

V4.C.Gem **Gemeindeordnung** **478-2019**

Kreditantrag mit Kostendach für öffentliche Bauprojekte, Grundsatzentscheid, Änderung der Gemeindeordnung

Bericht Motion

Jörg Dätwyler (SVP), Mitglied des Gemeinderates und 17 Mitunterzeichnende haben am 7. Dezember 2017 folgende Motion eingereicht:

"Der Stadtrat wird aufgefordert, über folgende Änderung bzw. Ergänzung der Gemeindeordnung Bericht und Antrag zu stellen:

Der Gemeinde sind ein Grundsatzentscheid sowie eine Kostenobergrenze für öffentliche Bauprojekte, welche der Abstimmung durch die Gemeinde gemäss Art. 3 Ziffer I lit. d der Gemeindeordnung unterliegen, zur Abstimmung vorzulegen, bevor ein Projektwettbewerb ausgeschrieben wird. Absehbare Kreditüberschreitungen während der Planungs- und der Bauphase, welche sich nicht aus der Sache ergeben, sind als Nachtragskredit zur Genehmigung zu beantragen.

Begründung:

Die in der jüngeren Vergangenheit, aus Sicht von Teilen des Gemeinderates, viel zu hohen Baukreditanträge sorgten bereits in den vorberatenden Kommissionen für Unmut; vor allem angesichts der Tatsache, dass bei Vorliegen eines Antrages bereits schon Planungskosten angefallen sind und dadurch Änderungsanträge von Seiten Gemeinderat in den wenigsten Fällen Sinn machen. Im Zusammenhang mit der aktuellen Schulraumplanung sind in der nahen Zukunft grössere Bauprojekte angesagt. Da der Bewilligungsprozess durch diese Regelung massiv verkürzt wäre, könnten die Bauten zügiger realisiert werden. Auch wären bei negativen Entscheiden noch keine Planungskosten entstanden. Ein vom Volk beschlossenes Kostendach würde Planer und Architekten veranlassen, sich im Wesentlichen auf die Funktionalität der Projekte zu beschränken."

Mitunterzeichnende:

Martino Agustoni	Olivier Barthe	Erich Burri	Anton Felber
Alfons Florian	Eveline Heiniger	Beat Hess	Sven Johannsen
Charlotte Keller	Konrad Lips	Philipp Müller	Lucas Neff
Michael Segrada	Marcel Schühle	Stephan Wittwer	Catalina Wolf
Esther Wyss			

Der Gemeinderat hat die Motion am 8. Februar 2018 an den Stadtrat überwiesen, der wie folgt Bericht erstattet:

1. Behandlung von Bauprojekten der Stadt Dietikon

Der Lebenszyklus von Immobilien gliedert sich in der Regel in die Phasen Bereitstellung, Betrieb/ Unterhalt und Verwertung. Er fliesst so auch in die strategische Planung ein. In Dietikon sind die Immobilien den Ressorts zugeordnet, die grundsätzlich die Bedarfsplanung, den Betrieb und die Verwertung der Liegenschaft verantworten. Sie treten als Eigentümer, Nutzer und Betreiber auf (sog. Eigentümermodell).

Die Hochbauabteilung leistet bisher insbesondere im Baumanagement Fachunterstützung. Zudem koordiniert sie seit 2017 zwischen der strategischen und operativen Ebene der Immobilienplanung,

Sitzung vom 15. April 2019

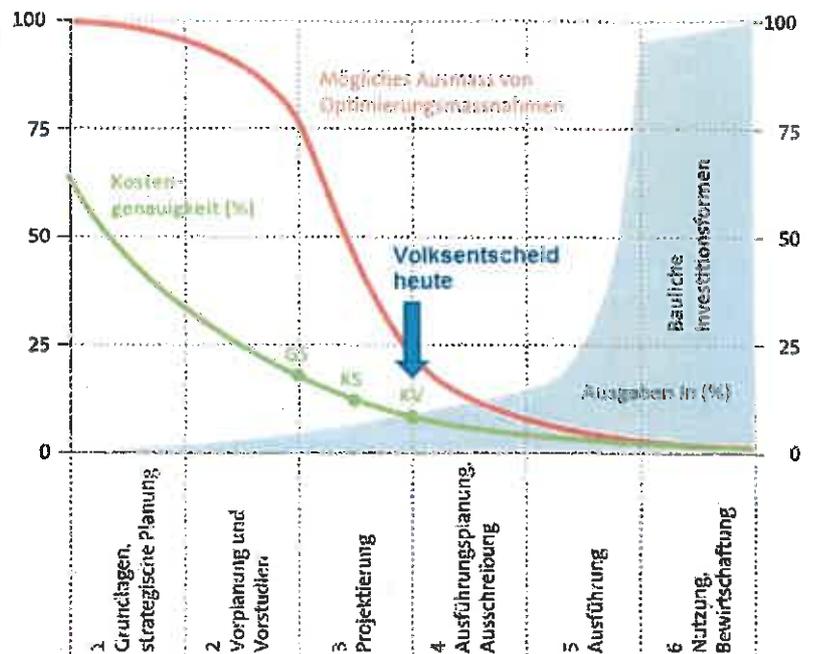
des Baumanagements und der Immobilienbewirtschaftung. Sie erhebt den Ist- und Sollzustand der städtischen Liegenschaften bezüglich betrieblicher, baulicher und energetischer Bedürfnisse und schätzt den Investitionsbedarf. Sofern zusätzlicher Raum durch Baumassnahmen bereitgestellt werden muss oder bauliche Massnahmen den betrieblichen Unterhalt übersteigen, ist die Hochbauabteilung für deren Umsetzung und die Bauherrenvertretung zuständig.

Projektphasen

Zentrales Element für die Planung bilden die Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverbands (SIA). Ein Hochbauvorhaben wird inhaltlich, zeitlich und finanziell über sechs Projektphasen bearbeitet. Dem Planungsfortschritt folgend, nimmt das Detailwissen zum Projekt stetig zu und die Unwägbarkeiten und Risiken verringern sich. Jeder Phasenabschluss besitzt eine normierte Zielformulierung, welche den zu erreichenden Planungsstand (Inhalt und Umfang der erarbeiteten Projektkennnisse) und dessen Informationsgenauigkeit in inhaltlicher, terminlicher und finanzieller Hinsicht formuliert:

Genauigkeit Projektkosten:

- GS:** Grobkostenschätzung
Ende Vorstudie (ca. ± 20-25%)
- KS:** Kostenschätzung
Ende Vorprojekt (± 15%)
- KV:** Kostenvoranschlag
Ende Bauprojekt (± 10%)



Gemäss dem Phasenmodell des SIA sind für die Projektdefinition, Machbarkeitsabklärungen, Planer- und Projektauswahl sowie die eigentlichen Projektierungsphasen (SIA-Phasen 1-3) mehrere aufeinander aufbauende Verpflichtungskredite vorgesehen. Diese werden später phasenbezogen in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung verbucht. Bevor Unternehmen mit der Ausführung auf der Baustelle beauftragt werden, ist ein Ausführungskredit gemäss der Kompetenzregelung der Gemeindeordnung genehmigen zu lassen. Der Antrag erfolgt üblicherweise nach Abschluss der Projektierung (SIA-Phase 33) auf Basis eines präzise definierten Leistungsumfangs in Form eines Bauprojekts mit Kostenvoranschlag und einer Genauigkeit +/- 10 %.

Kreditgenehmigung

Die Genehmigung eines Kredits richtet sich ausschliesslich nach seiner Höhe. Bei grossen Bauvorhaben, die einer Volksabstimmung unterliegen, werden die Planungsleitungen am Schwellenwert der Kompetenz des Gemeinderats von 2 Mio. Franken ausgerichtet, da sonst mehrere Volksabstimmungen zum selben Thema notwendig wären. Während der Genehmigungsphase ruht im Normalfall die Planung für rund sieben bis neun Monate, da keine die Bauausführung präjudizierenden Leistungen erbracht werden dürfen. Das phasenweise Vorgehen zwingt die Akteure, pro Planungsabschnitt Zie-

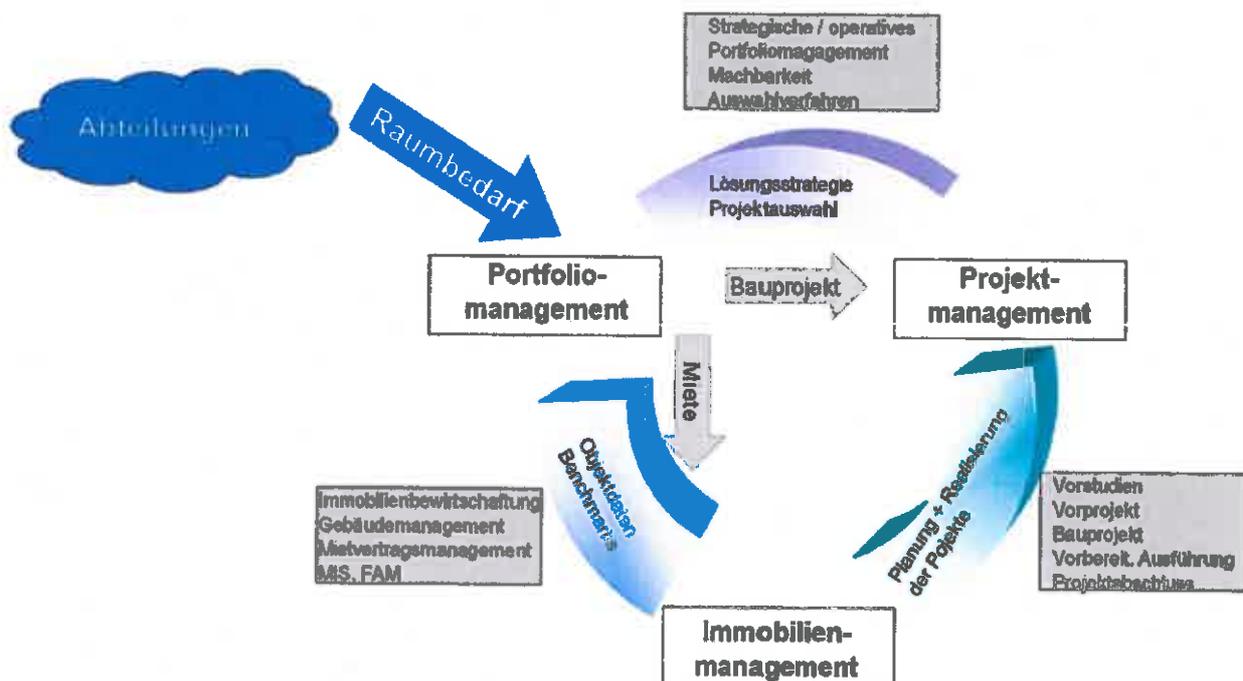
le und Resultate zu benennen, regelmässig zu reflektieren und den Entscheidungsträgern zur Genehmigung vorzulegen.

2. Ziele der Motion

Die Motion fordert eine Regelung, gemäss der ein Bauentscheid in der Kompetenz der Stimmberechtigten diesen vor den üblichen Planungsphasen vorgelegt werden soll. Die Entscheidungsträger (Gemeinderat und Volk) erhielten damit eine möglichst frühe Einflussnahme auf die Projektausrichtung in inhaltlicher und finanzieller Hinsicht. Das Risiko unnötiger Planungsleistungen und deren finanziellen Auswirkungen soll dadurch reduziert werden. Zudem soll so die spätere Planung und Realisierung auf genaueren Vorgaben aufbauen, weniger einschneidend unterbrochen werden und sich somit auch zeitlich verkürzt gestalten.

Die Motion orientiert sich am sog. St. Galler-Modell, welches hauptsächlich auf drei Eckpfeilern basiert:

- Die Zentralisierung des Immobilienmanagements soll den Informationsgehalt hinsichtlich Bestand und notwendiger Massnahmen in qualitativem und quantitativem Aspekt der immobilienseitigen Entscheidungsträger verbessern. Dazu werden die Rollen der Eigentümer- und Bauherrenvertretung sowie der Immobilienbetreiber einer zentralen Fachstelle zugewiesen.
- Der Nutzer der Liegenschaft wird zum Mieter von zweckdienlich für ihn bereitgestellten und immobilienseitig bewirtschafteten Räumlichkeiten (sog. Mietermodell). Sein Hauptaugenmerk bezüglich Immobilien soll auf der Bedarfsabschätzung für die Nutzflächen und, wo unabhängig von übergeordneten Betrachtungsweisen machbar, auf der Definition des nutzerseitig bedingten Ausbaustandards liegen. Der Immobilienbetrieb wird vom zentralen Immobilienbetreiber gewährleistet.



- Die immobilienbezogene Massnahmenplanung fokussiert nicht wie bisher schwergewichtig auf dem Investitionsbedarf, sondern bezieht den ganzen Lebenszyklus ein; also die Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verwertung der Immobilie. Der diesbezüglich günstigste Lösungsansatz erhält den Zuschlag.

Sitzung vom 15. April 2019

Den Stimmberechtigten wird noch vor einer konkreten Projektplanung zum Abschluss der Phase Projektdefinition eine Bauabsicht mit Kreditantrag beispielsweise auf Basis der Elementkostenmethode vorgelegt. Das Dokument enthält grobe Angaben zum Standort, der Eigentumsform, ein Raumprogramm, grob geschätzte Bau- und Betriebskosten, Termine und alternative Lösungsmöglichkeiten. Ob ein gewünschtes Raumprogramm im vorgesehenen Bestandsbau oder auf dem Areal mengenmässig und betrieblich Platz findet, könnte nur rudimentär geprüft werden. Für Bestandsbauten werden in diesem Stadium keine umfassenden Zustandsanalysen erhoben (z.B. Baugrundqualität, Erdbebensicherheit und Statik, Schadstoffe, alternative Energiekonzepte, Behindertengerechtigkeit).

Dem Planungsstand entsprechend erreicht eine Kostenschätzung maximal eine Genauigkeit von +/- 25 %. Für die Beratung in der Legislative und für die Abstimmungsunterlagen kann kein Projekt mit Plänen und Bildern abgegeben werden.

Für die komplette Bauplanung und -realisation mit den Teilschritten Planerauswahl, Projektwahl und -bearbeitung sowie die Bauausführung ist neu ausschliesslich die Exekutive und Verwaltung zuständig, weil diese Schritte erst nach der Genehmigung des Baukredits einsetzen. Im Normalfall haben also die Legislative und die Stimmberechtigten ab dem Start der Projektplanung bis zur Bauabrechnung keine weiteren Mitspracherechte und Einflussmöglichkeiten mehr auf das jeweilige Projekt.

3. Rechtliche Würdigung der Motion

Die Motion sieht im Wesentlichen zwei Änderungen in der Gemeindeordnung vor, welche auf ihre Umsetzbarkeit und Konsequenzen zu prüfen sind. Zum einen geht es um den Grundsatzentscheid bei Bauvorhaben gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. d Gemeindeordnung, zum anderen um die Frage des Nachtrags- bzw. Zusatzkredits.

Änderung von Art. 3 Abs. 1 lit. d Gemeindeordnung

Die Motion sieht vor, dass den Stimmberechtigten jeweils ein Grundsatzentscheid zu einem öffentlichen Bauvorhaben zur Abstimmung vorgelegt werden muss, wenn es gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. d Gemeindeordnung (GO) dem obligatorischen Referendum unterliegt. Dies betrifft bei der aktuellen GO einmalige neue Ausgaben von über 2 Mio. Franken. Das entspricht auch den Bestimmungen des Gemeindegesetzes, wo in § 107 Abs. 1 festgelegt wird, dass in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten anhand von Betragsgrenzen bestimmt wird. Eine Anpassung der Gemeindeordnung im Sinne dieses Punktes der Motion ist also möglich. Genau betrachtet handelt es sich bei der Forderung der Motion nicht um eine eigentliche Erweiterung der Finanzkompetenz in der Gemeindeordnung, sondern lediglich um eine sprachliche Präzisierung bzw. Ergänzung des bereits bestehenden Art. 3 Abs. 1 lit. d GO.

Nachtragskredit bzw. Zusatzkredit

Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredits (Aufstockung im Budgetprozess). Eigentliche Nachtragskredite liegen nur dann vor, wenn ein mit dem ordentlichen Budget bewilligter Budgetkredit noch im gleichen Budgetjahr ergänzt werden muss. Ein Nachtragskredit kann nur vom Budgetorgan, also dem Gemeinderat, bewilligt werden.

Reicht ein Verpflichtungskredit (z.B. Baukredit) nicht aus und stellen die zusätzlich anfallenden Kosten neue Ausgaben dar, müssen diese mit einem Zusatzkredit bewilligt werden. Bei wesentlichen Zweckänderungen ist ein neuer Verpflichtungskredit einzuholen. Da in der Regel nur einmal jährlich das Budget genehmigt wird, wird bei einem Zusatzkredit in der Praxis davon ausgegangen, dass diesem für das laufende Rechnungsjahr auch Nachtragskreditcharakter (Aufstockung eines genehmigten Budgetkredits) zukommt. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Motion eher auf einen Zusatzkredit hinzielt, weshalb in der Folge lediglich von einem Zusatzkredit gesprochen wird.

Zusatzkredit

Grundsätzlich ist ein Zusatzkredit nur erforderlich, wenn sich die Mehrausgabe als neue Ausgabe erweist. Die Mehrausgabe ist eine neue Ausgabe, wenn die Gemeinde frei entscheiden kann, ob sie die Mehrausgabe tätigen will. Bei einmaligen Ausgaben ist dies etwa dann der Fall, wenn die Mehrausgabe durch die Zweckerweiterung eines Vorhabens bedingt ist oder wenn die Komfortstufe erhöht werden soll.

Konkret sieht die Motion vor, dass bei Kreditüberschreitungen, welche sich aus der Sache ergeben, kein Zusatzkredit notwendig ist. Diese Formulierung ist etwas unklar und entspricht nicht der üblichen Regelung, was zu Missverständnissen führen könnte. Wohl können Mehrausgaben, die sich aus der Sache ergeben, unter die bundesgerichtliche Rechtsprechung subsumiert werden, welche festhält, dass Mehrausgaben, die als durch den ursprünglichen Kreditbeschluss gedeckt gelten, keiner Ergänzungsbewilligung bedürfen (BGE 99 Ia 716). Jedoch birgt die Natur der Motion (Abstimmung zu einem Grundsatzentscheid mit Kostendach), eine gewisse Unsicherheit: es könnte unklar sein, ob bei einer Kreditüberschreitung die Stimmberechtigten den Grundsatzentscheid samt Kostenobergrenze genehmigt hätten, wenn der höhere Finanzbedarf bekannt gewesen wäre. Aufgrund der sich aus dem Wortlaut der Motion ergebenden Unsicherheiten, welche die bereits bestehende Auslegungproblematik noch weiter verschärft, könnte auf eine Ergänzung in der Gemeindeordnung bezüglich der Kompetenzzuteilung bei Zusatzkrediten verzichtet werden, da bereits das übergeordnete kantonale Recht eine genügende und klare Rechtsgrundlage enthält. Nichtsdestotrotz könnte eine solche Formulierung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, sie führt indes zu keiner Änderung der bereits bestehenden Rechtsgrundlage, sondern eher zu Interpretationsschwierigkeiten bei deren Umsetzung.

Zudem gilt es, den Punkt bezüglich der Zuständigkeit zu klären. Der Wortlaut der Motion lässt darauf schliessen, dass die Gemeindeordnung in dem Sinne zu ergänzen ist, dass die Zustimmung zu Zusatzkrediten für öffentliche Bauprojekte ausschliesslich dem obligatorischen Referendum zu unterstellen ist. Der Stadtrat wie auch der Gemeinderat haben mithin keine eigenen Entscheidungskompetenzen im Rahmen des grundsätzlich festgelegten Finanzkompetenzrahmens. Diese Regelung wäre zwar zulässig, würde aber bewirken, dass die Genehmigung von Zusatzkrediten ausschliesslich durch die Stimmberechtigten zu massiven zeitlichen Verzögerungen des Bauprojekts führt und damit unwägbare und unnötige Projektrisiken sowie hohe Kosten auslöst. Dies entspricht wohl kaum dem Willen des Motionärs, weshalb die heutige Regelung zielführender ist. Zudem würde die Abgrenzung von Kreditbewilligungen, welche sich nicht aus der Sache ergeben, und Kreditbewilligungen, welche lediglich Berührungspunkte zum bewilligten Grundsatzentscheid haben, zu Schwierigkeiten in der Auslegung der Entscheidungskompetenz führen.

Willensbildung der Stimmberechtigten

Den Stimmberechtigten wird zum Zeitpunkt der Abstimmung kein ausgearbeitetes Bauprojekt unterbreitet, sondern lediglich eine Projektdefinition, welche versucht, ein mögliches Projekt quantitativ und qualitativ zu umschreiben. Die Abstimmungsweisung wird sodann Angaben zum Standort, der Eigentumsform, dem Raumprogramm, den Kosten, Terminen und Alternativen enthalten, jedoch keine detaillierte Projektbeschreibung mit Bildern, Grundrissen, Baustandards usw. Es stellt sich somit die Frage, ob eine Abstimmung über einen Grundsatzentscheid sowie ein Kostendach für öffentliche Bauten den einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung (BV) sowie dem Gesetz über die politischen Rechte (GPR) genügt, da sich die Stimmberechtigten ihren Wählerwillen zu einem Zeitpunkt bilden müssen, in dem wesentliche Entscheidungsgrundlagen noch nicht erarbeitet sein können. Hierzu ist zu sagen, dass eine Abstimmungsweisung über einen Grundsatzentscheid sowie eine Kostenobergrenze für öffentliche Bauprojekte die verfassungsrechtlichen Garantien der politischen Rechte, Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 1 und 2 BV) einhält, wenn sie dem Wählenden genau diese Eigenschaften objektiv und sachlich aufzeigt.

4. Umsetzung der Motion

In diesem Abschnitt werden die zu erwartenden Folgen, welche eine Umsetzung der Motion mit sich bringen, näher erläutert.

Änderung Gemeindeordnung

Falls die Motion weiter verfolgt werden soll, ist der Wortlaut der Motion auf Basis der Erwägungen zweckmässig und rechtskonform zu präzisieren. Es wird deshalb folgender Wortlaut vorgeschlagen:

"Der Gemeinde sind ein Grundsatzentscheid sowie eine Kostenobergrenze für Öffentliche Bauprojekte, welche der Abstimmung durch die Gemeinde gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. d der Gemeindeordnung unterliegen, sind der Gemeinde in Form eines Grundsatzentscheids mit Kostenobergrenze als Verpflichtungskredit zur Abstimmung vorzulegen, bevor ein Projektwettbewerb ausgeschrieben wird. Absehbare Kreditüberschreitungen während der Planungs- und der Bauphase, welche sich nicht aus der Sache ergeben, sind als Zusatzkredit zur Genehmigung zu beantragen."

Gemeinderat, Stimmberechtigte

Je mehr der Genehmigungszeitpunkt vorgezogen wird, umso geringer ist zwangsläufig die Aufarbeitung des Projektinhalts, womit eine verringerte Planungssicherheit und ein erhöhtes materielles und finanzielles Risiko für Unvorhergesehenes einhergehen. Es muss mit einer Kostenschätzungsgenauigkeit von maximal +/- 25% gerechnet werden. Über organisatorische Massnahmen kann die Planungssicherheit nur mässig angepasst werden. Der Gemeinderat kann zudem viel weniger Einfluss auf die Ausgestaltung des Projekts nehmen; konkrete Änderungsvorschläge sind zu diesem Zeitpunkt kaum möglich.

In Bezug auf den Wählerwillen ergibt sich bei Grundsatzentscheiden zu öffentlichen Bauprojekten generell die Schwierigkeit, dass die Stimmberechtigten über die tatsächlichen Kosten weniger präzise informiert werden können als bei einer Abstimmungsvorlage zu einem ausgearbeiteten Bauprojekt. Die bisher üblichen, relativ genauen Angaben bei Bauprojekten inklusive Plänen, Visualisierungen, Raumkonzepten usw. sind nicht lieferbar. Damit die Stimmberechtigten ihren Wählerwillen frei bilden können, ist in den jeweiligen beleuchtenden Berichten diese Thematik darzulegen. Dabei soll in sachlicher und verständlicher Weise aufgezeigt werden, wie man die Kostenobergrenze berechnet hat und was die Vor- wie auch die Nachteile einer solchen sind.

Organisation Stadtverwaltung

Eine zentrale Immobilienführung im Sinne des Mietermodells verbessert sicher die Qualität und den Umfang von Informationen zum Immobilienbestand und notwendiger baulicher Veränderungen. Dies bedingt jedoch die Erarbeitung und Durchsetzung einheitlicher Standards und Prozesse, erhöht die Planungssicherheit, entmündigt aber zugleich die heutigen Betreiber und Nutzer der Liegenschaften. Der Kanton St. Gallen hat sich vor der Umsetzung der neuen Regelung umfassend mit Organisationsformen, Strukturen, Prozessen und Arbeitsmitteln auseinandergesetzt, diese angepasst und in einer Immobilienverordnung festgeschrieben. Aber auch nach einer Neuorganisation würde die Detailtiefe zum vorgesehenen Bewilligungszeitpunkt nie den Stand der bisherigen Praxis einer späten Antragstellung erreichen. Bei einer Neuorganisation müssten Abklärungen zu folgenden Fragestellungen erfolgen:

- starkes zentrales Portfoliomanagement und Definition eigentümerseitiger Immobilienbetrieb;
- konkrete Definition der Rollen Eigentümer, Bauherr, Bewirtschafter und Nutzer als auch Portfoliomanagement, Projektleiter, Betreiber, Vermieter / Mieter usw.;
- angepasste Abläufe der Bedarfsplanung und Massnahmenplanung (z.B. auch Bestellwesen);
- Umstellung von der Investitionsplanung zur Lebenszyklusbetrachtung;
- Art und Umfang der Antragstellung Baukredit;

Sitzung vom 15. April 2019

- Umgang / Lösungsvorschlag für Zusatzkosten (feste Projektreserve als Risikozuschlag, Zusatzkredit nicht in der Sache begründet usw.);
- Zuständigkeiten für die Genehmigung von Zusatzkosten;
- Zusammenarbeit der Verwaltung mit der Exekutive in den Phasen Projektierung bis Bauabschluss.

Ist der Baukredit einmal gesprochen, kann die Projektfindung und Beauftragung der Planer, die Projektplanung und Realisierung unter Aufsicht und Verantwortung der Exekutive sachbezogen, baufreundlich und effizient vollzogen werden. Die baunahe, unterbruchlose Planung und Ausführung unterstützt qualitative Aspekte, fördert den Einsatz und die Beibehaltung kompetenter Mitarbeiter in den Planungsbüros und hat positiven Einfluss auf eine zügige zeitliche und inhaltliche Abwicklung.

5. Fazit

Das Hauptanliegen der Motion, dass der Gemeinderat schon zu einem früheren Zeitpunkt bei Bauprojekten miteinbezogen werden soll, ist nachvollziehbar und soll grundsätzlich auch erfüllt werden. Die genaue Umsetzung gemäss Motionstext ist aber aus diversen Gründen nicht zielführend.

Gründe für die Abschreibung der Motion

Mit bisheriger Praxis wird die Qualität und Quantität über das allseits etablierte Phasenmodell stufengerecht erarbeitet und gesichert. Gerade in einer heterogenen Organisation wie der Stadtverwaltung bietet dies gewährt, dass alle Beteiligten vom Gleichen reden und "am gleichen Strick ziehen". Zum Zeitpunkt des Ausführungsentscheids sind die Unwägbarkeiten weitgehend ausgeräumt und das Bauvorhaben detailliert erarbeitet. Dafür wurde freilich schon einige Zeit und Geld investiert. Der Entscheidungsträger erhält zum Genehmigungszeitpunkt jedoch umfassende Informationen über Art und Zweck, den materiellen und finanziellen Umfang, die Termine und das Aussehen des Bauvorhabens. Es wird schwergewichtig über eine Investition befunden. Bei der konkreten Umsetzung der Motion würde hingegen der Entscheid von Parlament und Stimmberechtigten zu einem Zeitpunkt erfolgen, wo eine Kostenschätzung maximal eine Genauigkeit von +/- 25% beträgt. Für die heute üblichen Beratungen bezüglich inhaltlicher und finanzieller Einsparung, wie sie in den Kommissionen der Legislative stattfinden, ist die Genauigkeit der Projektdefinition zu vage und die Kostenkalkulation zu grob.

Dies würde dazu führen, dass die Stimmberechtigten und der Gemeinderat nicht mehr, sondern weniger Einfluss nehmen könnten auf das Projekt. Man muss sich auch im Klaren darüber sein, dass für die Beratung in der Legislative und für die Abstimmungsunterlagen kein Projekt mit Plänen und Bildern abgegeben werden kann, da noch keine Projektplanung ausgelöst wurde.

Will man seitens der öffentlichen Verwaltung vorsichtig agieren und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einen Grundsatzentscheid zu einem öffentlichen Bauprojekt vorlegen, so müsste das darin enthaltene Kostendach eher grosszügig ausgelegt werden, damit man mit allfälligen Kostenüberschreitungen nicht den eigentlichen Wählerwillen untergräbt. Die Kehrseite einer solchen eher vorsichtigen oder in der Logik hohen Kostendachschätzung würde indes bedeuten, dass ein "Nein" an der Urne begünstigt werden könnte, indem man einen Grundsatzentscheid mit einem hohen Kostendach präsentiert, welches beim Abschluss der Bauten vielleicht erheblich unterschritten würde.

Würde sich Dietikon am St. Galler-Modell orientieren, müssten Verwaltungsorganisation, Prozesse, Zuständigkeiten und Arbeitsinstrumente grundlegend überdacht werden, damit die erwartete Effizienz und die geforderte Planungssicherheit sowie Planungsgenauigkeit erreicht werden können. Eine zentralisierte Immobilienführung im strategischen und operativen Bereich bedürfte einer Zusammenlegung aktuell dezentraler Kompetenzen, der Neudefinition der Rollen, insbesondere auch der nutzenden Abteilungen, der Vereinbarung neuer Abläufe und der Festlegung von zentralen Arbeitsin-

Sitzung vom 15. April 2019

strumenten wie der Lebenszyklusbetrachtung, der Ausarbeitung von Gebäude- und Ausbaustandards usw.

Frühzeitiger Einbezug des Gemeindeparlaments

Dem Anliegen des Gemeindeparlaments, frühzeitig in die Planung von Bauprojekten einbezogen zu werden, soll entgegengekommen werden, indem einzelne Prozesse angepasst werden. Als Grundlage für den Budgetantrag dient der Ausgaben- und Finanzplan, welcher gemäss dem Handbuch zum HRM2 ab 2019 zur Orientierung dem Gemeinderat für dessen Budgetdebatte vorgelegt wird. Mit dem Anfang 2018 neu eingeführten Portfoliomanagement nimmt der Informationsgehalt der Bauprojekte in den frühen Phasen der strategischen Planung zu. Die detaillierteren Grundlagen fliessen über die erneuerte, den Hochbau betreffende Investitionsplanung der Stadtverwaltung in den Aufgaben- und Finanzplan ein.

Wurden bisher im Aufgaben- und Finanzplan vonseiten Hochbau eine grosse Menge von Einzelmassnahmen aufgelistet, werden diese künftig als koordinierte, zusammengefasste Entwicklungsprojekte eingestellt. Zudem soll ein Neueintrag im Bereich Hochbau künftig mit einem ein- bis zweiseitigen Anmeldeformular erfolgen, welches zum Zeitpunkt der Budgetdebatte zuhanden der Rechnungsprüfungskommission über die Projektabsicht und dessen Grundlagen informiert. Der Gemeinderat kann somit frühzeitig und detailliert bereits in der Budgetdebatte darüber befinden, ob er ein Vorhaben unterstützt. Auch hat die vorberatende Kommission die Möglichkeit, in den Budgetgesprächen im Dialog mit dem Stadtrat eine Projektabsicht zu konkretisieren. Der Gemeinderat genehmigt mit der Budgetposition somit die Projektabsicht und stellt die nötigen Mittel für die weitere Planung als Budgetkredit ein.

Für die frühen Phasen der Projektinitiierung ergibt sich bis zum Baukreditantrag ein Ablaufschema in sieben Teilschritten:

- 1) Der Nutzer meldet seine Projektbedürfnisse mittels schriftlichen Antrags an die Hochbauabteilung. Bevor ein Projekt in den Masterplan Immobilien und folglich in die Investitionsplanung aufgenommen wird, muss es eine Bedürfnisprüfung durchlaufen und mindestens von der Immobilienkommission genehmigt sein.
- 2) Danach erarbeitet der Portfoliomanager mit dem Nutzer unter Berücksichtigung der betrieblichen, baulichen und energetischen Aspekte ein grobes Projektpflichtenheft, die Grobkosten (gebundene und neue Ausgaben) und die Grobtermine. Etwaige Aufwendungen für Vorabklärungen und Machbarkeitsstudien sind gemäss HRM2 neu Bauherreneigenleistung (alle nicht einem definierten Projekt direkt anrechenbare Kosten), welche in der Erfolgsrechnung verbucht werden.
- 3) Die Bedürfnisprüfung wird mit einem schriftlichen Antrag zur erstmaligen Aufnahme des Projekts ins Budget (Investitionsrechnung) abgeschlossen. Das Dokument enthält die wesentlichen Eckpunkte der gewünschten Planung (Raumbedarf, Eigentumsverhältnis, Standort, gebundene und neue Ausgaben usw.). Dieser Antrag "Neuer Budgetkredit" wird zusammen mit dem jährlich nachgeführten Masterplan Immobilien im Budgetprozess zusätzlich an den Gemeinderat abgegeben. Die Rechnungsprüfungskommission verfügt somit über detaillierte Unterlagen für ihre Beratung. Sie und der Gemeinderat entscheiden neu in Kenntnis des Projektumfangs, ob das neue Bauvorhaben als Budgetkredit aufgenommen werden soll.
- 4) Ist der Budgetkredit genehmigt, erarbeitet der Portfoliomanager zusammen mit dem Nutzer und dem Baumanagement die Projektdefinition. Die Projektdefinition entspricht im Umfang dem notwendigen Rüstzeug oder den Dokumenten für die nun folgende Planer- oder Projektwahl mittels Planerwahlverfahren, Studienauftrag oder Wettbewerb.
- 5) Anschliessend wird der Verpflichtungskredit (Objektkredit) gesamthaft oder in Teilen für die nächste(n) Planungsphase(n) bis und mit Bauprojekt und Kostenvoranschlag beantragt.

Sitzung vom 15. April 2019

- 6) Nach Genehmigung des Projektierungskredits erarbeitet die Hochbauabteilung in enger Koordination mit dem Stadtrat und den Nutzern das Bauprojekt mit Kostenvoranschlag.
- 7) Sofern die Schwellenwerte der Finanzkompetenz den erforderlichen Planungsumfang nicht einschränkt, wird im Normalfall ein Bauprojekt mit Kostenvoranschlag (+/- 10 %) mittels Antrag zur Genehmigung des Baukredits je nach Kostenumfang dem Gemeinderat oder dem Volk zur Genehmigung und Ausführung vorgelegt.

Schlussbemerkung

Das aufgezeigte Konzept fördert den frühen Einbezug des Gemeinderats schon während der strategischen Planung der Immobilien. Dadurch wird das Hauptanliegen der Motion erfüllt, ohne dass die Nachteile bei einer Umsetzung der Motion zum Zuge kommen. Nach wie vor kann den Stimmberechtigten ein ausgereiftes Projekt zum Entscheid vorgelegt werden. Diese können anhand von konkreten Plandarstellungen, exakten Bauinhalten und konsolidierter Termine entscheiden. Aus diesem Grund wird die Abschreibung der Motion beantragt.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Zur Motion von Jörg Dätwyler (SVP) und 17 Mitunterzeichnenden betreffend Kreditantrag mit Kostendach für öffentliche Bauprojekte, Grundsatzentscheid, Änderung der Gemeindeordnung wird im Sinne der Erwägungen Bericht erstattet.
2. Dem Gemeinderat wird beantragt, die Motion abzuschreiben.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Alle Mitglieder des Gemeinderates;
- Sekretariat Gemeinderat;
- Leiter Hochbauabteilung;
- Hochbauvorstand.

NAMENS DES STADTRATES



Roger Bachmann
Stadtpräsident



Arno Graf
Stadtschreiberin-Stv.

versandt am: 17. April 2019
PB