



GEMEINDERAT

**Geschäft No. 3102B
Bericht an den Einwohnerrat**

vom 19. April 2005

**Abrechnung über den Verpflichtungskredit
in Höhe von CHF 780'000.00
für das Erweiterungsprojekt Friedhof**

**Bewilligung eines Nachtragskredites
in Höhe von CHF 720'479.85
infolge Mehrleistungen durch Projektänderungen und
Optimierung der Infrastruktur sowie Baukostenteuerung**

**Abklärungen des Gemeinderates zur eingetretenen Kreditüber-
schreitung zuhanden der Geschäftsprüfungskommission**

Inhalt:	Seite
A) Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ (Grabfelderweiterung, dritte Etappe)	4
1. Bewilligung des Verpflichtungskredites	4
2. Leistungsumfang des Projektes	4
B) Schlussabrechnung des Verpflichtungskredites	6
3. Kreditabrechnung per 31. Dezember 2004	6
4. Erläuterungen und Kommentare zur Schlussabrechnung	7
4.1 Baukostenteuerung	7
4.2 Projektfremde Arbeiten / Vorplatz Kapelle	7
4.3 Projektänderungen; Finanzielle Auswirkungen	7
4.4 Projektänderungen / -anpassungen nach ER-Beschluss vom 13.10.1999	8
4.5 Nachträgliche Projektänderungen und –anpassungen	8
4.6 Mehrkosten durch Anpassungsarbeiten Übergangsbereiche alter / neuer Friedhof	8
5. Rekapitulation der Mehrkosten	9
C) Auftrag des Parlamentes an die Geschäftsprüfungskommission	10
6. Beanstandung der Kreditüberschreitung durch den Einwohnerrat; Auftrag an die GPK	10
D) Untersuchungen und Abklärungen des Gemeinderates	10
7. Verwaltungsinterne Abklärungen	10
8. Bericht des Gemeinderates an die Geschäftsprüfungskommission	11
9. Abwicklung des Projektes ‚Friedhoferweiterung‘	12
9.1 Budget-Kredite für die Friedhoferweiterung	12
9.2 Auftragserteilungen durch den Gesamtgemeinderat	13
9.3 Direkte Auftragserteilungen durch das Departement und die Hauptabteilung	14
10. Gesetzliche Bestimmungen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten	14
11. Controllinginstrumente und Controllingkonzept der Verwaltung	16
11.1 IST-Zustand	16
11.2 SOLL-Zustand	16
11.3 Controlling-Konzept	16
12. Einsatz der Controlling-Instrumente / Berichte	17
12.1 Kostencontrolling / Berichtswesen	17
12.2 Leistungscontrolling / Berichtswesen	18
13. Befragungen Departementsvorsteher und Hauptabteilungsleiter	18
D) Schlussfolgerungen des Gemeinderates	19
14. Feststellungen des Gemeinderates	19
15. Antworten auf die Ausgangsfragen	21
E) Massnahmen des Gemeinderates	22
16. Verwaltungsadministrative Massnahmen	22
17. Personelle / organisatorische Massnahmen	23
18. Weiterführende Massnahmen	24
F) Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungskommission	24
G) Anträge des Gemeinderates	25

Beilagen:	1; Bericht 3102 betr. Verpflichtungskredit Friedhoferweiterung vom 02.12.1998
	2; Detaillierte Kostenschätzungen Büro Egger AG / Büro David & von Arx
	3; Bericht Gemeinderat an Geschäftsprüfungskommission vom 21.09.2004
	4; Gesetzliche und reglementarische Bestimmungen

A) Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ (Grabfelderweiterung, dritte Etappe)

1. Bewilligung des Verpflichtungskredites

Gestützt auf den gemeinderätlichen Bericht Nr. 3102 vom 2. Dezember 1998 sowie den dazugehörigen Bericht der Verkehrs- und Planungskommission vom 8. Mai 1999 (Nr. 3102A) hat der Einwohnerrat anlässlich der Sitzung vom 13. Oktober 1999 wie folgt beschlossen:

1. Vom geänderten Friedhof-Entwicklungskonzept mit Berücksichtigung der Standort-Option für eine neue Abdankungskapelle wird Kenntnis genommen.
2. Für die Friedhoferweiterung, dritte Etappe, wird ein Verpflichtungskredit von CHF 780'000.00 bewilligt.

Der vom Einwohnerrat bewilligte Verpflichtungskredit wird in der Finanzbuchhaltung (Budget / Rechnung) unter dem Konto 740-501.03 ‚Friedhof Grabfelderweiterung‘ geführt.

Verantwortlich für die Projektumsetzung sind der ehemalige Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt (bis 1.11.2004) und der zuständige Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt.

2. Leistungsumfang des Projektes

Die Kosten eines Projektes sind im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen zu beurteilen. Zu diesem Zweck wird an dieser Stelle der dem Einwohnerrat präsentierte Leistungsumfang gemäss Bericht 3102 in Erinnerung gerufen.

Kapitel 3; Das Friedhoferweiterungs-Projekt

..... hat die Planungsgemeinschaft auch die Projektierung für den Ausbau der dritten Etappe an die Hand genommen.

Diese Planungsarbeiten für den Nordbereich des Friedhofes sind nun so weit fortgeschritten, dass folgendes Ausführungsprogramm vorliegt:

1. Auffüllungs- und Planierungsarbeiten für den Hain
2. Abbruch der bestehenden Liegenschaft Grabenring 33
3. Erstellung der Wasser- und Abwasserleitungen zu den verschiedenen Zapfstellen
4. Anlegung der Hauptwege und der Terrasse mit Mauerabschluss zu Hain
5. Begrünung und Bepflanzung des Erweiterungsareals
6. Ausstattung mit Sitzmöglichkeiten, Abfallkörben und dergleichen
7. Errichten der Zäune und Abschränkungen
8. Erstellen von Umennischenwänden

Kapitel 4; Die Kosten der Friedhoferweiterung

Mit den Detailplanungs- und Vorbereitungsarbeiten (Kosten CHF 30'000.00) soll bereits im Jahre 2000 begonnen werden. Die eigentlichen Ausführungskosten für die dritte Etappe der Friedhoferweiterung können anhand der Vorausmasse auf CHF 750'000.00 geschätzt werden. Im aktuellen Finanzplan 1999 bis 2002 sind die entsprechenden Positionen enthalten.

Im Bericht 3102 wird darauf hingewiesen, dass anhand der Vorausmasse die eigentlichen Ausführungskosten für die dritte Etappe der Friedhoferweiterung auf CHF 750'000.00 geschätzt werden.

Dies bedeutet, dass der Verpflichtungskredit-Vorlage kein eigentliches Bauprojekt zu Grunde lag. Entsprechend handelte es sich bei den ausgewiesenen Kosten um eine grobe Kostenschätzung, welche gemäss Angaben des Projektverfassers eine Genauigkeit von +/- 25 % ausweist. Die in der Kostenschätzung berücksichtigte Position für Unvorhergesehenes wurde mit CHF 36'200.00 (bzw. 5 %) veranschlagt.

Auf diese zwei wesentlichen Punkte wurde der Einwohnerrat nicht aufmerksam gemacht. Ein entsprechender Kostenvorbehalt fehlt denn auch im fraglichen Bericht. Des Weiteren fehlt in dieser Kreditvorlage der Antrag auf Bewilligung der auflaufenden Kostenteuerung.

Zur Klarheit und Vermeidung von Missverständnissen muss festgehalten werden, dass die Ausgestaltung des Vorplatzes hinter der Friedhofkapelle sowie die dortige Weiheranlage nicht Gegenstand dieses Ausbauprojektes sind. Diese Aufwendungen betreffen das Investitionskonto 740.501.04.

Es bestand auch kein kostenmässiger oder direkter bautechnischer Zusammenhang zum Geschäft Nr. 3377 betreffend ‚Renovation der Friedhofgebäude‘.

B) Schlussabrechnung des Verpflichtungskredites

3. Kreditabrechnung per 31. Dezember 2004

Per 31. Dezember 2004 präsentiert sich die Schlussabrechnung über den Verpflichtungskredit (Bericht 3102) für die Friedhoferweiterung gemäss Konto 740-501.03 wie folgt:

Arbeitsgattung	Kostenschätzung +/- 25% Egger AG (Bericht 3102) CHF	Kostenschätzung +/- 25% David & von Arx CHF	Schluss- abrechnung 31.12.04 / CHF
1 Projektierung Honorare Architekt, Grundlagen, Baubewilligung, Plankopien	30'000.00	30'000.00	47'758.00
2 Abbrucharbeiten Liegenschaft Grabenring 33	135'000.00	135'000.00	134'277.55
3 Erstellungskosten Vorarbeiten, Erdarbeiten, Werkleitungen und Kanalisation, Beläge und Abschlüsse, Urnenni- schen, Wasserwand, Einfriedun- gen, Gärtnerarbeiten	607'050.00	788'183.00	1'257'869.30
4 Werkstatt Fertigaragen, Tore, Malerarbeiten, Sanitär- und Elek- troinstallationen, Kleinarbeiten			53'843.35
5 Diverses Grundbuch, Vermessung			6'731.65
Total Baukosten	772'050.00	953'183.00	1'500'479.85
Bewilligter Verpflichtungskredit gem. ER-Beschluss vom 2.12.1998			780'000.00
Mehrkosten gegenüber bewilligtem Verpflichtungskredit			720'479.85

4. Erläuterungen und Kommentar zur Schlussabrechnung

4.1 Baukostenteuerung

Mit der Kreditvorlage 3102 wurde unterlassen, vom Einwohnerrat die Kosten der zu erwartenden Teuerung gemäss Zürcher Baukostenindex bewilligen zu lassen.

Basierend auf dem Jahr 2003, in welchem der Grossteil der Arbeiten zur Realisierung gelangte, lässt sich diese Belastung wie folgt nachweisen (Index 1998 = 100 Punkte / 2003 = 106.6 Punkte) und ergibt Mehrkosten von **CHF 52'000.00**.

4.2 Projektfremde Arbeiten / Vorplatz Kapelle

Als Folge der Renovation der Friedhofkapelle, welche unter der Federführung des Departements Hochbau – Raumplanung stand, mussten durch das Departement Tiefbau – Umwelt Arbeiten im Bereich der Vorplatzgestaltung übernommen werden. Hierbei ging es um die Bereitstellung eines provisorischen Besammlungsplatzes für Trauernde. Die Baukreditvorlage für die Renovation der Friedhofgebäude des Departements Hochbau – Raumplanung (Geschäft No. 3377) beinhaltete einen diesbezüglichen anteilmässigen Kredit. Dieses Provisorium musste anschliessend in die definitive Ausgestaltung des Vorplatzes überführt werden.

Da hierfür seitens des Departements Tiefbau – Umwelt keinerlei Budgetkredite zur Verfügung standen, und ein zeitlicher Aufschub nicht möglich war, hat das Departement Tiefbau – Umwelt die Ausführung dieser Arbeiten (Projektierung, Ausführung provisorische und definitive Vorplatzgestaltung inkl. Weiheranlage) über den Verpflichtungskredit der Friedhoferweiterung ‚bevorschusst‘. Dies mit der Absicht einer späteren Umbuchung, welche allerdings nicht innert nützlicher Frist ausgelöst wurde und nachträglich nicht mehr vollzogen werden konnte.

Kostenaufteilung Vorplatzgestaltung

Abrechnung Herrichtung provisorischer Besammlungsplatz, total	CHF	154'157.35
./.. Anteil Hochbau – Raumplanung zu Lasten Baukredit 3377 (Friedhofgebäude)	CHF	76'000.00
= Anteil Tiefbau – Umwelt an prov. Platzgestaltung / Vorleistungen zur Endgestaltung	CHF	78'157.35
+ Folgearbeiten zur definitiven Ausgestaltung des Vorplatzes und Anpassungen	CHF	75'248.40
Total der ausgewiesenen Mehrkosten gem. Bauabrechnung	CHF	153'405.75

4.3 Projektänderungen; Finanzielle Auswirkungen

Die dem Einwohnerrat am 13. Oktober 1999 vorgelegene Projektstudie stammt vom Büro Egger AG, Gartenbau, 4512 Bellach.

Aufgrund personeller Veränderungen beim Büro Egger AG wurden die Planungsarbeiten für die Weiterbearbeitung des Projektes mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 362.01 vom 09. Mai 2001 an das Büro David & von Arx, Landschaftsarchitekten HTL, 4500 Solothurn, vergeben.

Aus dieser Auftragsübergabe resultierte ein Vorprojekt, das dem Gemeinderat anlässlich der Sitzung vom 31. Oktober 2001 (GRB 799) vorgestellt wurde. Dabei wurde auf die Gestaltungsänderungen hingewiesen. Allfällige Kostenfolgen, die aus dieser Überarbeitung resultierten, wurden gegenüber dem Gemeinderat nicht geltend gemacht.

Gemäss Büro David & von Arx belief sich die Kostenschätzung für das überarbeitete Projekt auf CHF 953'183.00 mit einer Kostengenauigkeit von +/- 25 %. Somit musste dem Departementsvorsteher sowie dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt bereits anlässlich der Gemeindeats-

sitzung vom 31. Oktober 2001 bekannt gewesen sein, dass der vom Einwohnerrat bewilligte Kredit nicht ausreichen kann.

4.4 Projektänderungen / –anpassungen nach Einwohnerratsbeschluss vom 13.10.1999

Die nachstehenden Projektänderungen und -anpassungen wurden durch den Wechsel vom Büro Egger AG zum Büro David & von Arx ausgelöst:

Zusatz-Leistungen:

1 Garagenbox für Werkstatt	35'000.00
Stahlträgersäulen bei Grenze Frankreich	17'000.00
2 Treppenzugänge zum Rauracherweg	7'000.00
Wasserwand	65'000.00
Pappelfeld	20'000.00
Materialdepot	60'000.00

Minder-Leistungen:

Keine ‚Kante‘ beim gebogenen Gehweg	-30'000.00
-------------------------------------	------------

Total Mehrkosten aufgrund 1. Projektänderungen **CHF 174'000.00**

4.5 Nachträgliche Projektänderungen und -anpassungen

Während der Bauphase wurde auch das Projekt David & von Arx mehrfach in Absprache mit dem Architekturbüro sowie dem Departementsvorsteher und Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt geändert und modifiziert, was die nachstehenden Kosten zur Folge hatte:

Zusatz-Leistungen:

Urnennischen vor Urnenwand	90'000.00
Überdachung der Humusdeponie, Ausführungsänderung	3'500.00
Zweite Garagenbox für Werkstatt	25'000.00
Gehwege neu für Befahrbarkeit mit Lastwagen dimensioniert	25'000.00
Änderung Querprofil Gehwege (Stahlbänderabschlüsse, Splittbelag)	65'000.00
Arbeiten im alten Friedhofsteil	45'000.00
Sanitäranschluss, Heizung in Garage	7'000.00
Gehwege zu Säulen; anstelle Mergel neu Beton	6'000.00

Minder-Leistungen:

Diverse Sitzbänke	-5'000.00
Rankbögen	-45'000.00

Unvorhergesehenes:

Fortführen Humus anstelle Wiederverwertung	25'000.00
Unterschätzung des Auffüllvolumens (Erdarbeiten)	75'000.00
Spezielle Oberfläche Urnenwand	7'000.00

Total Mehrkosten aufgrund 2. Projektänderungen **CHF 323'500.00**

4.6 Mehrkosten durch punktuelle Anpassungsarbeiten im Übergangsbereich 'neuer Friedhof / alter Friedhof'

Im Zuge der Fertigstellung wurden verschiedene Anpassungsarbeiten zur Ausgestaltung der Übergangsbereiche vom ‚alten‘ in den ‚neuen‘ Anlagenteil erforderlich. Diese Arbeiten wurden im Rahmen von Regieaufträgen erteilt.

Total Anpassungsarbeiten Übergangsbereiche **CHF 69'574.10**

5. Rekapitulation der Mehrkosten

Projektfremde Arbeiten; Vorplatz Kapelle gemäss Ziff. 4.2	153'405.75
Projektänderungen / -anpassungen gemäss Ziff. 4.4	174'000.00
Projektänderungen / -anpassungen gemäss Ziff. 4.5	323'500.00
Anpassungsarbeiten gem. Ziff. 4.6	69'574.10
Total Mehrkosten gegenüber Verpflichtungskredit	CHF 720'479.85

C) Auftrag des Parlaments an die Geschäftsprüfungskommission

6. Beanstandung der Kreditüberschreitung durch den Einwohnerrat; Auftrag an die Geschäftsprüfungskommission

Am 16. Juni 2004 genehmigte der Einwohnerrat die Jahresrechnung 2003 der Einwohnergemeinde Allschwil. Im Rahmen der diesbezüglichen Parlamentsdiskussion stellte Christoph Morat fest, dass die Position 740-501.03 Ausgaben von über 1,2 Mio. Franken ausweise. Gegenüber dem bewilligten Verpflichtungskredit bedeute dies eine Budgetüberschreitung von ca. 56 %.

Aus der gewalteten Diskussion resultierte folgender

Antrag:

Die GPK wird beauftragt, die Umsetzung des Einwohnerrats-Beschlusses über die Friedhoferweiterung zu prüfen. Das heisst, ob die geplanten Vorhaben so realisiert wurden und wieso es zu solch massiven Kostenüberschreitungen kommen konnte.

Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei auf die Kommunikationsmöglichkeiten und die Kommunikationsfähigkeiten der Verantwortlichen der betroffenen Tiefbauabteilung gelegt werden, und wie das Potential noch besser genutzt werden kann.

Begründung:

Es gilt, solche Finanzdebakel in Zukunft zu verhindern und die grösstmögliche Transparenz zu schaffen, um so möglichst demokratisch und bürgernah Probleme aufzuzeigen und Lösungen zu erarbeiten.

Diesem Antrag folgte der Einwohnerrat mit 14:10 Stimmen bei 7 Enthaltungen.

D) Untersuchungen und Abklärungen des Gemeinderates

7. Verwaltungsinterne Abklärungen

In Wahrnehmung seiner Exekutivaufgaben hat der Gemeinderat aufgrund der aufgetretenen Kostenüberschreitung die Durchführung einer umfassenden verwaltungsinternen Abklärung eingeleitet und mit Beschluss Nr. 376 vom 23. Juni 2004 die nachstehenden Aufträge erteilt. Mit der Federführung wurde der per 1. Juli 2004 gewählte Gemeindepräsident Dr. Anton Lauber betraut.

1. Aufzeichnung des vollständigen Sachverhaltes zum Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ gemäss Bericht 3102, Darstellung des bisherigen Projektverlaufes und insbesondere der Auftragserteilungen auf den Ebenen Gemeinderat, Departement Tiefbau – Umwelt und Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt.
2. Ausarbeitung eines Arbeitspapiers über den IST-Zustand des Projektcontrollings in der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt durch den verantwortlichen Hauptabteilungsleiter.
3. Aufzeichnung des SOLL-Zustandes des Controllings durch den Hauptabteilungsleiter Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeverwalter-Stv.

4. Ausarbeitung des Berichts über die Abwicklung des Projekts ‚Friedhoferweiterung‘ und Aufzeichnung sofort einzuleitender und zu prüfender Massnahmen als Arbeits- und Entscheidungsgrundlage für den Gesamtgemeinderat durch den Gemeindeverwalter-Stv. in Zusammenarbeit mit dem Gemeindepräsidenten.

Anlässlich der Sitzung vom 11. August 2004 hat der Gesamtgemeinderat im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung über den umfangreichen und detaillierten Bericht und die darin aufgezeigten Resultate und Erkenntnisse beraten.

Hieraus resultierten verschiedene verwaltungsadministrative, organisatorische und personelle Massnahmen (siehe Kapitel E; Massnahmen des Gemeinderates). Im Weiteren wurden die Durchführung ergänzender Abklärungen sowie die persönliche Befragung des zuständigen Departementsvorstehers Tiefbau - Umwelt und des Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt beschlossen.

8. Bericht des Gemeinderates an die Geschäftsprüfungskommission

Die ergänzenden Abklärungen und persönlichen Befragungen konnten anfangs September 2004 abgeschlossen werden.

Mit dem am 21. September 2004 verabschiedeten Bericht stellte der Gemeinderat der Geschäftsprüfungskommission umfassende Informationen zur Erfüllung des ihr übertragenen Auftrages zur Verfügung.

Der vom Gemeinderat an die Geschäftsprüfungskommission verabschiedete Bericht und die darin aufgezeigten Erkenntnisse und Massnahmen werden in diesem Bericht auszugsweise wiedergegeben. Ein Separatdruck dieses Berichts (ohne Anhörungsprotokolle Departementsvorsteher TB-U, Hauptabteilungsleiter TB-U, und Beilagen) findet sich in der Beilage.

Im Mittelpunkt dieses Berichts standen folgende Fragen:

War das Handeln / Entscheiden auf Departements- und Hauptabteilungsebene durch rechtliche Bestimmungen oder behördliche Beschlüsse legitimiert?

Wie wurden die Controlling-Instrumente eingesetzt, und wie wurde auf Departements- bzw. Hauptabteilungsebene mit den daraus generierten Informationen umgegangen?

9. Abwicklung des Projektes ‚Friedhoferweiterung‘

9.1 Budget-Kredite für die Friedhoferweiterung

Die Aufteilung des vom Einwohnerrat bewilligten Verpflichtungskredites erfolgte im Rahmen der jährlichen Budgetprozesse wie folgt:

Jahr	Budget CHF	Budget-Pos.	Bezeichnung	Budgetkommentar	Rechnung CHF
2000 ¹	30'000.00	740-501.01	Friedhof, Gesamtplanung Grabfelderweiterung	Diese Position beinhaltet die Detailplanung und Vorbereitungsarbeiten für die Friedhoferweiterung (siehe ER-Geschäft Nr. 3102)	0.00
2001 ²	750'000.00	740-501.03	Friedhof Grabfelderweiterung	Diese Position beinhaltet die letzte Etappe der Friedhoferweiterung. Der Einwohnerrat hat den diesbezüglichen Verpflichtungskredit bereits bewilligt (siehe ER-Geschäft Nr. 3102)	8'531.40 ³
2002 ⁴	200'000.00	740-501.03	Friedhof Grabfelderweiterung	Auf dem neu erweiterten Friedhofareal wird die Erstellung der letzten Tranche von Urnenmauern erforderlich, um den Bedarf an Urnengräbern abdecken zu können.	155'778.55 ⁵
2003 ⁶	0.00	740-501.03	Friedhof Grabfelderweiterung		1'061'941.35 ⁷
2004	0.00	740-501.03	Friedhof Grabfelderweiterung		274'228.55
Gesamttotal über alle Jahre					CHF 1'500'479.85

Der Kommentar zum Budgetkredit 2002 in Höhe von CHF 200'000.00 muss als ungenügend und irreführend gewertet werden. Aus der verwendeten Formulierung haben das Departement Finanzen und der Gesamtgemeinderat gefolgert, dass es sich um die ordentliche Einsetzung einer ‚Kredit-Tranche‘ für die Erstellung von Urnenmauern handelt.

Die fraglichen CHF 200'000.00 wurden jedoch durch das Departement Tiefbau – Umwelt wie auch den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt als zusätzlicher Kredit zu den vom Einwohnerrat bewilligten CHF 780'000.00 interpretiert. Entsprechend wurde der Standpunkt eingenommen, für das Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ stünde ein Gesamtkredit in Höhe von CHF 980'000.00 zur Verfügung.

Verpflichtungskredite, welche für die Ausführung eines Vorhabens nicht ausreichen, können nicht über zusätzlich eingestellte Budgetkredite erhöht werden. Nachtragskredite zu Verpflichtungskrediten müssen gemäss den §§ 157b Abs. 2 und 162 Abs. 1 lit. c Gemeindegesetz mittels separaten Berichten beim Einwohnerrat beantragt werden.

¹ vgl. Voranschläge 2000 der Einwohnergemeinde, Seiten 55 und 70

² vgl. Voranschläge 2001 der Einwohnergemeinde, Seiten 66 und 85

³ vgl. Investitionsrechnung 2001, Seiten 62, 88 und 107

⁴ vgl. Voranschläge 2002 der Einwohnergemeinde, Seiten 71 und 88

⁵ vgl. Investitionsrechnung 2002, Seiten 60, 87 und 104

⁶ vgl. Voranschläge 2003 der Einwohnergemeinde, Seiten 66 und 82

⁷ vgl. Investitionsrechnung 2003, Seiten 59, 84 und 105

9.2 Auftragserteilungen durch den Gesamtgemeinderat

Die nachfolgende Aufstellung über die Auftragserteilungen basiert auf der Basis des vom Einwohnerrat bewilligten Kredites in Höhe von CHF 780'000.00 sowie der dem Gemeinderat unterbreiteten Anträge auf Auftragserteilungen.

Ausgehend von der Schlussabrechnung in Höhe von rund 1,5 Mio. Franken wird ersichtlich, dass von den Gesamtkosten Ausgaben in Höhe von CHF 917'301.00 durch Beschlüsse des Gemeinderates abgedeckt sind, welche aufgrund von Anträgen des Departements Tiefbau – Umwelt bzw. der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt gefasst wurden.

Aus dieser Aufstellung ist zudem ersichtlich, dass die ab 2. April 2003 beschlossenen Aufträge nicht mehr durch den Verpflichtungskredit von CHF 780'000.00 gemäss Bericht 3102 gedeckt waren. Dennoch stellte das Departement Tiefbau – Umwelt bzw. die Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt weitere vier Anträge auf Arbeitsvergaben ohne jegliche Hinweise auf die bereits eingetretene Kreditüberschreitung. Die Kreditverfügbarkeit wurde bis 22. Oktober 2003 (GRB 649) jeweils vom Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt bestätigt.

Dieses Verhalten ist nur dann nachvollziehbar, wenn der im Jahr 2002 – wie bereits dargelegt – fälschlicherweise budgetierte Zusatzkredit von CHF 200'000.00 dem vom Einwohnerrat bewilligten Verpflichtungskredit von CHF 780'000.00 zugeschlagen wird.

Bei allen gemeinderätlichen Auftragserteilungen waren sowohl der zuständige Departementvorsteher Tiefbau – Umwelt als auch der Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt präsent. Die vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse wurden in Form von Protokollauszügen dem Departementvorsteher und dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt sowie dem Hauptabteilungsleiter Finanzen zugestellt.

			Saldo Entw. %	
13.10.1999	Verpflichtungskredit ERB	780'000.00		
09.05.2001	GRB 362; Auftrag Bauprojekt	27'900.00	752'100.00	3.6
30.10.2001	GRB 799; Vorstellung Projektänderungen	0.00	752'100.00	3.6
07.11.2001	GRB 814; Auftrag Abbrucharbeiten	128'308.25	623'791.75	20.0
11.09.2002	GRB 660; Auftrag Baumeisterarbeiten	563'224.30	60'567.45	92.2
18.03.2003	GRB 162; Auftrag Fertiggaragen	40'626.00	19'941.45	97.4
02.04.2003	GRB 213; Auftrag Urnennischen, Metallarb.	46'445.40	-26'503.95	103.4
09.07.2003	GRB 451; Auftrag Urnennischenplatten	26'148.30	-52'652.25	106.8
06.08.2003	GRB 469; Auftrag Metall-, Schlosserarbeiten	21'357.80	-74'010.05	109.5
22.10.2003	GRB 649; Auftrag Gärtnerarbeiten	63'290.95	-137'301.00	117.6
2001-2003	Total durch GR-Beschlüsse ert. Aufträge	917'301.00		
2001-2004	Aufträge durch Departement / HA aufgrund von Projektänderungen und –anpassungen; Regieaufträge und freihändige Vergaben	583'178.85		
2004	Kostenstand 31. Dezember 2004	1'500'479.85	-720'479.85	192.4

9.3 Direkte Auftragserteilungen durch das Departement und die Hauptabteilung

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, dass die vom Gesamtgemeinderat auf Antrag des Departementsvorstehers bzw. der Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt freigegebenen Kredite von insgesamt CHF 917'301.00 zur Realisierung des Projektes nicht ausreichen.

Es wird aus dieser Aufstellung auch klar, dass auf den Ebenen Departement Tiefbau – Umwelt und Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt unter Umgehung des Gesamtgemeinderates Aufträge von insgesamt CHF 583'178.00 erteilt, bzw. Mehrleistungen ausgelöst wurden.

Dabei handelt es sich um Folgeaufträge, welche aufgrund des Baufortschritts und der daraus resultierenden Erkenntnisse erforderlich wurden und CHF 382'684.00 ausmachen.

Im Weiteren wurden die aus den Projektänderungen und –anpassungen resultierenden Aufträge in Höhe von CHF 200'494.00 durch das Departement bzw. die Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt erteilt.

Die Auftragssummen der vom Departement angeordneten Arbeiten lagen im Einzelnen zwischen CHF 500.00 und CHF 31'200.00; diejenigen der von der Hauptabteilung ausgelösten Arbeiten zwischen CHF 60.00 und CHF 3'700.00.

Durch den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt wurden in Absprache und mit Zustimmung des Departementsvorstehers Tiefbau – Umwelt 25 Aufträge (davon 6 ausserhalb der Finanzkompetenz des Departementsvorstehers) in Regie bzw. im freihändigen Verfahren erteilt; 1 Regieauftrag stützte sich auf einen vorhandenen Werkvertrag ab.

18 Aufträge (davon 3 ausserhalb der Finanzkompetenzen) erteilte der Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt in Regie und im freihändigen Verfahren.

Die Abklärungen haben zudem ergeben, dass für die zahlreichen unterschiedlichen Folgearbeiten bis auf wenige Ausnahmen keine Offerten und konkrete Informationen über die Auftragserteilungen vorliegen. Diese zusätzlichen Arbeiten wurden in Regie oder im freihändigen Verfahren in Auftrag gegeben. Diesbezügliche Informationen an den Gemeinderat sind zu keinem Zeitpunkt erfolgt.

Aufträge des Gemeinderates, welche mit einem Gemeinderats-Beschluss belegt sind		CHF 917'301
Erteilte Folge-Aufträge durch Departementsvorsteher und Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt auf der Basis von GR-Beschlüssen und ohne nachträgliche Genehmigung durch Gemeinderat (Regie- und Zusatzaufträge aufgrund Projekt- / Baufortschritt)	CHF 382'684	
Zusätzlich erteilte Aufträge durch Departementsvorsteher und Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt ohne gemeinderätlichen Grundlagenbeschluss	CHF 185'105	
Erteilte Aufträge durch Hauptabteilungsleiter	CHF 15'389	CHF 583'178
Total		CHF 1'500'479

10. Gesetzliche Bestimmungen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

Vorweg ist festzuhalten, dass das Handeln auf allen Stufen gemäss den gesetzlichen, reglementarischen und verwaltungsadministrativen Vorschriften und Bestimmungen zu erfolgen hat.

Beim vorliegenden Geschäft handelt es sich um einen Verpflichtungskredit im Sinne von § 159 Gemeindegesetz und § 26 Finanzhaushaltgesetz (Verpflichtungskredit) und § 14 der Gemeindeordnung (Sondervorlagen) für die Erstellung einer öffentlichen Anlage. Verpflichtungskredite werden dann beim Einwohnerrat einverlangt, wenn sich die Realisierung des konkret umschriebenen

Projektes über mehrere Jahre erstrecken wird. Dies bedeutet u.a., dass die auf diesem Weg bewilligten Kredite nicht dem jährlichen Verfall unterliegen.

Massgebend für die Geschäftsabwicklung sind folgende Bestimmungen und Vorschriften (der Wortlaut dieser Bestimmungen liegt diesem Bericht bei):

- Gemeindegesetz; § 157b Rechtsgrundlage (bezüglich Ausgaben)
- Gemeindegesetz; § 159 Sondervorlagen
- Gemeindegesetz; § 162 Abs. 1 lit. c Nachtragskredite
- Gemeindefinanzverordnung; § 24 Sondervorlage
- Gemeindefinanzverordnung; § 24a Voranschlag der Investitionsrechnung
- Dekret zum Finanzhaushaltgesetz; Kapitel C Verpflichtungskredite, § 6 Grundsätze
- Gemeindeordnung; § 14 Sondervorlagen
- Gemeindeordnung; § 15 Finanzkompetenzen des Gemeinderates
- Geschäftsordnung Gemeinderat; § 3 Ausgabenkompetenz
- Geschäftsordnung Gemeinderat; § 11 Zuständigkeiten und Kompetenzen
- Geschäftsordnung Gemeinderat; § 12 Information der Gesamtbehörde
- Geschäftsordnung Gemeinderat; § 30 Information nach innen

Weitere Verantwortlichkeiten ergeben sich aus den Stellenbeschreibungen der Hauptabteilungsleiter/innen. Darin sind deren Finanzkompetenzen gemäss § 3 der Geschäftsordnung des Gemeinderates festgehalten.

Die Controllingaufgaben der Hauptabteilungsleiter/in sind sodann gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss 767 vom 24. Oktober 2001 wie folgt festgehalten:

Controlling:

- a) Analyse der Ergebnisse aus der Kostenrechnung und der Leistungsrechnung
- b) Definition von Massnahmen zur Erreichung der SOLL-Werte
- c) Berichte zu den Projekten, Definition von Projektdispositionen und Formulierung allfälliger Anträge an den Gemeinderat
- d) Gesamtbeurteilung der Situation bzw. Entwicklungsaussichten der unterstellten Abteilungen

Gemäss Stellenbeschreibung obliegt dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt u.a. auch die Oberbauleitung aller laufenden Projekte.

Aus organisatorischer Sicht präsentieren sich die Verantwortlichkeiten innerhalb der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt wie folgt:

<i>Arbeits- / Aufgabenbereiche</i>	<i>Verantwortlichkeit</i>
Hauptabteilung	Hauptabteilungsleiter
Abteilung Planung	Hauptabteilungsleiter in der Funktion als Abteilungsleiter Planung
Abteilung Projektierung / Bauleitung	Hauptabteilungsleiter in der Funktion als Abteilungsleiter Projektierung/Bauleitung Sachbearbeiter

11. Controllinginstrumente und Controllingkonzept der Verwaltung

11.1 IST-Zustand

Die Gemeindeverwaltung verfügt über verschiedene Führungs- und Informationsinstrumente, welche für die Controlling-Aufgaben zur Verfügung stehen.

Für die Gesamtverwaltung sind dies

- Laufende Rechnung (Rechnung und Voranschlag)
- Investitionsrechnung (Rechnung und Voranschlag)
- Übersicht der Verpflichtungskredite (integriert in der Rechnung)
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Investitions- und Finanzplan
- Stellenplan

Ergänzt werden diese Führungs- und Informationsinstrumente durch die

- halbjährliche Berichterstattung der Hauptabteilungsleiter zu den Jahreszielen
- Geschäftsberichte des Gemeinderates
- Leistungsberichte der Departemente / Hauptabteilungen

All diese Instrumente lassen eine rückblickende Beurteilung und Analyse zu. Aus diesem Grund bewirtschaften die Hauptabteilungen zusätzlich für die projektbezogenen Kostenüberwachungen spezielle Applikationen. In den Hauptabteilungen Hochbau – Raumplanung und Tiefbau – Umwelt handelt es sich um die Applikation ‚Messerli‘, deren Einsatz in der Baubranche sehr verbreitet ist. Die Anwendung der für das Projektmanagement geltenden Grundsätze gemäss Handbuch ist ebenfalls Sache des federführenden Departements bzw. der operativ verantwortlichen Hauptabteilung.

11.2 SOLL-Zustand

Mit den heute verfügbaren Arbeitsinstrumenten sind alle informations-technischen Voraussetzungen für eine lückenlose Projekt- und Baukostenüberwachung vorhanden. Der korrekte Einsatz und die laufende Datenbewirtschaftung gewährleisten jederzeit die Bereitstellung der erforderlichen Entscheidungshilfen. Die gezielte Anwendung dieser Instrumente, die Interpretation der Information und die Einleitung allenfalls angezeigter Massnahmen liegen in der Verantwortung der Hauptabteilungsleiter/innen.

Unabdingbare Voraussetzung ist allerdings, dass die verfügbaren Instrumente von den Führungsverantwortlichen überhaupt und dann auch korrekt eingesetzt und angewendet werden.

11.3 Controlling-Konzept

Controlling ist eine prozessbegleitende, entscheid- und führungsunterstützende Tätigkeit, die bei den ausführenden Verwaltungseinheiten angesiedelt ist. Das Verwaltungscontrolling betrachtet die Finanz- und Leistungskriterien und -aspekte einer zu bewältigenden Aufgabe als Einheit.

Aufgrund dieser ganzheitlichen Betrachtung wurden die Controllingaufgaben, welche sich auf die drei Bereiche

- finanzielle Mittelverwendung,
- Leistungserstellung und
- Personaleinsatz beziehen,

bewusst als eine zentrale Aufgabe den Hauptabteilungsleiter/innen übertragen. Die Steuerung der Kosten- und Leistungsentwicklung in den verschiedenen Hauptabteilungen obliegt eindeutig den

Führungsverantwortlichen der Hauptabteilungen und kann nur dort effektiv wahrgenommen werden.

Auf der Ebene der Verwaltungsführung / Finanzen findet aufgrund der in den Hauptabteilungen aufbereiteten Informationen eine rückblickende Betrachtung statt, aus der kurz-, mittel- und langfristige Steuerungsmassnahmen abgeleitet werden können.

Erforderliche Sofortmassnahmen können nur in den ausführenden Hauptabteilungen eingeleitet werden. Dabei stehen - wenn nötig - die Verwaltungsführung / Finanzen beratend zur Verfügung.

12. Einsatz der Controlling-Instrumente / Berichte

Eingangs wurde dargelegt, dass der vom Einwohnerrat bewilligte Verpflichtungskredit für die Friedhoferweiterung einerseits auf einer Kostenschätzung und andererseits auf einer Projektstudie basiert.

Dies bedeutete für den verantwortlichen Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt wie auch für den Hauptabteilungsleiter Tiefbau - Umwelt, dass sowohl auf der Kostenseite als auch auf der Leistungsseite mit unbekanntem Entwicklungen und Auswirkungen zu rechnen war.

Diese Rahmenbedingungen setzten für eine erfolgreiche Projektrealisierung ein absolut straffes und konsequentes Projektcontrolling (Überwachung Kosten- und Leistungsentwicklung, Berichtswesen) voraus. Diese Anforderungen wurden weder durch den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt noch durch den Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt erfüllt.

12.1 Kostencontrolling / Berichtswesen

Die verwaltungsinternen Abklärungen beim zuständigen Sachbearbeiter Tiefbau – Umwelt haben ergeben, dass für das Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ eine Kostenüberwachung geführt wurde.

Nach Eingang der Offerte zu den Metallarbeiten gemäss Gemeinderatsbeschluss 213 vom 2. April 2003 hat der verantwortliche Sachbearbeiter die Kreditschöpfung an seinen Vorgesetzten gemeldet. Mit diesem vom Gemeinderat gutgeheissenen Antrag war der vom Einwohnerrat bewilligte Verpflichtungskredit erschöpft.

Gestützt auf die durchgeführten Abklärungen kann festgestellt werden, dass die Kreditschöpfung somit spätestens im April 2003 dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt bekannt war und dem Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt zumindest hätte bekannt sein müssen.

Diese Feststellung wird durch die Aktennotiz Nr. 3 der Begleitenden Baukommission ‚Renovation Friedhofgebäude‘ vom 3. Juni 2003 bestätigt. Anlässlich dieser Koordinations Sitzung informierte der Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt wie folgt: <Der gesamte Verpflichtungskredit für die Friedhoferweiterung (Geschäft Nr. 3102) beträgt CHF 780'000.00 und ist mit dem heutigen Stand der Arbeiten aufgebraucht.> ... Immerhin lässt diese Aussage aufgrund des damaligen Baufortschritts die Interpretation zu, dass der verantwortliche Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt davon ausgegangen ist, es stehe ihm ein Gesamtkredit von CHF 980'000.00 zur Verfügung.

Die fragliche Aktennotiz wurde dem verantwortlichen Departementsvorsteher zugestellt. Diese Informationen wurden zu keinem Zeitpunkt an den Gemeinderat weitergeleitet.

Nach diesem Zeitpunkt wurden dem Gemeinderat weitere Anträge auf Arbeitsvergaben im Umfang von CHF 110'796.00 unterbreitet, ohne dabei auf die Kreditsituation hinzuweisen. Diese Unterlassung wird vom Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt wiederum mit der vermeintlichen Kredithöpfung von CHF 200'000.00 begründet, welche - wie dargelegt - unzulässig war.

12.2 Leistungscontrolling / Berichtswesen

Das Departement Tiefbau – Umwelt hat für die Realisierung des Projektes ‚Friedhoferweiterung‘ keine projektbegleitende Arbeitsgruppe eingesetzt. Im Rahmen der vorgenommenen Abklärungen wurden auch keinerlei Besprechungsprotokolle über die Baustellenfortschritte beigebracht, welche Aufschluss über die laufend getroffenen Führungsentscheide geben würden.

Der Departementvorsteher berichtet erstmals im Amtsbericht 2001 des Gemeinderates über die Weiterführung der Planungsarbeiten für die Friedhoferweiterung⁸.

Im Geschäftsbericht 2002 stellt der Departementvorsteher fest, dass mit der baulichen Erweiterung des Friedhofareals gemäss dem Beschluss des Einwohnerrates programmgemäss begonnen wurde und dabei das in Aussicht gestellte Konzept einer freiräumigen und offen wirkenden Ausgestaltung verfolgt werde. Ebenso wird auf die eingesetzten Bauarbeiten für die Erstellung einer weiteren Umnennischenwand hingewiesen⁹.

Im Geschäftsbericht 2003 verweist er schliesslich auf die bemerkenswerten Fortschritte bei der Erweiterung des Friedhofareals. Gleichzeitig wird auf das ergänzende Projekt der Vorplatzgestaltung bei der Kapelle sowie der Weiheranlage hingewiesen¹⁰.

Der verantwortliche Hauptabteilungsleiter berichtete halbjährlich zur Friedhoferweiterung im Rahmen der Jahreszielsetzungen 2002, 2003 und 2004.

Die Kostenentwicklung wird in keinem dieser Berichte angesprochen.

13. Befragungen Departementvorsteher und Hauptabteilungsleiter

Der Departementvorsteher wie auch der Hauptabteilungsleiter hatten im ganzen Verfahren die Möglichkeit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme. Diese Gespräche wurden protokolliert und der Geschäftsprüfungskommission zuhanden ihrer Abklärungen ausgehändigt.

Zusammenfassend können daraus folgende wesentlichen Punkte festgehalten werden:

Der Departementvorsteher ...

vertritt die Auffassung, dass das Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ nicht Bestandteil seiner angestammten Geschäfte war. Demzufolge habe er sich nicht speziell um die Projekt- und Kostenentwicklung gekümmert.

Bei gezielten Einzelfragen habe er im Einvernehmen mit dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt sachliche und finanzwirksame Entscheidungen getroffen. Dabei sei er sich teilweise bewusst gewesen, dass damit Kompetenzüberschreitungen stattgefunden haben. Hingegen sei er stets davon ausgegangen, dass all diese Aufträge im Rahmen der bewilligten Kreditsumme abgewickelt werden können.

Auch bei der von ihm vorgenommenen Rechnungsvisierung sei er davon ausgegangen, dass die erforderlichen Kredite verfügbar seien (Das detaillierte Gesprächsprotokoll wurde der GPK zur Verfügung gestellt.).

Der Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt ...

macht seinerseits geltend, dass er von einem um CHF 200'000.00 erhöhten Gesamtkredit ausgehen konnte. Im Weiteren war er der Überzeugung, dass trotz zusätzlicher Aufträge und Regiearbeiten die Kreditsumme weitgehend eingehalten werden könne. Er ging davon aus, dass die von ihm teilweise wissentlich vorgenommenen Kompetenzüberschreitungen durch seinen Departementvorsteher gutgeheissen würden.

⁸ vgl. Amtsbericht 2001 des Gemeinderates, Seite 30

⁹ vgl. Geschäftsbericht 2002 des Gemeinderates, Seiten 42 und 45

¹⁰ vgl. Geschäftsbericht 2003 des Gemeinderates, Seiten 39 und 42

Es habe trotz der engen Kreditsituation der übereinstimmende Wille bestanden, eine gepflegte und ansprechende Friedhofanlage zu erstellen. Rückblickend gestehe er die Fehler ein. Indessen seien mehrere Personen über die Entwicklung der Finanzsituation dieses Geschäfts orientiert gewesen (Das detaillierte Gesprächsprotokoll wurde der GPK zur Verfügung gestellt.).

D) Schlussfolgerungen des Gemeinderates

14. Feststellungen des Gemeinderates

Gestützt auf den umfassenden Bericht des Gemeindepräsidenten und des Verwalter-Stellvertreters stellt der Gemeinderat fest, dass in der Abwicklung des Geschäfts 3102 ‚Friedhoferweiterung‘ von Anbeginn an seitens des Departementsvorstehers und des Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt Fehler gemacht wurden.

Im Weiteren stellte der Gemeinderat fest, dass sich das Fehlen einer begleitenden Baukommission für das Projekt ‚Friedhoferweiterung‘ zweifelsohne negativ ausgewirkt hat. Die Erfahrungen mit derartigen Kommissionen bei den Projekten des Departements Hochbau – Raumplanung sind durchwegs positiv. Auch wenn diesen Gremien keine Finanzkompetenzen zufallen, so erfüllen sie durch ihre begleitende Tätigkeit eine wichtige Aufgabe im Bereich des Projekt-Controllings.

Bestehende gesetzliche und reglementarische Bestimmungen wurden seitens des Departementsvorstehers Tiefbau - Umwelt und des Hauptabteilungsleiters Tiefbau - Umwelt verletzt.

Im Einzelnen handelt sich um folgende Bestimmungen:

Dekret zum Finanzhaushaltgesetz; Kapitel C Verpflichtungskredite, § 6 Grundsätze	Im Bericht 3102 fehlt insbesondere der vorgeschriebene Antrag auf Bewilligung der teuerungsbedingten Mehrkosten.
Gemeindegesetz § 157b, Abs 2 lit. a Rechtsgrundlage Finanzhaushaltgesetz § 26a Zusatzkredit	Der für die Projektrealisierung erforderliche Zusatzkredit wurde weder vom Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt noch vom Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt dem Gemeinderat bzw. Parlament beantragt.
Gemeindeordnung § 15 Finanzkompetenz des Gemeinderates	Aufgrund mangelnder Kosteninformationen hat der Gesamtgemeinderat die ihm zustehenden Finanzkompetenzen bei der Freigabe von Krediten ausserhalb des Verpflichtungskredits überschritten. Alle diese Beschlüsse wurden in Unkenntnis der effektiven Kreditsituation gefasst.
Geschäftsordnung Gemeinderat § 3 Ausgabenkompetenz	Die Ausgabenkompetenz (CHF 10'000.00) im Rahmen des bewilligten Budgets wurde durch den Departementsvorsteher Tiefbau - Umwelt wiederholt überschritten. Die gleiche Feststellung trifft auf die Ausgabenkompetenz des Hauptabteilungsleiters Tiefbau - Umwelt (CHF 1'000.00) zu.

Geschäftsordnung Gemeinderat § 12 Information der Gesamtbehörde durch den Departementsvorsteher	Über den Projektverlauf und die damit verbundene finanzielle Entwicklung wurde der Gesamtgemeinderat durch den Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt nicht im geforderten Umfang informiert.
Verantwortlichkeiten des Hauptabteilungsleiters gemäss Stellenbeschrieb	Die Controllingaufgaben wurden durch den Hauptab- teilungsleiter Tiefbau – Umwelt nicht wahrgenommen. Die Finanzkompetenzen wurden durch den Departe- mentsvorsteher und den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt wiederholt überschritten.

Der Projektverlauf bestätigt politische und verwaltungsadministrative Führungsfehler auf den Ebenen der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt und des Departements Tiefbau – Umwelt. Diese gravierenden Fehler hatten schlussendlich zur Folge, dass der Gesamtgemeinderat mangels fehlender Führungs- und Steuerungsinformationen keinen Einfluss auf den negativen Projektverlauf nehmen konnte.

Diese Beanstandungen lassen sich nicht mit den im Projektverlauf notwendig gewordenen fachlichen und technischen Entscheidungen ausräumen oder relativieren. Ebenso wenig kann die Kostenüberschreitung auf ein einzelnes Schlüsselereignis zurückgeführt werden.

Tatsache ist, dass die aufgelaufenen Baukosten per 20. August 2004 mit CHF 1'408'394.05 ausgewiesen werden. Dies entspricht gegenüber dem vom Einwohnerrat am 13. Oktober 1999 bewilligten Verpflichtungskredit von CHF 780'000.00 einer Kostenüberschreitung von 80.6 %. Per 31. Dezember 2004 beläuft sich die Schlussabrechnung nunmehr auf CHF 1'500'479.85, was gegenüber dem bewilligten Verpflichtungskredit einer Kostenüberschreitung von 92,4 % gleichkommt.

Die Baukostenüberwachung für die Friedhoferweiterung wurde geführt. Basierend auf dem vom Einwohnerrat bewilligten Kredit erfolgte vom Sachbearbeiter an den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt innert nützlicher Frist die Meldung über die anstehende Krediterschöpfung.

Die laufende Kostenüberwachung hat in diesem Projekt mit zunehmender Projektdauer an Aussagekraft verloren. Ursache ist hierfür nicht eine unsachgemässe Bewirtschaftung. Vielmehr liegt der Grund darin, dass in diesem Projekt durch den Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt und den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt zahlreiche und kostenträchtige Folge- und Ergänzungsaufträge ohne Offerten oder Kosteninformationen erteilt wurden. Diese kostenrelevanten Führungsentscheidungen waren dem Sachbearbeiter für die Aktualisierung der laufenden Baukostenüberwachung nicht bekannt. Entsprechend war es ab einem bestimmten Zeitpunkt dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt nicht mehr möglich, zuverlässige Informationen über den aktuellen Kostenstand generieren zu lassen.

Der Informationsfluss auf den Ebenen

Sachbearbeitung < > Hauptabteilung
Hauptabteilung < > Departement
Departement < > Gesamtgemeinderat

hat nicht oder nur sehr lückenhaft bzw. selektiv stattgefunden.

Die negative Kostenentwicklung wurde auf der Ebene des Gesamtgemeinderates seitens des Departementsvorstehers bzw. des Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt nie zum Thema gemacht. Die diesbezüglichen Hinweise des Hauptabteilungsleiters Finanzen, welche im Februar 2004 in mündlicher und am 6. April 2004 in schriftlicher Form gegenüber dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt erfolgten und ihn zur Ausarbeitung einer Nachtragskreditvorlage aufforderten, wurden nicht beachtet.

Die Berichterstattungen des Departementsvorstehers Tiefbau – Umwelt im Rahmen der Geschäftsberichte und diejenigen des Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt im Rahmen der Jahreszieleerreichungen sowie der Leistungsberichte enthalten keinerlei negative Hinweise über den Verlauf des Projektes ‚Friedhoferweiterung‘.

15. Antworten auf die Ausgangsfragen

Auf die vom Gemeinderat gestellten Fragen ergeben sich zusammenfassend folgende Antworten:

War das Handeln / Entscheiden auf Departements- und Hauptabteilungsebene durch rechtliche Bestimmungen oder behördliche Beschlüsse legitimiert?

- Bis zur Ausschöpfung des bewilligten Kredites von CHF 780'000.00 können die erfolgten Verwaltungsakte als legitim betrachtet werden.
- Alle Handlungen, welche ab 2. April 2003 durch den Departementsvorsteher Tiefbau – Umwelt und den Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt ausgelöst wurden, entbehren der behördlichen und / oder rechtlichen Legitimation und widersprechen in einzelnen Punkten den gesetzlichen sowie reglementarischen Vorschriften und Erlassen.
- Die Führungs- und Controllingaufgaben auf der Ebene des Hauptabteilungsleiters Tiefbau – Umwelt wurden nicht erfüllt.
- Die Führungs- und Controllingaufgaben auf der Ebene des Departementsvorstehers Tiefbau – Umwelt wurden nicht erfüllt.

Wie wurden die Controlling-Instrumente eingesetzt und wie wurde auf Departements- bzw. Hauptabteilungsebene mit den daraus generierten Informationen umgegangen?

- Das für die Baukostenüberwachung erforderliche Programm wurde eingesetzt.
- Über die daraus resultierende Information hinsichtlich der bevorstehenden Krediter-schöpfung hat sich der verantwortliche Hauptabteilungsleiter Tiefbau - Umwelt hinweg-gesetzt.
- Von der Einleitung der angezeigten bzw. erforderlichen Massnahmen wurde teilweise absichtlich Abstand genommen.
- Eine für die Führung und Steuerung relevante Information über den Projektverlauf hat gegenüber dem Gesamtgemeinderat seitens des Departementsvorstehers Tiefbau – Umwelt oder des Hauptabteilungsleiters Tiefbau - Umwelt nie stattgefunden.

E) Massnahmen des Gemeinderates

Basierend auf den Vorkommnissen im Departement Tiefbau – Umwelt und in der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt im Zusammenhang mit der deutlichen Überschreitung des vom Einwohnerrat bewilligten Verpflichtungskredites für die Friedhoferweiterung sowie gestützt auf die eingehenden Abklärungen – unter angemessener Beachtung aller fachlichen, rechtlichen und persönlichen Aspekte – hat der Gemeinderat anlässlich seiner Sitzungen vom 7. Juli, 11. August und 21. September 2004 nachstehende Beschlüsse gefasst:

16. Verwaltungsadministrative Massnahmen

Gemeinderatsbeschluss Nr. 405
vom 7. Juli 2004

Budgetierungsprozess

Allen Führungsverantwortlichen wird der zeitliche und inhaltliche Ablauf der jährlichen Budgetprozesse in Erinnerung gerufen. Dabei wird klar zum Ausdruck gebracht, dass sich die Budgetierung in den Hauptabteilungen auf die vom Gemeinderat abgebenen Budgetvorgaben auszurichten hat.

Gemeinderatsbeschluss Nr. 449
vom 11. August 2004

Budgetierung; Controlling

Der Gemeinderat bestätigt mit seinem Beschluss die in der Verwaltung eingesetzten Controlling-Abläufe und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten auf den Verwaltungsebenen.

Gemeinderatsbeschluss Nr. 450
vom 11. August 2004

Merkblatt Budget / Controlling

Der Gemeinderat erlässt eine Weisung für alle Führungsverantwortlichen.
Das Merkblatt regelt die Budgetierungsprozesse in der laufenden Rechnung sowie in der Investitionsrechnung und verweist auf die gesetzlichen Grundlagen.
Neu geregelt werden die Kreditfreigabe aus den laufenden Budgets, die Einforderung von Nachtragskrediten durch die Verwaltungsabteilungen.
Bestätigt wird die Informationspflicht der Gemeinderatsmitglieder gemäss Art. 12 der Geschäftsordnung des Gemeinderates.

Gemeinderatsbeschluss Nr. 451
vom 11. August 2004

Einführung des halbjährlichen Rechnungsabschlusses

Mit sofortiger Wirkung haben die Hauptabteilungen jeweils per 31. Juli eines laufenden Rechnungsjahres eine Einschätzung der Rechnungsentwicklung vorzunehmen. Diese basiert auf der Basis Budgeterreichungsgrad über 80 %. Zu kommentieren sind die laufende Rechnung sowie die Investitionsrechnung.

17. Personelle / organisatorische Massnahmen

Gemeinderatsbeschluss vom
11. August 2004
ausserordentliche Sitzung

Sofortmassnahmen

- a) Bis zum Abschluss der GPK-Untersuchung werden dem Hauptabteilungsleiter Tiefbau - Umwelt die Kompetenz zur Erteilung von Aufträgen an Dritte und die Finanzkompetenz entzogen.
- b) Die oben erwähnten Kompetenzen werden bis zum Abschluss der GPK-Untersuchung an den stellvertretenden Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt übertragen.
- c) Der Hauptabteilungsleiter Tiefbau - Umwelt hat bis zum 30. September 2004 folgende Berichte an den Gemeinderat abzuliefern:
 - Lückenloser Bericht über das Projekt Friedhoferweiterung
 - Kreditausschöpfung bzw. Kostenstand aller laufenden Tiefbauprojekte mit Kostenstand 31. August 2004

Gemeinderatsbeschluss 526.04 vom
21. September 2004
ausserordentliche Sitzung

Definitive personelle Massnahmen

Der bisherige Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt wird mit Wirkung ab 1. November 2004 von sämtlichen Aufgaben und Kompetenzen als Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt entlastet.

Auf den gleichen Zeitpunkt wird ihm der Bereich Projektierung / Planung in der Funktion eines technischen Sachbearbeiters unter Anpassung seiner bisherigen Lohneinstufung übertragen.

Hauptabteilungsleiter-Stellvertreter wird auf den gleichen Zeitpunkt zum Hauptabteilungsleiter Tiefbau – Umwelt ernannt.

Organisatorische Massnahmen

Das im Entwurf vorgelegte neue Organigramm der Hauptabteilung Tiefbau - Umwelt wird mit Wirkung per 1. November 2004 in Kraft gesetzt.

Der per 1. November 2004 neu bestimmte HAL wird mit folgenden Aufgaben betraut:

- Überprüfung und Anpassung aller bestehenden Stellenbeschreibungen der Hauptabteilung Tiefbau – Umwelt
 - Überprüfung und allf. Neugestaltung der hauptabteilungs-internen Controllingabläufe und Erarbeitung allenfalls zusätzlich erforderlicher Massnahmen zur Qualitätssicherung.
-

18. Weiterführende Massnahmen

In Ergänzung und zur Festigung des eigentlichen Verwaltungscontrollings hat der Gemeinderat im Zusammenhang mit der vorliegenden Kreditüberschreitung und anlässlich der Fortschreibung der „Strategischen Entwicklungs- und Massnahmenplanung 2005 – 2010“ folgende Aufträge erteilt:

- **Ausarbeitung einer umfassenden „Gemeindefinanzordnung“**
(Der diesbezügliche Entwurf liegt vor und steht zur Beratung und Verabschiedung durch den Gemeinderat an.)
- **Weiterer Ausbau des Verwaltungscontrollings und Etablierung der damit verbundenen Abläufe innerhalb der Verwaltung und der Exekutive**
(Dieser Ausbau erfolgt in engem Zusammenhang mit der erwähnten ‚Finanzverordnung‘)
- **Durchführung vermehrter intern organisierter Führungsschulungen**
(Hierfür bildet die Finanzverordnung eine wesentliche Grundlage)

F) Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungskommission

Wie bereits dargelegt, hat der Gemeinderat der Geschäftsprüfungskommission einen sehr detaillierten und dokumentierten Bericht über die von ihm durchgeführten Abklärungen zur Verfügung gestellt.

Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungskommission in diesem sehr komplexen und vielschichtigen Bereich hat der Gemeinderat als sachlich und offen erlebt.

Aufgrund dieser teilweise sehr engen Zusammenarbeit erscheint es dem Gemeinderat denn auch sinnvoll, das vorliegende Geschäft in Verbindung mit dem von der Geschäftsprüfungskommission erarbeiteten Bericht im Parlament beraten zu lassen.

G) Anträge des Gemeinderates

19. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschliessen:

1. Gestützt auf § 162 Abs. 1 lit. c Gemeindegesetz wird aufgrund des vorliegenden Berichtes des Gemeinderates ein Nachtragskredit in Höhe von CHF 720'479.85 zur Abgeltung der ausgewiesenen Mehrleistungen sowie der eingetretenen Bauteuerung bewilligt.
2. Die Schlussabrechnung über den Verpflichtungskredit 3102 betreffend Friedhoferweiterung (gemäss Konto 740-501.03) in Höhe von insgesamt CHF 1'500'479.85 wird genehmigt.
3. Von den durch den Gemeinderat eingeleiteten organisatorischen und personellen Massnahmen wird Kenntnis genommen.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL

Der Präsident: Der Verwalter:
Dr. Anton Lauber Max Kamber