



## **Schulraumplanung, Nachtragskredit Provisorien Meiriacker/Mühlematt**

ER-Sitzung vom 12.09.2016

**Geschäft Nr. 10: Nachtragskredit von CHF 620'000 für die Errichtung von Provisorien**

### **Bericht der Bau- und Planungskommission (BPK)**

#### **1. Ausgangslage**

Der Einwohnerrat hat an seiner Sitzung vom 25. Januar 2016 einen dringlichen Kredit über CHF 1.04 Mio. für die Errichtung von Schulraumprovisorien an den beiden Standorten Meiriacker und Mühlematt bewilligt. Da keine Hinweise auf geologische Besonderheiten des Baugrunds vorlagen, ging die Planung davon aus, dass auch kein geologisches Gutachten erstellt werden muss. Erst nach Vorliegen der Anforderungen an das Fundament seitens Containerlieferanten im April wurde eine geologische Baugrunduntersuchung ausgelöst, welche am 6. Juni 2016 vorlag. Dabei zeigte sich, dass die Bodenbeschaffenheit nicht den geforderten Ansprüchen genügt. In der anschliessenden Planung und Umsetzung sind dadurch zusätzliche Problemstellungen aufgetaucht, welche die beiden Projekte deutlich verteuern und letztlich einen Nachtragskredit nötig machen. Der Einwohnerrat wurde an seiner letzten ordentlichen Sitzung vom 20. Juni 2016 bereits mündlich durch den zuständigen Gemeinderat informiert.

Der Einwohnerrat hat an seiner Sitzung vom 12. September 2016 das Geschäft Nr. 10 mit dem Antrag für einen Nachtragskredit über CHF 620'000 diskutiert und zur weiteren Abklärung an die Bau- und Planungskommission überwiesen. Im Eintreten zu diesem Geschäft haben sich viele ER-Fraktionen mit grossem Unmut zu dieser Vorlage geäussert und die BPK gebeten nicht nur die baulichen Aspekte mit der Kostenüberschreitung zu prüfen, sondern darüber hinaus, auch ein paar grundsätzliche Gedanken zu machen: Ist die Gemeinde Binningen bei der Schulraumplanung organisatorisch gut aufgestellt und sind die Schnittstellen zwischen den Resorts Bildung und Hochbau sinnvoll gewählt?

#### **2. Beratung**

##### **2.1 Eintreten und Organisation**

Bezugnehmend auf die sehr ausführlichen Wortmeldungen der einzelnen Fraktionen an der Einwohnerratsitzung vom 12. September 2016 verzichtete die Kommission auf ein nochmaliges grundsätzliches Eintreten in diesem Geschäft.

Die BPK hat für die detaillierten Abklärungen zu diesem Geschäft folgendes Vorgehen beschlossen und die Verwaltung mit der Organisation beauftragt:

- Auftragsanalyse mit Zieldefinitionen und Fragenformulierungen (Fact Sheet BPK)
- Bestimmung der Gesprächspartner für die Befragung:
  - o Planer und Unternehmer gemäss Projektorganisation (relevante Arbeiten, Bsp. Geologe)
  - o Verwaltungs- Mitarbeiter (Projektleiter und Bauherrenvertretung)
  - o Zuständiger Gemeinderat mit AL Bildung (Besteller)
- Beratung in der Bau- und Planungskommission

Die BPK entschied, dass die Gespräche mit den Planern und Unternehmern ohne Anwesenheit von Gemeinderat und Besteller durchgeführt werden. Für die Gespräche mit den Mitarbeitern der Verwaltung waren die jeweiligen Abteilungsleiter (Vorgesetzten) als Zuhörer eingeladen. Die Gespräche wurden von allen Anwesenden als sehr sachlich und konstruktiv wahrgenommen. Für die Bau- und Planungskommission waren der Informationsaustausch und die Fragebeantwortung für die weitere politische Beratung sehr wertvoll.

Allen Besprechungsteilnehmern wurden die jeweiligen Ausschnitte der Sitzungsprotokolle (eigene zeitliche Teilnahme der Besprechung) zugestellt und es kamen keine ergänzenden Reaktionen der geladenen Gäste.

## 2.2 Beratung aufgrund der Gespräche

Da es sich beim vorliegenden Geschäft um einen „unechten“ Nachtragskredit handelt, da das Geld bereits ausgeben wurde, hat sich die Kommission auf 3 Hauptziele konzentriert:

1. Konstruktive Kritik, die in Zukunft zu Verbesserungen führen soll
2. Erkenntnisse und Empfehlungen für zukünftige Projekte (Projektmanagement)
3. Aufträge an den Gemeinderat (Konsequenzen in der politischen Verantwortung)

Zu den grössten Kosten-Abweichungen in der ER-Vorlage und den Aussagen der eingeladenen Gesprächspartner gibt es zusammenfassend folgende Schwerpunktthemen:

### 2.2.1 Prozess: Auftragsbesteller – Auftragnehmer

Während der gesamten Projektbearbeitung ist aus den vorhandenen Unterlagen nicht klar hervorgegangen, wer in welcher Phase (Projekt / Submission / Realisierung) der Besteller und wer der Auftragsempfänger war. Wie weit der Gemeinderat über den gesamten Planungsablauf offiziell orientiert wurde, sieht man aus den Projektunterlagen nicht. Es gibt vereinzelte Mails an den zuständigen Gemeinderat, ob es sich jedoch um Anfragen an den „Besteller“ oder „Ausführer“ handelt, lässt sich nicht feststellen. Auf der operativen Seite (Verwaltung) waren zwar in den Projektunterlagen Organigramme ersichtlich, aber in den Gesprächen mit den Planern resp., Unternehmern wurden unterschiedliche Aussagen resp. Namensnennungen gemacht. Letztlich hat diese Feststellung im Projektmanagement mit Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zu tun, welche bei diesem Projekt aufgrund des enormen Zeitdrucks gar nicht „gelebt“ werden konnten.

Der Umstand, dass man zwar in Binningen ein Projektmanagement-Handbuch hat, es jedoch schon in der Auftragsphase bei der Überprüfung der Auftragsformulierung (als noch kein Zeitdruck bestand) nicht konsequent anwendet, hat die BPK sehr verwundert. Seit Jahren wird in der Thematik Schulraumplanung im Einwohnerrat darauf hingewiesen, dass die Abteilung Schule & Bildung mit ihrem zuständigen Gemeinderat als „Besteller“ auf der Basis von Schüler- und Klassenprognosen (teilweise mit Beizug von externer Unterstützung von spezialisierten Beratungsbüros) den notwendigen Schulraum bestellt und diesen von der Abteilung Hochbau mit dem zuständigen Gemeinderat als „Auftragnehmer“ termingerecht ausführen lässt. Dieser Prozess läuft in Binningen leider nicht so. Aus den Gesprächen mit dem zuständigen Gemeinderat und Abteilungsleiter ist zu entnehmen, dass sie sowohl als „Besteller“ wie auch als „Ersteller“ funktioniert haben. Es sind zwar Mitarbeiter der Bauabteilung für die Ausführung miteinbezogen worden, aber die Schlüsselpersonen waren damit in „Doppelfunktion“ gesetzt.

Die BPK stellt fest, dass die vom Gemeinderat gewählte Projektorganisation sich bei diesem Projekt nicht bewährt hat. Durch die unklar geregelten Schnittstellen sind dadurch im Verlauf der Projektbearbeitung gewisse „Interventionen“ nicht spürbar bei den Entscheidungsträgern angekommen. Die Finanzkompetenzen konnten mit dieser Projektorganisation nicht „gelebt“ werden und es kam, gemäss Aussagen in den Gesprächen, zu unklaren Auftragsabwicklungen in Bezug auf das rechtsgültige Submissionsreglement der Gemeinde Binningen.

### 2.2.2 Zeitliche Vorgaben

Nachdem der ER am 25.01.2016 den Kredit für die Schulprovisorien in der Höhe von TCHF 1'040 gesprochen hatte, wurden von der Verwaltung die Ausführungsplanung an die Hand genommen. Den Gesprächen entnahm die BPK, dass die Bestellung des Schulraumes am 14.09.2015 erfolgte und die Planungszeit 4 Monate betrug. Die zur Verfügung gestellte Planungszeit wird von den Fachleuten als sehr kurz beurteilt und hat sich letztlich auf die Ausführungsprozesse und teilweise auch auf die Ausführungsqualität negativ ausgewirkt. Im April 2016 zeigten sich während der Ausführungsphase erste bautechnische Probleme und die Projektleitung hat Anzeichen von Mehrkosten erkannt. Diese wurden gemäss Aussagen dem Gemeinderat rapportiert. Der Gemeinderat hat an der ER-Sitzung vom 20.06.2016 erstmals mündlich über die Kreditüberschreitung orientiert und einen Bericht auf September 2016 in Aussicht gestellt. Warum der Gemeinderat, nach Kenntnisnahme der zu befürchtenden Mehrkosten im April 2016, nicht sofort den Einwohnerrat am 09.05.2016 informiert hat, hat die BPK nicht nachgefragt. Nach Aussagen der am Projekt Beteiligten, befand man sich zu diesem Zeitpunkt in der Bestell- resp. Ausführungsphase. Es wurde versucht, vor allem die technischen Probleme in den Griff zu bekommen, um das Projekt noch zu retten. Die Gesamtkostenübersicht mit der Ausweisung der effektiven Mehrkosten stand zu diesem Zeitpunkt nicht im Vorderste verlässliche Aussagen über die Mehrkosten konnten erst auf die ER-Sitzung vom 20.06.2016 gemacht werden.

Nach Ansicht der BPK ist der gesamte Planungsprozess (Planung, Kreditgenehmigung, Ausführung) falsch eingeschätzt worden. Optimistischerweise wurde davon ausgegangen, dass von der Bestellung im Sept. 2015 bis zur Fertigstellung im Aug. 2016 genügend Zeit vorhanden sei, um ein Bauvolumen von ca. CHF 1.04 Mio. für die Schulraumprovisorien zu verbauen.

### 2.2.3 Projektanforderungen

Die Beurteilung der Projektrisiken, wie sie im PM-Handbuch verlangt sind, wurde nicht gemacht. Wer für diese Fehleinschätzung verantwortlich ist konnte in den Gesprächen nicht herausgefunden werden. Die BPK stellt fest, dass die zeitliche Zielvorgabe für die Inbetriebnahme der Schulraumprovisorien durch den Besteller zum damaligen Zeitpunkt aufgrund des fehlenden Riskmanagement nie hinterfragt wurde. Der politischen Verantwortung in der Doppelfunktion (Funktion als Besteller und Ausführungsüberwacher) wurde zu wenig Beachtung geschenkt.

Die fehlende Projektqualität, welche zu einem sehr späten Erkennen der Mehrkosten führte, ist nach Meinung der BPK nicht in der Ausführungsphase (Jan. – Aug. 2016) entstanden, sondern in der sehr knappen Planungsphase (Sept. 2015 – Jan. 2016) von 4 Monaten. Die nach Projektmanagement-Handbuch verlangten Vorabklärungen und Grundlagenerhebungen wurden teilweise nicht gemacht und führten letztlich dazu, dass die bautechnischen Probleme nicht frühzeitig erkannt wurden.

Aus den gemachten Überlegungen kommt die BPK zur Erkenntnis, dass die Bestellung des Schulraumes zu spät erfolgt ist. Die vom Gemeinderat bestellte Schüler- und Klassenprognose 2015 wurde durch einen Bericht des Büros PlanteamS AG, Luzern vom 08.01.2015 klar berechnet und bildete die Grundlage für die Schulraumplanung der Gemeinde Binningen. Die wesentlichste Erkenntnis aus diesem Bericht war die Aussage, dass es auf den Schulbetrieb August 2016 in Binningen zusätzlichen Schulraum (Provisorien) braucht.

An der ER-Sitzung vom 9. Feb. 2015 hat die Spezko Schulraumplanung ihren Zwischenbericht vom 20.01.2015 zum Geschäft 230/x vorgestellt und die daraus folgenden Beschlüsse des Einwohnerrates waren klar:

- Gesamtplanung Dorf bis Oktober 2015
- Neubauprojekt Schulhaus Wassergraben zurückgestellt
- Kredit für weitere Abklärungen TCHF 200

Mit den Entscheiden des Einwohnerrats vom 09. Febr. 2015 und den Aussagen des Berichtes PlanteamS wäre es möglich gewesen, den quantifizierten Schulraum für Provisorien zu bestellen. Mit einer fast 7 Monaten längeren Planungszeit hätte das Projekt für die Erstellung von provisorischen Schulräumen in den Schulanlagen Mühlematt und Meiriacker ohne Zeitdruck geplant werden können. Wieso die Bestellung im operativen Bereich der Verwaltung durch den verantwortlichen Abteilungsleiter Schule & Bildung nicht ausgelöst wurde, konnte in den Gesprächen nicht abschliessend geklärt werden. Die BPK nahm im Gespräch zur Kenntnis, dass man keinen „Schulraum auf Vorrat“ bestellen wollte. Mit dem Abwarten der genauen Schülerzahlprognosen wollte man eine möglichst realistische Schulraumbestellung bekommen. Die BPK ist der Meinung, dass dieser Anspruch auf möglichst genaue Zahlen für die Bestellung von provisorischem Schulraum eine Fehleinschätzung war. Solche Prognosen sind immer mit einer sehr grossen „Ungenauigkeit“ zu betrachten (demographische Entwicklung, Bautätigkeit, Fremdanteil Zu- und Wegzug) und eine gewisse Reserve sollte eingeplant werden.

### 2.2.4 Operative Belange in der Projektbearbeitung

In den Gesprächen mit den Planern und Unternehmer wurden viele kleinere Prozess- und Planungsfehler aufgezeigt die es in der Regel bei jedem Projektablauf gibt. Nach Einschätzung der BPK sind diese nur marginal kostenrelevant. Einen perfekten Projektablauf ohne unvorhergesehene technische Aufgabenstellungen gibt es nicht. Die BPK ist der Meinung, dass es eine konsequente Anwendung der internen Vorgaben (Projektmanagement-Handbuch) braucht und die verlangten Planungsschritte durchgeführt werden müssen. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass im PM-Handbuch der Gemeinde Binningen nach der Bestellung (Projektantrag) eine detaillierte Prüfung erfolgt, welche entscheiden soll, ob die Bestellung als Projekt mit einem klar definierten Projektleiter (Anwendung PM-Handbuch) oder das Vorhaben als Linienaufgabe in der Verwaltungsorganisation als Tagesgeschäft bearbeitet werden soll. Diese Frage konnte die BPK aufgrund fehlender Dokumente nicht abschliessend klären, ist aber der Meinung, dass diese Bestellung durchaus aufgrund der Fachdisziplinen und Kostengrösse als projektwürdig eingestuft werden kann und in der Projektverantwortung in die Abteilung Hochbau gehört.

Der BPK ist es unverständlich, dass der nachträglich geforderte Zusatzkredit in beiden Schulhäusern durch fehlende Planungsleistungen verursacht wurde. Die teilweise fehlenden Grundlagenbeschaffungen und die ungenauen Vorabklärungen im Projektperimeter (Baugrunduntersuchungen, Geologie, Erschliessung Kanalisation) sind gemäss SIA-Leistungsbeschreibung Grundleistungen, die in jedem Bauprojekt gemacht werden müssen. In den Gesprächen musste die BPK von verschiedenen Planern zur Kenntnis nehmen, dass vor allem die frühzeitige Überprüfung der statischen Tragfähigkeit dieser Projekte in Bezug auf den bestehenden Baugrund zwingend notwendig gewesen wäre. Ein externer Fachexperte brachte es mit seiner Aussage auf den Punkt: In diesem Gebiet kennt jeder Baufachmann den Baugrund!

Die teilweise nicht gemachten Vorabklärungen und die Fehleinschätzungen daraus haben dazu geführt, dass man leider erst viel zu spät mit zusätzlichen Spezialisten die Projekte in ihrer Qualität und letztlich in der Gebrauchsfähigkeit auf einen normalen Standard gebracht hat. Die BPK hat die erstellten Provisorien in ihren Abklärungen nicht besichtigt und kann nichts über die Ausführungsqualität der erstellten Bauten aussagen. Man geht davon aus, dass die ordentlichen SIA-Bauabnahmen und eventuellen Forderungen von Garantieansprüchen richtig gemacht wurden.

## 2.3 Fazit und Empfehlungen

Die BPK stellt abschliessend fest, dass in der Abwicklung dieser Projekte vermeidbare und ärgerliche Fehler gemacht wurden:

- die Bestellung des provisorischen Schulraums kam zu spät
- das Rollenspiel zwischen Besteller, Auftraggeber und Auftragnehmer war nicht klar geregelt
- die Schnittstellen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten waren für alle am Projekt Beteiligten nicht ganz klar nachvollziehbar
- die wichtigen Elemente des PM-Handbuches kamen nicht zur Anwendung (Bsp. Riskmanagement)
- die vollständigen Grundlagenbeschaffungen und Vorabklärungen, um das Projekt in der verlangten Qualität (Kosten, Termine) abzuschliessen, wurden nicht gemacht
- das Kostenmanagement hatte man nicht im Überblick und die Mehrkosten entwickelten sich aufgrund der „rollenden Planung“ ins Vielfache

Die BPK hat sich abschliessend natürlich die zentrale Frage gestellt, wieviel der aufgelaufenen Mehrkosten durch eine optimale Planung der beiden Projekte eingespart werden konnte. Aus den Gesprächen und in der Diskussion stellt die BPK fest, dass sehr viele der nachträglichen Abklärungen und Untersuchungen bei einer optimalen Projektabwicklung ebenfalls angefallen wären und für die Mehrkosten auch ein Mehrwert entstanden ist. Das Einsparpotential der Gesamtkosten durch frühzeitige Preisbildungsverfahren und einer effizienteren Planung resp. Ausführung wird auf ca. 10 – 15% geschätzt, im günstigsten Fall wären die Mehrkosten ca. CHF 90'000 tiefer gewesen. Diese Abschätzung ist nicht erhärtet und hat sich aus den Diskussionen mit den externen Planern ergeben.

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass die BPK in ihrem Gesamteindruck mit der Leistung der Verwaltung und der politischen Führung des Gemeinderates bei diesem Geschäft nicht zufrieden ist. In den letzten Jahren wurde immer wieder vom Einwohnerrat verlangt, dass die Professionalität der Verwaltung und die politische Verantwortung des Gemeinderates verbessert werden soll. Speziell in Bauvorlagen verlangte man mit der Einführung eines PM-Handbuches die qualitative Steigerung der wesentlichen Ziele: Qualität, Kosten und Termine. Der Gemeinderat muss die operativen Tätigkeiten der Verwaltung in Zukunft viel besser kontrollieren und wo möglich auch eingreifen.

Folgende **Empfehlungen** werden von der BPK gemacht:

1. Projekte müssen rechtzeitig initialisiert werden (Planungsprozesse auf der Zeitachse kritisch prüfen).
2. Die „Projektwürdigkeit“ muss geklärt resp. beschlossen werden und die notwendigen Ressourcen müssen zur Verfügung stehen (Nachweis in ER-Vorlage).
3. Projekte müssen ausnahmslos nach den Vorgaben des PM-Handbuches ausgeführt werden.
4. Dem Riskmanagement ist in allen Projekten grosse Beachtung zu schenken.
5. Die SIA-Grundleistungen (z.B. Grundlagenbeschaffung und Vorabklärungen) bei der Abwicklung eines Projektes sind vollständig zu erbringen.
6. Die Submissionsverordnung der Gemeinde Binningen ist bedingungslos anzuwenden.
7. Die Projektorganisation mit Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sind in jedem Projekt klar zu regeln.
8. Die politische Verantwortung bei Projekten muss zwischen „Besteller“ und „Leistungserbringer“ getrennt sein und darf nicht durch die gleiche Person wahrgenommen werden (Regelung Projektorganisation).
9. Die Verwaltung muss bei der Ausführung von Projekten so aufgestellt sein, dass das Rollenspiel zwischen „Besteller/Auftraggeber“ und „Ausführer/Auftragnehmer“ unmissverständlich geregelt ist.

### 3. Würdigung

Für die Bau- und Planungskommission waren der Informationsaustausch mit den geladenen Gästen und die Fragebeantwortung für die politische Beratung sehr wertvoll und die Kommission bedankt sich bei allen Teilnehmern für ihre Offenheit.

Der Verwaltung, im speziellen Frau Linda Weick, sei für die hervorragende und speditive Protokollierung bei dieser Geschäftsbehandlung recht herzlich gedankt.

### 4. Anträge der Bau- und Planungskommission

Die Bau- und Planungskommission BPK beantragt dem Einwohnerrat einstimmig folgende Anträge:

- 4.1 Der Nachtragskredit über CHF 620'000.- für die Errichtung von Provisorien an den Schulstandorten Meiriacker und Mühlematt wird genehmigt.
- 4.2 Die Empfehlungen im BPK-Bericht (Kapitel 2.3) werden ab sofort umgesetzt.
- 4.3 Dem Einwohnerrat ist aufgrund der politischen Erkenntnisse zu diesem Geschäft Nr. 10 und der Umsetzung der Empfehlungen der BPK innert 1 Jahr einen Tätigkeits- resp. Rechenschaftsbericht zu den umgesetzten Verbesserungen vorzulegen.

Für die Bau- und Planungskommission BPK

Binningen, 6. Juni 2017



Daniel Zimmermann  
Präsident