

Schlussbericht SpezKo Schlossparkabrechnung

Arbeitsweise

18. Oktober 2010 – 13. Juni 2012 SpezKo unter der Leitung von S. Abt.
 Bildung einer SubKo unter der Leitung von U.-P. Moos.
 23. Oktober 2011 Zwischenbericht an den Einwohnerrat
 28. Oktober 2011 Bericht und Antrag des Gemeinderates an den Einwohnerrat
 13. Juni 2012 Zwischenbericht an den Einwohnerrat
 August 2012 Neukonstituierung der SpezKo aufgrund des neu zusammengesetzten Einwohnerrats.

Sitzung 13.12.2012
 Sitzung 13.3.2013
 Sitzung 14.05.2013
 Sitzung 21.5.2013

Ausgangslage

Der Gemeinderat hat dem Einwohnerrat am 21.9.2010 das Geschäft Legislatur 2008-2012/123 „Abrechnung des Gesamtprojektes Schlosspark Binningen“ überwiesen. Das Geschäft enthielt folgende Anträge:

1. *Die Abrechnung des Gesamtprojektes Schlosspark mit Gesamtkosten inkl. Teuerung von CHF 21'854'022.59 wird genehmigt.*
2. *Für die Mehrkosten von CHF 907'472.78 wird ein Nachtragskredit bewilligt.*
3. *Die einmalige Entschädigung an die St. Clara-Stiftung im Umfang von CHF 110'000 für ein Unterbaurecht zur Erstellung und Nutzung einer Einstellhalle wird genehmigt.*

Der Einwohnerrat hat am 21.9.2010 eine Spezialkommission mit der Vorberatung des Geschäfts 123 beauftragt.

Arbeiten der SpezKo vom 18.10.2010 bis 13.6.2012

Die SpezKo setzte sich zum Ziel, dem Einwohnerrat eine Empfehlung zu erstellen, wie mit der Abrechnung umzugehen sei und Empfehlungen betreffend Projektmanagement künftiger Bauvorhaben zu erarbeiten. Die SpezKo beauftragte hierzu am 1.3.2011 das Baukostenplanungsbüro Ernst mit folgendem Projekt:

- Die Prüfung der Schlussabrechnung
- Aufzeigen von Mängeln und Verantwortlichkeiten
- (optional) Lehren und Konsequenzen für die Zukunft.

Am 13.06.2011 berichtete das Büro Ernst, dass sie sich nicht im Stande sähen, die Bauabrechnung aufgrund der vorliegenden Unterlagen zu überprüfen. Es müsse vielmehr vorgängig eine Bauabrechnung gem. SIA Norm erstellt werden. Der erste Auftrag wurde daher sistiert und das Büro Ernst erhielt am 29.9.2011 den Auftrag eine Bauabrechnung gem. SIA Norm zu erstellen. Eine Aussprache der SpezKo mit der Verwaltung hat zu diesem Zeitpunkt nicht stattgefunden, was der Gemeinderat in seinem Schreiben an den Einwohnerrat vom 18. Oktober 2011 moniert hat. Dennoch bewilligte der Einwohnerrat am 7. November 2011 ein Kostendach von CHF 75'000 zur Erstellung einer Bauabrechnung und weitere CHF 5000 für die eigentliche Prüfung der Bauabrechnung. Dem Anliegen des Gemeinderats wurde in soweit Rechnung getragen, als die SpezKo sich mit dem Gemeinderat und der Baukostenplanung Ernst AG zu einer gemeinsamen Sitzung am 16. Dezember 2011 traf.

Die Baukostenplanung Ernst erstellte im ersten Halbjahr 2012 eine Baukostenabrechnung gegliedert nach den 5 Teilprojekten (siehe Beilage 1).

Parallel dazu hat der Gemeinderat das Büro Stokar mit einer Stellungnahme zur Bauabrechnung und Teuerungsberechnung beauftragt.

Bericht Stokar und Partner AG

Im Bericht Stokar wurde die Abrechnung des Gesamtprojekts Schlosspark Binningen 2008-2012/123 geprüft. Verschiedene Abweichungen zwischen Kredit und Abrechnung bzw. deren Begründung wurden hinterfragt. Die Antworten der Verwaltung waren für Stokar und Partner nachvollziehbar, es wurde aber mehrfach darauf hingewiesen, dass Mehrkosten bereits im Bericht an den Einwohnerrat detaillierter begründet werden sollten.

Das Büro Stokar schlug Binningen eine andere Teuerungsberechnung vor, als die von Binningen gemäss langjähriger Usanz angewandte Berechnung. Die Abweichung vom Kredit wäre mit der von Stokar vorgeschlagenen Methode geringer, als mit der von der Gemeindeverwaltung Binningen angewandten Praxis.

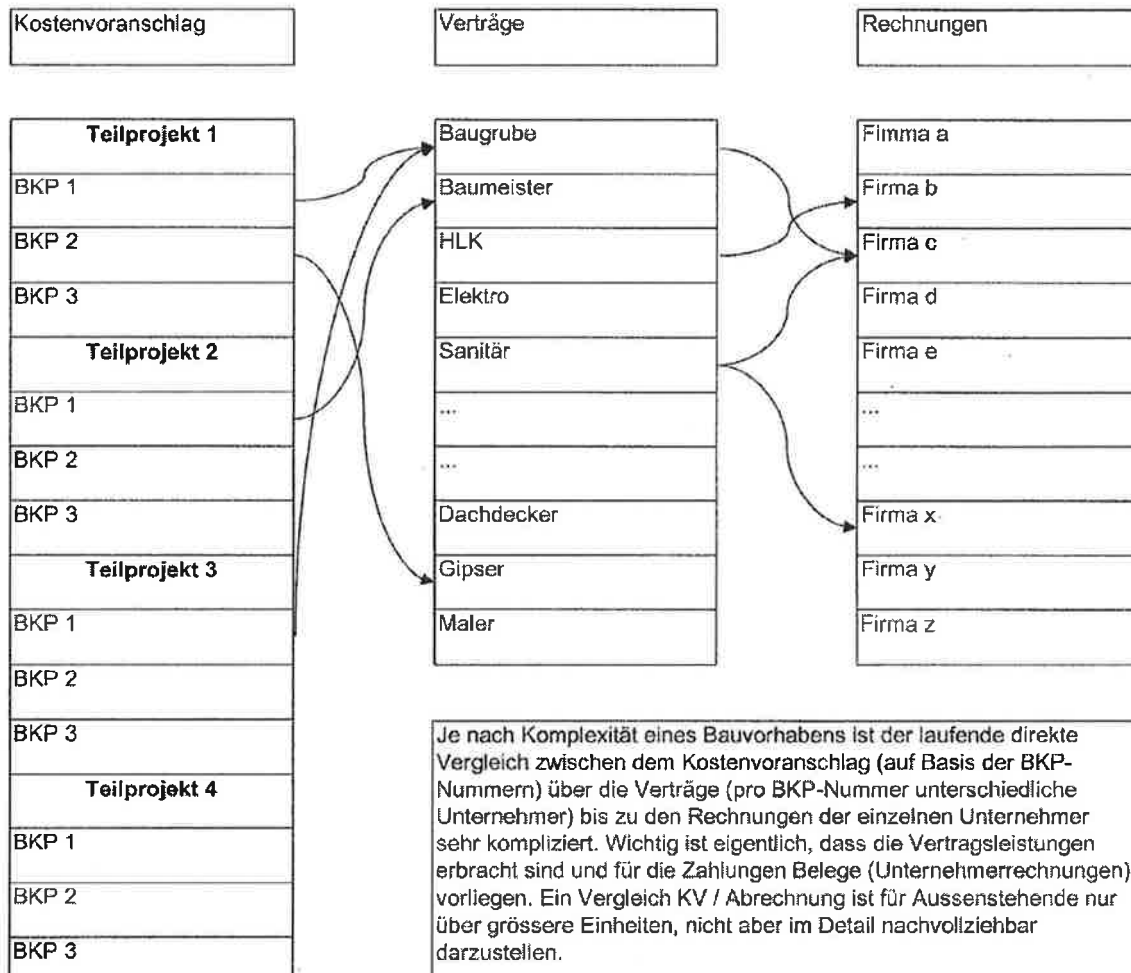
Unterbaurecht

Das Unterbaurecht auf unbeschränkte Zeit zu einem Ansatz von CHF 110'000 wurde von der Kommission mit anderen möglichen Berechnungsmethoden der Entschädigung (Jährliche Baurechtsverzinsung oder Ertragswert) verglichen. Gemäss diesen Vergleichen ist die Gemeinde mit der geleisteten Entschädigung an die St. Clara-Stiftung sehr gut gefahren. Die Amortisation erfolgt innerhalb von maximal zehn Jahren, was gegenüber der Abschreibungszeit von Parkplätzen von 40 bis 50 Jahren sehr kurz ist.

Arbeiten der SpezKo August 2012 bis heute

Als Einführung liess sich die SpezKo die Komplexität des Schlossparkprojektes erklären. Wichtig für das spätere Verständnis ist, dass die Anrechnung von Rechnungen zu einzelnen Verträgen, zu Kostenvoranschlägen und Teilprojekten mit vielen Zuordnungs- und Anrechnungsproblemen verbunden war. Diese Zuordnungen und Anrechnungen wurden während des Projektes stets gemacht, jedoch nicht in einer datenbankgestützten Bauabrechnung hinterlegt. Dies führte dazu, dass das Büro Ernst diese Zuordnungen und Anrechnungen für die Erstellung der datenbankgestützten Bauabrechnung neu (und ohne Kenntnis des laufenden Projektes) machen musste.

Vom Kostenvoranschlag zur Rechnung



Die SpezKo nahm im Dezember 2012 mit Freude zur Kenntnis, dass die Abweichungen zwischen der Abrechnung der Verwaltung und derjenigen des Baukostenplaners Ernst auf die insgesamt CHF 21'854'022.59 lediglich CHF 6'274.34 beträgt (weniger als 0.03%). Die Verwaltung und Fernanda Ernst sind sich darin einig, dass der Fehlbetrag vernachlässigbar ist und wahrscheinlich auf eine Doppelzählung (entweder durch die Verwaltung oder durch das Büro Ernst) zurückzuführen ist.

Es wird ausserdem festgehalten, dass das Büro Ernst keine Rechnungen gefunden hat, welche nicht visiert waren.

Die Ausnutzung der Skonti wurde vom Büro Ernst nicht kontrolliert. Aufgrund der bestehenden Organisation der Zahlungsabwicklung in der Gemeinde ist jedoch davon auszugehen, dass die Skonti ausgeschöpft wurden.

Schlussbericht Baukostenplanung Ernst (Beilage 1)

Abgrenzungsproblematik: Differenzen zwischen den Baukostenplanern Ernst und der Gemeinde Binningen ergeben sich zwar bezüglich der Teilprojekte. Diese Differenzen gleichen sich jedoch in der Summe wieder aus, sodass davon ausgegangen werden darf, dass es sich hierbei um unterschiedliche Zuweisungen von einzelnen Beträgen zu den Teilprojekten handelt. Die Differenz der Saldi zwischen der Abrechnung der Gemeinde Binningen und derjenigen der Baukostenplanung Ernst beträgt CHF 6'274.34.

Kanalisation nicht separat ausgewiesen: Das Büro Ernst macht die Integration der Kanalisationsarbeiten in die anderen Teilprojekte dafür verantwortlich, dass die separate Ausscheidung nicht erfolgt ist. Nach Auskunft der Bauabteilungen wäre einerseits eine Ausscheidung durch Rückfragen möglich gewesen. Bezüglich dem Kanalisationsprojekt Schlossgasse ist andererseits die Entstehungsgeschichte von Bedeutung: Die Ausführung der Kanalisation Schlossgasse (Baslerstrasse bis Kronenplatz) war im Rahmen des Schlossparkprojektes ursprünglich in einer Etappe vorgesehen, der Abschnitt Amerikanerstrasse bis Kronenplatz (in Vorlage 123 als Abschnitt West bezeichnet) musste aber auf Druck der IWB vorgezogen werden, um mit der Sanierung Kronenplatz (im Jahr 2005 - 2007) koordinieren zu können. Die Etappierung der Ausführung der Kanalisation machte den Nachvollzug des Ablaufs nochmals komplizierter.

Der Schlussbericht Ernst hält fest, dass für insgesamt CHF 2,3 Mio Rechnungsbeträge keine entsprechenden vertraglichen Grundlagen gefunden wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Vertragssumme zu den Kanalisationsarbeiten Abschnitt West nicht im Schlossparkprojekt aufgeführt wurden. Des Weiteren führt die Baukostenteuerung zu Differenzen zwischen Vertrag und Abrechnung. Als Drittes müssen im Verlauf des Projektes immer wieder Anpassungen vorgenommen werden. Diese Mehr- und Minderaufwendungen (Ausmassabweichung ausgeschriebener Positionen) sind in den Verträgen zwar als Position aber mit anderem Umfang enthalten.

Fazit

- a) Rechtskontrolle: Durch die Kombination der Berichte von Stokar und Partner AG und des Büros Ernst sowie des Studiums der Vorlage 2009-2012/123 kann festgehalten werden dass Kostenvoranschlag, Kostenkontrolle und Schlussabrechnung vorhanden und vollständig sind. Sämtliche Rechnungen wurden visiert.
- b) Abrechnung: Die Übereinstimmung zwischen der datenbankgestützten Abrechnung des Büros Ernst und der Excelbasierten Abrechnung der Bauabteilungen zeigt auf, dass die Abrechnung korrekt erfolgt ist. Bei der Beurteilung der Methodenwahl durch die Verwaltung stehen sich zwei gegensätzliche Interessen gegenüber: wird die Abrechnung „einfach“ geführt, so verursacht sie einen geringen Verwaltungsaufwand und damit geringe Kosten. Wird eine datenbankgestützte Kostenkontrolle geführt, so müssen die Daten eingefügt und gepflegt werden, was relativ aufwändig ist. Die datenbankgestützte Kostenkontrolle hat den Vorteil, dass die Zuordnung und Rückverfolgung von Einzelaktivitäten zu bestimmten Teilprojekten, Krediten, Kostenstellen oder Verantwortungsträgern auf Knopfdruck erfolgt. Bei einer „einfachen“ Abrechnung müssen einzelne Vorgänge „von Hand“ zurückverfolgt werden. Bei der Schlossparkabrechnung wurde gemäss bisheriger Binninger Praxis eine „einfache“ Kostenkontrolle gewählt, welche – wie die Kontrolle durch das Büro Ernst gezeigt hat – ihren Zweck erfüllt hat.
In der Diskussion wurde erörtert, ob durch Zwischenberichte zum Schlossparkprojekt das Vertrauen des Einwohnerrats in die ordentliche Abwicklung durch die Verwaltung hätte gestärkt werden können. Abgesehen von der Tatsache, dass Zwischenberichte heikel sind, weil ihnen zusätzliche Abgrenzungsprobleme inne wohnen, wurde zu Recht festgehalten, dass mit den Nachtragskrediten jeweils Zwischenberichte erfolgt sind. Dass der Einwohnerrat diese Kredite gesprochen hat, deutet darauf hin, dass diese Zwischenberichte so gestaltet waren, dass der Einwohnerrat das Projekt weiterhin unterstützt hat.
- c) Wirtschaftlichkeit: die Wirtschaftlichkeit kann nur mit Bezug auf zwei Teilaspekte beurteilt werden: Die Wirtschaftlichkeit des Unterbaurechts für die Garagenerstellung wurde geprüft und für sehr gut befunden. Die Wirtschaftlichkeit der „Binninger Praxis“ der Baukostenabrechnung hat sich als gut erwiesen – sofern die Spielregeln nicht nach Abschluss des Spiels geändert werden.
- d) Teuerung: Die SpezKo hat sich die zwei zur Diskussion stehenden Modelle der Teuerungsberechnung erklären lassen. Der Unterschied liegt im Einbezug der Teuerung vom Moment der Auftragsvergabe bis zum Abschluss der Arbeiten, welche

nach Binninger Usanz nur soweit „anrechenbar“ ist, wie diese Teuerung vom Rechnungssteller separat ausgewiesen wird. Bei Verträgen, welche pauschal mit Einbezug von teuerungsbedingten Schwankungen geschlossen werden, sieht das Binninger Modell (im Gegensatz zu anderen möglichen Teuerungsberechnungen) keine „Anrechnung“ der Teuerung bei der Schlussabrechnung vor. Die SpezKo nimmt zur Kenntnis, dass mit anderen – ebenfalls gängigen – Berechnungsmodellen der Teuerung der Umfang des Nachtragskredits geringer ausgefallen wäre. Die SpezKo rechnet es der Verwaltung hoch an, dass diese nicht auf „Berechnungstricks“ zurückgegriffen hat, sondern ihre langjährige Praxis weiter verfolgt. So bleiben die verschiedenen Projekte über viele Jahre hinweg vergleichbar und das Vertrauen des Einwohnerrats in die ordentliche und immer gleichbleibende Rechnungsführung der Verwaltung wird gestärkt.

- e) Vorgehen Spezialkommission und Medienschlacht: Wir kommen nicht umhin, uns zum Verlauf der Arbeit der Spezialkommission zu äussern. Faktoren, welche in chronologischer Reihenfolge dazu beitrugen, ein nicht korrektes Bild der Bauabteilungen Binningen in der Öffentlichkeit zu verbreiten:
- a. Bei der **Schlosssanierung** (welche nicht Teil der hier zu behandelnden Schlussabrechnung ist) sind in der Tat Fehler passiert. Aufgrund des einen Fehlers ist ein allgemeines Misstrauen gegen die Bauabteilungen entstanden, welches sich jedoch als haltlos erwiesen hat.
 - b. Die Anschuldigungen und das Misstrauen konnten von niemandem „per Knopfdruck“ widerlegt werden, da die Baukostenabrechnung der Gemeinde Binningen nicht auf diese Art des Controllings ausgerichtet ist. Um die Anschuldigungen zu widerlegen, war es somit nötig und richtig, eine datenbankgestützte Baukostenabrechnung im Nachhinein zu erstellen.
 - c. Die Kommissionsmitglieder als Laiengremium mussten sich in die komplexe verwaltungsspezifische Abrechnungstechnik einarbeiten und dazu auf die Beratung durch externe Experten verlassen. Erst im Nachhinein haben sich der Kommission die Unterschiede in der Betrachtungsweise zwischen der Verwaltung und dem Büro Ernst erschlossen.
 - d. Erschwerend kamen die lange Bauzeit, projektbedingte Änderungen und der Wechsel der politischen Führung hinzu.
 - e. Das Büro Ernst sah seinen Auftrag in der Erstellung einer datenbankgestützten Baukostenabrechnung. Ob diese in der umfassenden Weise, wie sie nun erstellt wurde, notwendig war, stand für das Büro Ernst ausser Frage.
 - f. Weshalb der intensive Austausch zwischen dem Büro Ernst und der Verwaltung nicht stattgefunden hat, ist im Nachhinein für die SpezKo nicht nachvollziehbar.
 - g. Die Anschuldigungen und das Misstrauen hatten keine Grundlage. Dennoch war es nötig, zu deren Widerlegung eine externe unabhängige Abrechnung zu erstellen. Für die Zukunft wünscht sich die SpezKo, dass das neu gewonnene Vertrauen in unsere Bauabteilungen tragfähig ist gegenüber solchen Angriffen. Dann kann das einfache, effiziente und kostengünstige Abrechnungsverfahren für die dafür geeigneten Projekte beibehalten werden und alle Beteiligten können wieder den Mut haben, auf Anschuldigungen ohne Beweise nicht einzutreten.
 - h. Aktuell werden in Binningen für Grossprojekte Externe mit der Kostenüberwachung beauftragt, da die Anschaffung entsprechender Software und der Aufbau des Anwendungswissens mit hohen Kosten verbunden wäre.

Empfehlungen der SpezKo Schlossparkabrechnung

Antrag 1: Die Abrechnung des Gesamtprojektes Schlosspark mit Gesamtkosten inkl. Teuerung von CHF 21 854 022.59 wird genehmigt.

://: Die Kommission stimmt dem Antrag 1 einstimmig zu.

Antrag 2: Für die Mehrkosten von CHF 907 472.78 wird ein Nachtragskredit bewilligt.
://: **Die Kommission stimmt dem Antrag 2 einstimmig zu.**

Antrag 3: Die einmalige Entschädigung an die St. Clara-Stiftung im Umfang von CHF 110,000 für ein Unterbaurecht zur Erstellung und Nutzung einer Einstellhalle wird genehmigt.
://: **Die Kommission stimmt dem Antrag 3 einstimmig zu.**

Abrechnung

An der Sitzung vom 7.11.2011 wurde unter Traktandum 5 der Bericht der Spezko Bauabrechnung Schlosspark vom 19.10.2011 behandelt. Der Einwohnerrat hat daraufhin entschieden:

://: **1. Die Kostengutsprache von CHF 75 000 (inkl. bereits aufgelaufene Kosten und MWSt.) für die Erstellung der Bauabrechnung durch die Baukostenplanung Ernst AG wird genehmigt.**
2. Der Kredit von CHF 5 000 für die eigentliche Prüfung der Bauabrechnung, welche durch eine neu zu definierende externe Stelle zu erstellen ist, wird genehmigt.
3. Es findet ein klärendes Gespräch mit allen Beteiligten (Spezialkommission, Gemeinderat, Mitarbeitende der Bauabteilungen, externer Baukostenplaner) statt.

Ad 1) Die CHF 75'000 inkl. MwSt. wurden an das Büro Ernst für die Erstellung der Bauabrechnung ausbezahlt.

Ad 2) Anstatt eine separate Prüfung vornehmen zu lassen, hat sich die SpezKo entschieden, den Bericht Stokar, welchen der Gemeinderat erstellen liess, einzubeziehen. Für kritische Rückfragen wurde Herr Stokar an eine Kommissionssitzung eingeladen. Der Kredit von CHF 5000 wird nicht beansprucht.

Ad 3) Das klärende Gespräch hat stattgefunden und wurde oben bereits erwähnt.

Antrag: Die Abrechnung der Spezialkommission Schlosspark mit Gesamtkosten von CHF 75'000 und Minderkosten von CHF 5'000 wird genehmigt.

Dank

Im Namen der gesamten SpezKo Schlossparkabrechnung danke ich der Verwaltung und dem Gemeinderat für die gute Zusammenarbeit, der Firma Ernst AG für die sorgfältige Zusammenstellung der Baukostenabrechnung und der Firma Stokar und Partner für die Erläuterungen zum Bericht Gesamtprojekt Schlosspark Binningen.

Binningen, den 28.05.2013 Katrin Bartels