hätte die Gemeinde diesen Nachweis oder zumindest eine Selbstdeklaration - gerade bei ausländischen Anbietern - einfordern können und sollen, was als Versäumnis in der bisherigen Vergabep Praxis bezeichnet werden kann. Zukünftig wird die Abgabe des Nachweisformulars fester Bestandteil im Submissionsverfahren der Gemeinde sein, analog dem Vorgehen des Submissionsbüros Basel.

Zu den konkreten Vorhaltungen bezüglich Einhaltung des GAV sowie der Vergabeformalien nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

Die Ausschreibung der Holzspielskulptur erfolgte unter der Arbeitsgattung „Spiel und Sportplätze“. Bei dem erstellten Produkt handelt es sich um eine skulpturale Arbeit aus Holz. Anfragen der Verwaltung beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sowie bei der Baustellenkontrolle Basel-Stadt (Basko) ergaben, dass für dieses Werk kein Gesamtarbeitsvertrag Anwendung findet; dies wurde von der Paritätischen Kommission Gärtner und der Paritätischen Landeskommision Holzbau bestätigt.

Dienstleistungserbringer, die in der Schweiz während maximal 90 Tagen tätig sind, haben ihren Einsatz 8 Tage vor Arbeitsbeginn der zuständigen Behörde des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zu melden. Zum Schutz gegen Lohndumping und Sozialabbau müssen Firmen mit Sitz im Ausland, welche Arbeitskräfte zur Erbringung von Dienstleistungen in die Schweiz entsenden, gewisse Mindestbestimmungen einhalten.

Zu Beginn der Bauarbeiten wurden die Firma Kukuk und deren Subunternehmer durch die Basko kontrolliert. Drei Personen waren zu jenem Zeitpunkt nicht gemeldet. Diese Meldung muss vom Unternehmer selbsttätig erbracht werden und liegt in dessen Eigenverantwortung. Die Meldung wurde unmittelbar nach der Kontrolle nachgeholt. Der Verstoss gegen die Meldepflicht wurde vom AWA als „leichter Verstoss“ (weil erstmalig) qualifiziert und mit einer

² Vgl. dazu auch die Ausführungen von Daniel Arn zu Frage 1 auf Seite 2 der Kurzbeurteilung



Seite 6 Verwaltungsbusse von CHF 250 sanktioniert. Das Versäumnis bzw. die verspätete Meldung der ausländischen Unternehmen ist zudem über das AWA an die entsprechende Tripartite Kommission weitergemeldet worden.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass es nicht Sache der Gemeinde sein kann, die Kontrolle über die Einhaltung sämtlicher arbeitsrechtlicher Aspekte auszuüben. Hierfür bleiben die erwähnten Institutionen zuständig.

Die Darstellung, wonach die Firma Kukuk nach Offertöffnung und vor der Zuschlagserteilung freiwillig einen Rabatt von 2% gewährt hat, ist zutreffend. Da keine Konkurrenzofferte vorlag, ist die Verwaltung davon ausgegangen, dass sie dem Gemeinderat das modifizierte Angebot zur Zuschlagserteilung unterbreiten durfte. Dies erfolgte aufgrund der Überlegung, dass das Gebot der Gleichbehandlung der Offerenten, welches dem Abänderungsverbot des § 29 Abs. 3 Beschaffungsverordnung zugrunde liegt, bei nur *einem* Offerenten gar nicht verletzt werden kann. Dieses Vorgehen entspricht der Zielsetzung des Submissionsrechts, für die öffentliche Hand das günstigste Angebot realisieren zu können. Ob damit die Grenzen des Verbots eines Abgebots in der konkreten Konstellation überschritten worden sind, ist in der submissionsrechtlichen Praxis umstritten.

Bezüglich der fehlenden Unterschriften ist Folgendes auszuführen: Aufträge über CHF 50'000 sind vom Gemeindepräsidenten und vom Gemeindeverwalter zu unterzeichnen (vgl. Ziff. 6 des Beschlusses des Gemeinderats betreffend Zuständigkeit und Kompetenzen zur Verwendung beschlossener Kredite). Dass dies vorliegend nicht erfolgt ist, ist ein klares Versäumnis des verantwortlichen Mitarbeiters, welches als Fehler zugestanden und im Hinblick auf zukünftige Vermeidung besprochen wurde.

Zurückzuweisen ist allerdings der Vorwurf, damit sei bei der Auftragsvergabe auch die Kompetenzordnung verletzt worden. Der geschäftsauslösende Entscheid wurde vielmehr kompetenzgemäss mit Beschluss vom 14. Februar 2012 vom *Gemeinderat* getroffen. Der daraufhin von der Verwaltung abgeschlossene Vertrag entspricht diesem Beschluss. Die fehlenden zwei Unterschriften hatten zudem keine Auswirkungen auf die Rechtswirksamkeit des Vertrags. Schliesslich hat es sich um ein offensichtliches Versehen und nicht um eine Missachtung der Unterschriftenregelung gehandelt. Aus diesen Gründen hält der Gemeinderat die scharfe Schlussfolgerung der GPK für unverhältnismässig, es habe sich hier um „nicht hinnehmbare Vorgänge“ gehandelt, bei welchen der Gemeinderat seine Führungsverantwortung nicht wahrgenommen hätte. Derartige Versehen sind zwar bedauerlich, jedoch nie vollkommen auszuschliessen.

Der Gemeinderat hat die Empfehlung von PWC, dass das Verfahren bei ausländischen Anbietern intern klarer geregelt werden sollte, aufgenommen und er wird eine entsprechende Ergänzung der Submissionsrichtlinien vornehmen.

10. Hat sich der Einbezug von gemeindeeigenem Personal inkl. MA aus Sozialstellenplan als Eigenleistung bewährt?

Der Gemeinderat schliesst sich dem Bericht der GPK an.



11. Wurde die Sanierung der Spielplätze entsprechend dem Einwohnerratsbeschluss umgesetzt?

Alle in der Schlussabrechnung aufgeführten öffentlichen Spielplätze und Kindertagesstätten wurden, gemäss dem Beschluss des Einwohnerrats, nach den gültigen Sicherheitsnormen saniert und attraktiv gestaltet. Für alle sanierten Spielplätze liegen entsprechende Zertifikate vor, die das Einhalten dieser Normen belegen. Die Spielplätze sind somit „sicher und attraktiv“, so wie es der Titel der damaligen Kreditvorlage versprochen hatte. Die kreditrechtlichen Grundlagen sind nicht zu beanstanden. Auftrag und Kredite wurden eingehalten. Es wird auf die Ausführungen zu Punkt 3 und Punkt 8 verwiesen.

12. Hat die Aufsichtsbehörde, der Gemeinderat, seine Verantwortung wahrgenommen?

Die operative Organisation und Ausführung dieses anspruchsvollen, weil in zahlreiche Teilprojekte gegliederten Projekts liegt in der Verantwortung der zuständigen Fachleute der Verwaltung. Die Projektkoordination war klar definiert. Der Eindruck, dass die Verwaltung sehr selbstständig arbeitete, stimmt. Dies entspricht auch der Rollenteilung zwischen der politischen Verantwortung des Gemeinderats und der fachlichen Verantwortung der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter. Eine stärkere Aufsicht des Gemeinderats im Sinne einer grösseren Einflussnahme auf die operative Abwicklung hätte kaum zu einer Vermeidung der erst nachträglich festgestellten Stolpersteine des Projekts geführt.

Bei den wichtigen Meilensteinen des Projekts war der Gemeinderat involviert, so namentlich was die Schwerpunktsetzung und konzeptionelle Gestaltung des meistbesuchten Spielplatzes im Dorfzentrum betrifft.

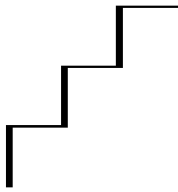
13. Stellungnahme zu den abschliessenden Bemerkungen und Anträgen der GPK

1. Folgekosten eines Investitionskredits (Verpflichtungskredits)

Die *Folgekosten eines Verpflichtungskredits* werden in den Vorlagen jeweils ausgewiesen und im Einwohnerratsbeschluss erwähnt. Sie fliessen als gebundene Ausgaben in den Globalkredit des entsprechenden Politikbereichs ein. Dies entspricht den finanzrechtlichen Grundlagen und ist ständige, gut eingespielte Praxis.

2. Nachvollziehbare Darstellung der Finanzierung von „gemischten“ Vorhaben

Nicht immer kann die Schaffung von Mehrwerten (= Investition) vom Werterhalt (=Unterhalt) getrennt werden. Es kann deshalb nicht zum Vornherein falsch sein, Aufwendungen, die dem Unterhalt dienen, aus einem Globalkredit zu finanzieren. Entscheidend ist - und dies ist eine Lehre, die der Gemeinderat aus der vorliegenden Untersuchung zieht - dass in der Vorlage zur Bewilligung eines Verpflichtungskredits (Investitionskredit) die gesamten Kosten (brutto) und deren Finanzierungsquellen dargestellt werden. Mit diesem Punkt hat sich auch die ARGE Optimierung PRIMA befasst.



3. Beizug der bfu

Die Experten der bfu und die entsprechenden Dokumente der bfu wurden selbstverständlich beigezogen, bereits sehr frühzeitig. Das Vorgehen bezüglich Expertise wurde mit der bfu, die selbst keine Expertisen, geschweige denn Abnahmezertifikate erstellt, abgesprochen. Der gewählte deutsche Spielplatzexperte wurde aufgrund seiner Referenzen, gerade auch in der Schweiz, empfohlen und gewählt. Spielt die Nationalität des Experten für die GPK tatsächlich eine Rolle?

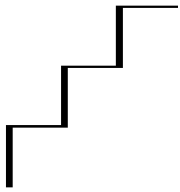
4. Beschaffungs- und Vergabewesen

In der Tat stellen sich hier oft nicht ganz einfache Fragen. Die Fachleute der Verwaltung suchen immer wieder die Absprache mit der kantonalen Fachstelle. Der Gemeinderat teilt die Auffassung, dass diesbezüglich der gezielten Weiterbildung Beachtung zu schenken ist.

Zu den übrigen in diesem Abschnitt des GPK-Berichts enthaltenen Bemerkungen sind in den obigen Ausführungen bereits Stellungnahmen enthalten.

14. Zusammenfassung und Fazit

1. Der Gemeinderat hält - übereinstimmend mit der Revisionsgesellschaft PWC und dem externen Fachjuristen - fest, dass die getätigten Ausgaben für die Spielplätze vollumfänglich auf bewilligten Krediten beruhen (Verpflichtungskredit einerseits, Globalkredite andererseits). Die kreditrechtlichen Grundlagen sind nicht zu beanstanden. Der Gemeinderat hält sich an die Beurteilungen des gesetzlichen, durch den Einwohnerrat gewählten Kontrollorgans.
2. Der Gemeinderat nimmt die einlässliche Überprüfung des vorliegenden Falls durch die GPK und die Revisionsstelle zum Anlass, künftig im Sinne eines transparenten Vorgehens bei Verpflichtungskrediten in der Vorlage auszuführen, ob im gleichen Projekt zusätzliche Mittel aus anderen Finanzierungsquellen (laufende Globalkredite oder Drittmittel) verwendet werden sollen und wie sich der „erweiterte“ Sachverhalt präsentiert.
3. Der Gemeinderat hat die Empfehlung von PWC, dass das Verfahren bei ausländischen Anbietern intern klarer geregelt werden sollte, entgegengenommen. Er wird eine entsprechende Ergänzung der Submissionsrichtlinien vornehmen. Die Verwaltung wird noch stärker sensibilisiert für die Klippen und Stolpersteine des Submissionsverfahrens. Hier gilt es, Lehren für die Zukunft zu ziehen.
4. Dass der spontane Beitrag der Stiftung „Denk an mich“ für einen mustergültigen, behindertengerechten Spielplatz in Riehen in der GPK überhaupt zu Fragen Anlass gab, kann der Gemeinderat nicht nachvollziehen. Die diesbezügliche Unterstellung eines „ethisch fragwürdigen“ Verhaltens weist der Gemeinderat in aller Deutlichkeit zurück.
5. Der Gemeinderat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die sanierten Spielplätze und insbesondere auch der zentrale Spielplatz in der Wettsteinanlage sich grosser Beliebtheit erfreuen und zu einem Markenzeichen unserer familienfreundlichen Gemeinde geworden sind.



Seite 9 Riehen, 4. März 2014

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Willi Fischer

Der Gemeindeverwalter:

Andreas Schuppli

Beilage: Kurzbeurteilung aus rechtlicher Sicht von Daniel Arn, Recht & Governance, Bern

Gemeinderat
Gemeindeverwaltung Riehen
Wettsteinstrasse 1
4125 Riehen

Bern, 20. Februar 2014

Kreditvorlage für sichere und attraktive Kinderspielplätze; Kurzbeurteilung aus rechtlicher Sicht

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben mich gebeten, das Verhalten der Gemeinde bzw. den Bericht der pwc im Zusammenhang mit der Umsetzung des Kredits für sichere und attraktive Kinderspielplätze einer kurzen kreditrechtlichen Beurteilung zu unterziehen. Diesem Ersuchen komme ich – in summarischer Form – gerne wie folgt nach:

Sachverhalt

- Zur Sanierung der Kinderspielplätze wurde ein Kredit von Fr. 1'123'000 beantragt und auch bewilligt
- Mit der Sanierung sollten die Spielplätze „sicher und attraktiv“ werden
- Aus der Kreditvorlage ist ersichtlich, dass 28 der insgesamt 34 Spielplätze der Gemeinde Riehen saniert werden sollten, die anderen seien bereits mit ordentlichen Mitteln saniert worden
- Konkret werden im Kreditantrag die folgenden Angaben zu den empfohlenen Investitionen (Geräte und Fallschutz, inkl. Montage, Planung, Unvorhergesehenes) gemacht:
 - Kindergartenspielplätze (Fr. 225'000)
 - Tagesbetreuung Neumatte (Fr. 0)
 - Liegenschaftsspielplätze (Fr. 0)
 - Öffentliche Spielplätze (Fr. 704'000)
 - Freizeitzentrum Landauer (Fr. 92'000)
 - Sportanlage Grendelmatte (Fr. 46'000)
 - Öffentliche Spielplätze im Wald (Fr. 56'000)
- Dieser Kredit wurde nicht überschritten
- Aus zwei Globalkrediten wurden für den zurückgestellten Unterhalte und zur Weiterentwicklung zusätzlich Fr. 691'000 entnommen

Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt
Dr. Ueli Friederich, Rechtsanwalt
Dr. Mirjam Strecker, Rechtsanwältin, LL.M.
Dr. Marcel Brühlhart, Rechtsanwalt
Martin Buchli, Rechtsanwalt, LL.M.
Tamara Kojan, Rechtsanwältin

Recht & Governance
Kramgasse 70 | Postfach 568
3000 Bern 8
T 031 312 33 30 | F 031 312 24 64
arn@recht-governance.ch
www.recht-governance.ch

- Von Dritten wurden zusätzlich Fr. 132'000 beigesteuert

Fragestellungen

1. Die kreditrechtliche Grundlage wurde vorliegend mit einem Verpflichtungskredit geschaffen. Ist es zulässig, zusätzlich zu diesen bewilligten Mitteln auch noch Mittel aus den Globalkrediten der entsprechenden Leistungsaufträge zu verwenden?
2. Dürfen zusätzlich zu den mittels Verpflichtungskredit bereitgestellten Mittel Beiträge Dritter (hier ein Beitrag einer Stiftung) für das Projekt bzw. für eine Projekterweiterung aufgewendet werden?
3. Ist es zulässig, dass nicht alle in den Unterlagen ausgewiesenen Spielplätze saniert wurden?
4. Kann der Gemeinderat für die Umsetzung weitere Beschlüsse fällen?

Zu Frage 1

Grundsätzlich bedingt jede Ausgabe eine kreditrechtliche Grundlage, die mittels Verpflichtungskredit oder mittel Globalkredit beschlossen werden kann (§ 39 FHO). In diesem Sinn erscheinen die Ausgaben für die Spielplatzsaniierungen kreditrechtlich abgedeckt. Es ist bei solchen Geschäften kaum möglich, die Schaffung von Mehrwerten (= Investitionen) und den Werterhalt (= Unterhalt) zu trennen. Aus kreditrechtlicher Sicht erscheint das unerheblich, auch bei Verpflichtungskrediten mit Investitionscharakter (die aktiviert und abgeschrieben werden) hat es oft einen Unterhaltsanteil dabei. Gleichzeitig werden mit „Konsumaufwendungen“ (Unterhalt, wird in der Regel über das Budget bereitgestellt) oft auch wertvermehrende Aktivitäten finanziert, das lässt sich in der Praxis kaum ganz scharf abgrenzen. Die Gemeindeordnung bestimmt denn in § 35 Abs. 3, dass Verpflichtungskredite „insbesondere“ Ausgabenbeschlüsse zur Schaffung von Vermögenswerten mit mehrjähriger Nutzungsdauer sind. Aus dieser Formulierung geht hervor, dass Verpflichtungskredite auch Konsumaufwand (als Gegenstück zur Investition) enthalten können. Dass der ganze Investitionskredit aktiviert, verzinst und abgeschrieben wird, erscheint in diesem Licht korrekt. Ein Verpflichtungskredit (vorliegend ein Rahmenkredit im Sinne von § 40 FHO) ist aber nicht nur kreditrechtlich relevant. Die Vorlage an den Einwohnerrat stellt gleichzeitig auch einen Sachverhalt dar, welchem die Ausgabe letztlich zugrunde liegt. Der Beschluss des Einwohnerrats (und allenfalls der Stimmberechtigten, wenn das Referendum ergriffen werden sollte) umfasst nicht nur die Ausgabe an sich, sondern auch die wesentlichen „Bestandteile“ der Vorlage, also den wesentlichen Sachverhalt. Diesbezüglich enthält wohl weder das baselstädtische noch das kommunale Recht verbindliche Vorgaben. Grundsätzlich ist davon auszugehen, mit den mittels Verpflichtungskredit bewilligten Mitteln würden die im Kreditantrag beschriebenen Aktivitäten vollzogen. Soweit mit den zusätzlichen Mitteln gegenüber der einwohnerrätlichen Vorlage (Verpflichtungskredit) Mehrwerte geschaffen werden, kann aus rechtlicher Sicht kaum etwas dagegen eingewendet werden. Im Sinne eines transparenten Vorgehens wäre künftig bei Verpflichtungskrediten darauf hinzuweisen, ob im gleichen Projekt zusätzliche Mittel aus anderen Finanzierungsquellen verwendet werden sollen und in welchem Ausmass der dem Verpflichtungskredit zugrundeliegenden Sachverhalt abgewichen werden soll. Immerhin wurde im Kreditantrag darauf hingewiesen, dass angesichts der Kosten für Spielgeräte und Fallschutz „die ordentlichen, bewilligten Mittel bei Weitem nicht für die normengerechte Sanierung der gemeindeeigenen Spielplätze“ ausreichen, woraus geschlossen werden kann, dass neben dem beantragten Verpflichtungskredit auch andere Mittel zur Verfügung standen. Zudem wurde im fraglichen Projekt (Verpflichtungskredit) ausgewiesen, es gehe um die Behebung von Mängeln und um die Realisierung der heute geltenden Sicherheitsnormen, was teilweise mit erheblichen Neuinvestitionen verbunden sei. Die zusätzlichen Mittel (Globalkredite, Drittmittel) wurden im Rahmen der Leistungsaufträge und im Rahmen der Zweckbestimmung der Drittmittelgeber über das Projekt hinaus verwendet, was sich sowohl aus kreditrechtlicher Sicht zulässig und von der Kommunikation her nachvollziehbar erscheint. Wie dem auch immer sei muss die Lehre daraus gezogen werden, wonach in solchen Prozessen permanent und umfassend zu orientieren ist.

Zu Frage 2

Es stellt sich die Frage, ob Beiträge Dritter zusätzlich zum bewilligten Verpflichtungskredit verwendet werden dürfen, oder ob diese in den Einwohnerratskredit hätten einbezogen werden müssen. §37 FHO bestimmt, dass zur Bestimmung der Zuständigkeit Beiträge Dritter abgezogen werden dürfen, wenn sie rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind. Diese Vorschrift bezieht sich grundsätzlich auf die Bestimmung der Zuständigkeit, lässt indessen auch den Schluss zu, dass Beiträge Dritter unter bestimmten Voraussetzungen in Anspruch genommen werden dürfen, ohne dass der Betrag zum „Gesamtkredit“ zu schlagen wäre. Vorliegend erscheint es deshalb zulässig, dass zusätzlich zum Verpflichtungskredit Drittmittel eingesetzt wurden, um zusätzliche Aufwendungen im Spielplatzbereich zu finanzieren. Auch hier würde es sich künftig empfehlen, auf solche zusätzlichen Finanzierungsquellen und die damit verbundene Projekterweiterung hinzuweisen. Allerdings gilt es an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Verpflichtungskredit die Beiträge Dritter noch nicht bekannt waren, diese wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt, weshalb im Rahmen der Diskussion um den Verpflichtungskredit auch nicht hätte darauf hingewiesen werden können. Zudem wurden diese Mittel nicht zur Realisierung von Sanierungsarbeiten- und Investitionen eingesetzt, sondern vielmehr für den Ausbau von Angeboten und für die Gewährleistung von behindertengerechten Infrastrukturen.

Zu Frage 3

Ob es sich vorliegend um einen „normalen“ Verpflichtungskredit oder um einen Rahmenkredit handelt, erscheint zur Beurteilung der Frage unerheblich. Da der Kredit weder als Rahmenkredit bezeichnet ist noch angegeben wird, wer die Einzelvorhaben bewilligt, gehe ich davon aus, es handelt sich um einen „normalen“ Verpflichtungskredit. Der für den Vollzug verantwortliche Gemeinderat darf sicher von einzelnen „Sachverhaltselementen“ abweichen, sofern der Kredit bzw. dessen Sachverhalt nicht *wesentliche* Änderungen erfährt. Im Kanton Bern können die Gemeinden mit einer Abweichungstoleranz von 10% den Sachverhalt anders ausgestalten, als dies im Kreditantrag ausgewiesen wurde. Dies ist zwar keine genaue Messgrösse, aber gewährt immerhin einen Anhaltspunkt. Unter Umständen würde es sich in der Gemeinde Riehen künftig empfehlen, ebenfalls diese Faustregel anzuwenden. Vorliegend sind allem Anschein nach gewisse Spielplätze nicht oder nicht vollständig saniert worden, allerdings scheint es sich dabei um eher nebensächliche Arbeiten zu handeln, die von der Verwaltung auf ein finanzielles Volumen von geschätzten Fr. 40'000 bis 50'000 benannt werden. In diesem Ausmass ist eine Abweichung vom beschlossenen Kredit bzw. von dem diesem zugrundeliegenden Sachverhalt vertretbar, zumal diese Abweichung eher unbedeutend war und begründet wurde.

Zu Frage 4

Der Gemeinderat ist gehalten, die zur Umsetzung erforderlichen Beschlüsse zu fällen. Er kann die Vorgaben des Einwohnerrats, welche dieser im Rahmen des Kreditantrags beschlossen hat, ohne Weiteres vertiefen und im Rahmen und in beschränktem Umfang auch ändern. Den Änderungen der Vorgaben sind allerdings dort Grenzen gesetzt, wo *wesentliche* Elemente des dem Beschluss des Einwohnerrats zugrundeliegenden Sachverhalts durch den Gemeinderat abgeändert werden. Auch hier könnte in Zukunft als grober Massstab die 10%-Regel angewendet werden.

Fazit und Empfehlung

Die Durchsicht der Unterlagen und die summarische Beurteilung der Rechtslage führt mich zum Schluss, dass der Gemeinderat im vorliegenden Fall rechtmässig gehandelt hat. Die kreditrechtlichen Grundlagen sind nicht zu beanstanden. In Sinne einer Verbesserung der Transparenz wäre zu prüfen, ob künftig bei solchen Vorlagen auf weitere Finanzierungsquellen mit den entsprechenden Projekterweiterungen hinzuweisen wäre. Zudem gilt es zu beachten, dass der Gemeinderat bei der Umsetzung zwar ein erhebliches Gestaltungsermessen hat, dass aber

auch diesem Grenzen gesetzt sind. Wesentliche Änderungen des Sachverhalts, welcher dem Verpflichtungskredit zugrunde liegt, würden auch aus rechtlicher Sicht heikel erscheinen.

Ich hoffe, mit diesen summarischen Ausführungen zu dienen.

Freundliche Grüsse



Daniel Arn