

kriens

**Mediensperfrist
28. April 2021
6.00 Uhr**

Abschlussbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

zu den

Kostenüberschreitungen Zentrum Pilatus, Schappe Süd und Sportzentrum Kleinfeld

**Bericht und Antrag an den Einwohnerrat Kriens
Nr. 039/2021**

vom 22. April 2021



Inhalt

1. Ausgangslage	3
1.1 «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum»	3
1.2 Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld	5
2. Einsetzung und Arbeit der PUK	6
3. Auftrag und Arbeitsweise	7
3.1 Auftrag	7
3.2 Arbeitsweise	7
4. Untersuchungsumfang und Fragestellungen	8
5. Vorgehen der Firma Ernst & Young	8
6. Exkurs: Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)	9
6.1. Grundlagen des Kredit- und Ausgabenrechts	9
6.2 Rechtsgrundlage	10
6.3 Budgetkredit	11
6.4 Ausgabenbewilligung	11
6.5 Einheit der Materie	11
7. Feststellungen und Empfehlungen Bericht Ernst & Young	11
7.1 Steuerung und Kontrolle auf Stufe Behörden	12
7.2 Organisation des federführenden Departements	13
7.3 Projektorganisation	14
7.4 Verbuchungspraxis bei einem Teil der Projekte	15
7.5 Einhaltung gesetzlicher Vorlagen	16
7.6 Sportzentrum Kleinfeld	17
8. Empfehlungen der PUK zusammengefasst	18
9. Stellungnahmen	19
10. Vollkosten der Untersuchung und Dank	22
11. Antrag	24

Anhänge:

Anhang 1	Stellungnahme Stadtrat Anhang
Anhang 2	Stellungnahme Alt-Stadtratspräsident
Anhang 3	Stellungnahme Alt-Stadratsmitglieder

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) hat ihre Untersuchung durchgeführt und unterbreitet Ihnen hiermit folgenden Bericht und Antrag:

1. Ausgangslage

Die Stadt Kriens hat in den letzten Jahren massiv in die Zukunft investiert. Der Stadtrat¹ erarbeitete eine Reihe von Bauprojekten unter dem Label «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» als Paket. Im gleichen Zeitraum konnte auch ein neues Sportstadion im Kleinfeld fertiggestellt werden. Aufgrund von Kostenüberschreitungen wurde der vorliegende Bericht durch die PUK erarbeitet.

1.1 «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum»

Der Einwohnerrat hat am 1. Juli 2010 im Rahmen des Planungskredits das erste Mal über das Projekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» debattiert. Am 27. Juni 2013 wurde der Planungsbericht vom Einwohnerrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Einwohnerrat bewilligte am 7. November 2013 für die Realisierung des Gesamtprojekts einen Bruttokredit von Fr. 61'370'000.00, wie dies in der nachfolgenden Tabelle 1 Spalte 3 ersichtlich wird:

Tabelle 1: Mehrkosten «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» gemäss Sonder- und Zusatzkrediten (in CHF)

Pos.	Beschrieb	Sonderkredit vom 25.09.13 (B+A Nr. 069/13)	Zusatzkredite durch StR (Beschlüsse bis Januar 2018)	Sonderkredit rechtskräftig Januar 2018	1. Zusatzkredit (B+A Nr. 111/18; Beschluss ER vom 26.04.2018)					Endkostenprognose (April 2019)	Abgelehnter 2. Zusatzkredit (B+A Nr. 216/19 vom 29.05.2019)	
					Endkostenprognose (Februar 2018)	Minderleistungen	Baurelevante Mehraufwendungen & Unvorhergesehenes	Projektänderungen	Projektanpassungen & Mehrfläche			Kostenrisiko Umzug & Nachbesserungen
1	Feuerwehr / Werkhof Eichenspes	16'750'000	275'000	17'025'000	15'063'000	-1'962'000				1'038'855	-24'145	
2	Ersatz Freizeitanlage Eichenspes	1'050'000	197'000	1'247'000	1'247'000					1'268'661	21'661	
3	Kultur / Jugend / Gewerbe Schappe Süd	10'400'000	620'000	11'020'000	12'400'000		1'380'000			12'440'000	40'000	
4	Zentrum Pilatus: Zahlung an TU Alfred Müller AG	21'500'000	35'700	21'535'700	22'300'000			764'300		22'850'000	550'000	
5	Zentrum Pilatus: Innenausbau Verwaltung	3'500'000		3'500'000	6'400'000			2'900'000		6'950'000	550'000	
6	Altes Gemeindehaus (Werterhaltung und Instandsetzung)	750'000		750'000	750'000					750'000	0	
7	Diverse Investitionen Gesamtprojekt	3'500'000		3'500'000	3'850'000				350'000	4'150'000	300'000	
8	Planungskredite bis 2013	3'920'000		3'920'000	3'920'000					3'911'758	-8'242	
9	Nachbesserungen /Rundung				117'700				117'700	88'426	-29'274	
	Total Bruttoinvestitionen (inkl. MWSt.)	61'370'000	1'127'000	62'497'000	66'047'700	-1'962'000	1'380'000	764'300	2'900'000	467'700	67'447'000	1'400'000
	Zusatzkredit		1'127'000		3'550'000							1'400'000

Quelle: Ernst & Young

Sonderkredit 2013 (B+A Nr. 069/13)

Der Kreditantrag vom 25. September 2013 wurde am 9. Februar 2014 auch in der Volksabstimmung durch die Stimmberechtigten angenommen. Anschliessend erfolgten die Detailplanungen. Im Verlaufe des Jahres 2017 zeigte sich, dass der bewilligte Kredit für die Position 5: Zentrum Pilatus: Innenausbau Verwaltung und Position 3: Kultur/Jugend/Gewerbe Schappe Süd nicht ausreicht. Der Stadtrat genehmigte die folgenden Ausnahmen von Zusatzkrediten. Diese Beschlüsse sind jeweils in der Jahresrechnung der Stadt Kriens im Jahr der Bewilligung aufgeführt.

¹ Der Einfachheit halber wurde im gesamten B+A die Bezeichnung Stadtrat gewählt.

- 9. Juli 2014: Fr. 275'000.00 für die Integration eines Schülerhorts im Eichenspes (Zusatzkredit Stadtrat siehe B+A Jahresrechnung Nr. 157/2015 auf Seite 55)
- 3. Juni 2015: Fr. 197'000.00 für Zusatzmassnahmen und Beiträge Freizeitanlage Langmatt (Zusatzkredit Stadtrat siehe B+A Zusatzkredit «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» Nr. 111/2018 auf Seite 4))
- 22. April 2015: Fr. 623'000.00 für Nutzungsanpassungen Schappe Süd (Zusatzkredit Stadtrat siehe B+A Jahresrechnung Nr. 230/2016 auf Seite 30)
- 29. März 2017: Fr. 16'157.00 für Parkplatz für Mitarbeiter Stadtverwaltung (Nachtragskredit Stadtrat siehe B+A Jahresrechnung Nr. 112/2018 auf Seite 38)
- 31. Januar 2018: Fr. 35'700.00 für ein Sicherheitshandbuch Zentrum Pilatus (Zusatzkredit Stadtrat siehe B+A Zusatzkredit «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» Nr. 111/2018 auf Seite 4)

1. Zusatzkredit (B+A Nr. 111/18)

Der Stadtrat unterbreitete dem Einwohnerrat mit Datum vom 21. März 2018 den ersten Zusatzkredit und führte aus, dass die Position 5: Zentrum Pilatus: Innenausbau Verwaltung und Position 3: Kultur/Jugend/Gewerbe Schappe Süd im Zeitpunkt der Abstimmungen (2013/2014) noch nicht den vollen Bearbeitungsstand eines Bauprojekts nach SIA gehabt haben. Der Stadtrat war zuversichtlich, dass die prognostizierten Kosten mit den für ein Grossprojekt üblichen Mehr- und Minderaufwendungen von $\pm 10\%$ eingehalten werden können. Mit der laufenden Realisierungsphase der beiden Bauprojekte sind auch die Baukosten immer transparenter geworden. Im letzten halben Jahr der Bauphase hat man erkennen müssen, dass der bewilligte Baukredit nicht ausreichen wird. Der Stadtrat beantragte einen Zusatzkredit von Fr. 3'550'000.00, um alle zusätzlichen nicht im Gesamtprojekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» geplanten und berücksichtigten Bauleistungen decken zu können. Neben den bereits durch Zusatzkredite des Stadtrates bewilligten Mehrkosten, mussten weitere Investitionen getätigt werden, im Wesentlichen Fr. 1'380'000.00 für unvorhergesehene Massnahmen und Projektanpassungen beim Teilprojekt Schappe Süd, Fr. 764'300.00 für Projektanpassungen und Betriebsoptimierungen beim Zentrum Pilatus und Fr. 2'900'000.00 beim Teilprojekt Innenausbau der Verwaltung wegen Projektanpassungen und einer Flächenerweiterung um 700 m². Dank einer Kostenunterschreitung beim Teilprojekt Feuerwehr/Werkhof Eichenspes von ca. Fr. 2'000'000.00 betrug die Zusatzausgabe Fr. 3'550'000.00, die der Einwohnerrat an seiner Sitzung vom 26. April 2018 genehmigte.

Folgende Ausgaben bzw. zusätzlichen Kredite wurden bisher bewilligt (Stand 1. Januar 2021):

Wann	Von wem	Für was	Kosten
9. Februar 2014	Stimmbevölkerung	Realisierung Gesamtprojekt	Fr. 61'370'000.00
9. Juli 2014	Stadtrat	Integration eines Schülerhorts im Eichenspes	Fr. 275'000.00
3. Juni 2015	Stadtrat	Zusatzmassnahmen und Beiträge Freizeitanlage Langmatt	Fr. 197'000.00
22. April 2015	Stadtrat	Nutzungsanpassungen Schappe Süd	Fr. 620'000.00
31. Januar 2018	Stadtrat	Sicherheitshandbuch Zentrum Pilatus	Fr. 35'700.00
26. April 2018	Einwohnerrat	Zusatzkredit für unvorhergesehene Massnahmen und Projektanpassungen beim Teilprojekt Schappe Süd, Projektanpassungen und Betriebsoptimierungen beim Zentrum Pilatus sowie Innenausbau der Verwaltung wegen Projektanpassungen und einer Flächenerweiterung um 700 m ²	Fr. 3'550'000.00
(siehe B+A 199/19, Seite 39)			
Total			Fr. 66'047'700.00

Abgelehnter 2. Zusatzkredit (B+A Nr. 216/19)

Mit Bericht und Antrag vom 29. Mai 2019 betreffend Zusatzkredit 2 beantragte der Stadtrat einen zweiten Zusatzkredit von Fr. 1'400'000.00. In welchen Bereichen die Mehrkosten anfielen ist in Tabelle 1 auf Seite 3 ersichtlich. Dieser Zusatzkredit wurde vom Einwohnerrat abgelehnt. Der Einwohnerrat ist der Empfehlung der KFG gefolgt und hat den Kredit aus folgenden Gründen abgelehnt: Zum einen wurden für beide Projekte erneut Zusatzkredite beantragt, nachdem bereits Zusatzkredite vom Stadtrat selber oder vom Einwohnerrat bewilligt wurden. Zum anderen wurden Leistungen bezogen oder bezahlt, für welche der Stadtrat die Kompetenzen nicht hatte, da keine Bewilligung des Einwohnerrates vorlag.

1.2 Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld

Der Einwohnerrat hat am 3. November 2016 den Baukredit zur Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld genehmigt. Die Stadt Kriens realisierte ihr neues Sportstadion Kleinfeld als sogenanntes PPP-Projekt². Zu diesem Zweck schloss sie für eine Teilfläche des Grundstücks Nr. 237 einen Baurechtsvertrag mit der Luzerner Pensionskasse LUPK, welche auf dem selbständigen und dauernden Baurechtsgrundstück eine Sitzplatztribüne und ein Stadiongebäude mit Mantelnutzung erstellte. Die Stadt hat bei der LUPK die Räumlichkeiten für die Sportschule gemietet und sie hat ein Nutzungsrecht an Räumlichkeiten für den Schul- und Breitensport (Garderoben, Duschen, Nebenräume). Die Aussenanlagen der Stadion-Umgebung wie das Kunstrasen-Spielfeld, die Stehplatz Tribüne und die Beleuchtung wurden von der Stadt Kriens realisiert.

Tabelle 2: Mehrkosten Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld gemäss Sonder- und Zusatzkrediten (in CHF)

BKP	Beschrieb BKP	Sonderkredit vom 28.09.2016 (B+A Nr. 006/16)	1. Zusatzkredit durch StR (Beschluss vom 21.03.2018)			Abgelehnter 2. Zusatzkredit (B+A Nr. 217/19 vom 29.05.2019)				
			Prognose (Stand 06.03.2018))	Verschiebungen innerhalb einzelner BKP-Positionen	Mehrleistungen	Prognose (Stand 12.04.2019)	Verschiebungen innerhalb einzelner BKP-Positionen	Mehrleistungen (realisiert)	Mehrleistungen (noch nicht realisiert)	Zusatzkosten welche im KV noch nicht enthalten sind – Streitsummen u. Rundung
0	Grundstück					17'100	17'100	-		
1	Vorbereitungsarbeiten	93'000	190'496 5'411	-93'000 5'411	190'496	190'496 9'122	0 3'711	-		
2	Gebäude	150'000	150'000	0		317'910	73'545	54'365	40'000	8'445
3	Betriebseinrichtung	350'000	548'533	72'533	126'000	472'373	-76'160	-		
4	Umgebung	4'031'000	4'273'194	83'208	158'986	4'504'641	15'172	190'275	26'000	27'825
5	Nebenkosten	170'000	174'408	4'408	0	142'789	-31'619	-		
6	Reserve	150'000	150'000	0		0	-150'000	-		
7	Externe Dienstleistungen Projektbegleitung	200'000	140'000	-60'000		211'694	-20'000	91'694		50'000
9	Spielfeldanpassungen Spielfeld 2 Streitsumme verrechnete Mehrleistungen in Ausmassdifferenzen Baumeisterarbeiten					63'856	0	63'856		150'000
	Rundung / Unvorhergesehenes									25'791
	Total Investitionskosten (inkl. MWSt.)	5'144'000	5'632'042	12'560	475'482	6'024'042	-168'251	400'190	66'000	175'791
	Zusatzkredit		488'042			560'000				

Quelle: Ernst & Young

Das Projekt erlebte bereits in der Planungs- und dann nochmals in der Realisierungsphase eine hohe Kostensteigerung. Gemäss seinen Ausführungen ging der Stadtrat anlässlich der Beratung des Bebauungsplans Sportzentrum Kleinfeld im Parlament für das Projekt von einem Kostendach von Fr. 4'500'000.00 aus. Vom Stadtrat beantragt und vom Einwohnerrat genehmigt wurde am 3. November 2016 dann ein Sonderkredit von Fr. 5'144'000.00. Im Bericht und Antrag wird dazu ausgeführt: «Sollte sich (...) herausstellen, dass die Kosten nicht gesichert sind, dann sind gemäss dem Grundsatz "design to cost" entsprechende Projektanpassungen vorzunehmen, bis die Kosten wieder im vereinbarten Rahmen sind. Weder die LUPK noch die Stadt Kriens sind bereit, zusätzliche Gelder ins Projekt zu investieren».

² Public Private Partnership = öffentlich private Partnerschaft

Bereits während der Ausführungsplanung anfangs 2018 zeigte sich dann, dass der bewilligte Sonderkredit nicht ausreicht. Der Stadtrat genehmigte am 21. März 2018 dann trotzdem einen Zusatzkredit von über Fr. 488'042.00. Ein weiterer Zusatzkredit über Fr. 560'000.00, welchen der Stadtrat dem Einwohnerrat beantragt hatte, wurde vom Einwohnerrat am 27. Juni 2019 abgelehnt.

2. Einsetzung und Arbeit der PUK

Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Einwohnerrates bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite im Einwohnerrat oder im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht des Einwohnerrates der besonderen Klärung, kann zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine Untersuchungskommission eingesetzt werden.

Die Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung (KFG) hat am 19. Juni 2019 die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) aufgrund der Bericht und Anträge zu den Zusatzkrediten im Zusammenhang mit dem Gesamtprojekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» sowie dem Bauprojekt Aussenanlagen Sportzentrum Kleinfeld beantragt. Auslöser für diese Forderung war nicht nur die erneute Beantragung von Zusatzkrediten, sondern vor allem auch das Faktum, dass für diese Projekte bereits Leistungen bezogen oder bezahlt wurden, für welche der Stadtrat die Kompetenzen nicht hatte, da keine Bewilligung des Einwohnerrates vorlag. Damit hatte der Stadtrat seine Ausgabenkompetenz überschritten. Die Ausführungen und Begründungen für die Anträge deuteten auf Mängel in der Planung, im Controlling und im Reporting-System der Stadtverwaltung hin, hier im Speziellen bei der Umsetzung von Projekten. Diese Mängel waren ebenso ein Indiz für grundsätzliche Mankos im damaligen Führungssystem innerhalb der Stadt Kriens.

Am 26. September 2019 hat der Einwohnerrat dem Antrag zur Einsetzung einer PUK einstimmig zugestimmt, die Mitglieder gewählt und das Pflichtenheft festgesetzt (vgl. Antrag der KFG Nr. 220/2019 vom 19. Juni 2019). Die PUK setzt sich aus jeweils einem Vertreter der Fraktionen zusammen. Bis am 31. August 2020 waren folgende Personen gewählt:

Erich Tschümperlin, Präsident (Grüne/GLP)
Cla Büchi, Mitglied (SP)
Peter Portmann, Mitglied (SVP)
Bruno Purtschert, Mitglied (CVP/JCVP)
Beat Tanner, Mitglied (FDP)

Aufgrund von Demissionen, Behördenwechsel und Befangenheiten³ gab es einen Wechsel in der Zusammensetzung. Ab dem 1. September 2020 hatten die Nachgenannten Einsitz in der PUK:

Beat Tanner, Präsident (FDP)
Michèle Binggeli, Mitglied (SVP)
Michael Portmann, Mitglied (SP)
Peter Stofer, Mitglied (Grüne/GLP)
Andreas Vonesch, Mitglied (CVP/JCVP)

Die Protokolle und das Sekretariat wurden von Janine Lipp, Sachbearbeiterin Einwohnerrat, (Stellvertretung Alexandra Graf, Sachbearbeiterin Stadtkanzlei) geführt.

Die PUK hat am 6. November 2019 ihre Arbeit aufgenommen.

³ Mitarbeit in der stadträtlichen Zentrumskommission

3. Auftrag und Arbeitsweise

3.1 Auftrag

Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung bilden die Organisation und Amtsführung der Abteilungen, welche im Rahmen der Planung, Ausführung, Überwachung und Berichterstattung mit den Projekten «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» sowie Sportstadion Kleinfeld insbesondere im Zusammenhang mit den Kostenüberschreitungen, betraut waren. Es sind dies im Speziellen das Finanzdepartement mit der Abteilung Immobiliendienste und das Bau- und Umweltdepartement z.T. mit ihren Vorgängerorganisationen. Ebenso umfasst er die Amtsführung des Stadtrates in Bezug auf diese relevanten Organisationseinheiten. Unter anderem ist die Frage zu beantworten, wie es zu den massiven Kostenüberschreitungen und den nicht bewilligten Ausgaben in den genannten Projekten kommen konnte. Sollten sich bei beiden Projekten gemäss Untersuchungsgegenstand grosse Mängel zeigen, hat die PUK die Befugnis die Untersuchung auf andere Projekte auszuweiten.

Die PUK hat die Aufgabe eine detaillierte Analyse und Überprüfung der Verantwortlichkeiten, der Prozesse und der Kompetenzen in den obgenannten Abteilungen zu machen. Dies vor allem zur Klärung der im Zusammenhang mit den Bauten des Zentrums Pilatus und des Stadions Kleinfeld aufgetretenen Kostenüberschreitungen. Sie bestimmt die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen und personellen Vorkehrungen. Die PUK erstattet dem Einwohnerrat Bericht über die Untersuchungen sowie über allfällige Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Sie unterbreitet die nötigen Vorschläge für Massnahmen organisatorischer und rechtlicher Art.

3.2 Arbeitsweise

Die PUK hat zur Erfüllung ihres Auftrags Anrecht auf Information und Akteneinsicht. Aktenherausgabe und Aussagen können nicht mit dem Hinweis auf die Geheimhaltungspflicht verweigert werden. Der Einwohnerrat kann, insbesondere wenn die Aussage oder die Herausgabe von Akten ohne gesetzlichen Grund verweigert wird, Verfügungen erlassen.

Mitglieder des Einwohnerrates und des Stadtrates sowie Personen aus der kommunalen Verwaltung sind verpflichtet, der PUK über Wahrnehmungen bezüglich des Untersuchungsgegenstands, die sie in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die ihre dienstlichen Obliegenheiten betreffen, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und allfällige Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Richtet sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine bestimmte Person, darf diese nur als Auskunftsperson befragt werden. Personen, welche durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, haben das Recht, den Befragungen von Zeugen, Auskunftspersonen und Sachverständigen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen, an Augenscheinen teilzunehmen und in die herausgegebenen Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle der PUK Einsicht zu nehmen. Die PUK kann ihnen die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit verweigern, als es im Interesse der laufenden Untersuchung unerlässlich ist und sich die Untersuchung nicht ausdrücklich gegen sie richtet. Auf die betreffenden Beweismittel kann nur dann abgestellt werden, wenn ihr wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Einwohnerrat ist den Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor der PUK zu äussern. Die Vorwürfe und ihre Begründung sind ihnen in geeigneter Weise bekannt zu geben. Auch der Stadtrat hat das Recht, sich vor der PUK in einem Bericht zuhanden des Einwohnerrates zu den Schlussergebnissen der Untersuchung zu äussern.

Bevor die PUK mit der Untersuchung begann, hat der damalige Stadtrat selbständig nach Vorliegen der Überschreitungen eine externe Untersuchung eingeleitet. Er hat dazu ein Mandat an Thomas Willi, Rechtsanwalt und Notar, vergeben. Dieser Bericht vom 3. September 2019 wurde der PUK für seine weitere Arbeit zur Verfügung gestellt.

Der PUK war klar, dass dieses Thema aus zeitlichen und fachlichen Gründen ohne Unterstützung nicht von ihr untersucht werden konnte. Zur Klärung der Fragen sollte ein unabhängiges Büro beauftragt werden. Man holte bei verschiedenen Büros Offerten ein, jedoch reichte lediglich die Firma Ernst & Young ein Angebot ein, welches von der PUK angenommen wurde.

4. Untersuchungsumfang und Fragestellungen

Der Einwohnerrat hat an seiner Sitzung vom 26. September 2019 die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission PUK beschlossen, um die Ursachen der Kostenüberschreitungen bei den Bauprojekten «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» und dem Projekt Sportzentrum Kleinfeld zu untersuchen. Der Untersuchungszeitraum für die Untersuchung bezieht sich auf die Jahre 2010 bis 2019.

Der Untersuchungsumfang umfasste aufgrund der im Pflichtenheft definierten Aufgaben im Wesentlichen folgende Punkte:

- Ursachenklärung für die entstandenen Mehrkosten;
- Identifizierung von institutionellen und organisatorischen Mängeln hinsichtlich Projektaufbau, personelle Ressourcen und Controlling;
- Untersuchung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben;
- Ansatzpunkte und zukünftige Massnahmen zur Projekt- und Kostenkontrolle.

Die PUK hat an ihrer ersten Sitzung beschlossen, dass alle Mitglieder Fragen zusammentragen, welche im Rahmen der PUK und gestützt auf den Bericht von Thomas Willi geklärt werden sollen.

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Mittel für die Untersuchung, mussten die zahlreichen Fragestellungen zu den Ursachen der Überschreitungen, auf die wesentlichen Fragestellungen gekürzt werden. Somit war nur ein eingeschränkter Untersuchungsaufwand bei den spezifisch formulierten Fragestellungen möglich. Deshalb musste sich die Firma Ernst & Young auf die Untersuchung der gestellten Fragen beschränken.

Die wesentlichen Fragestellungen wurden in folgende Bereiche festgelegt:

- Planung der Projekte im Zusammenhang mit der Bedarfsformulierung
- Aufbauorganisation und personelle Strukturen
- Internes Kontrollsystem IKS
- Kostenkontrolle und Controlling
- Kredit- und Ausgabenrecht

5. Vorgehen der Firma Ernst & Young

Die Firma Ernst & Young hat nebst den zu klärenden Fragen auch den Untersuchungsbericht von Thomas Willi erhalten. Im Zusammenhang mit der Untersuchung wurden Gespräche mit involvierten Personen geführt. Wo möglich und vereinbart wurden Aussagen aus diesen Gesprächen validiert. Sofern keine Validierung möglich war, aber die Aussagen für das Verständnis des Gesamtkontextes relevant waren, wurde der Inhalt der Aussagen dargestellt.

Am 14. Mai 2020 fand zusammen mit der PUK ein Kick-off Meeting statt. Die PUK hat der Firma Ernst & Young einen kurzen Überblick über die Projekte «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» und «Aussenanlagen Sportzentrum Kleinfeld» verschafft. Die Firma Ernst & Young hat der PUK einen straffen Zeitplan vorgelegt. Die Prüfungsarbeiten fanden vom 15. Mai 2020 bis und mit 3. August 2020 statt.

Zuerst wurden die Akten studiert, die gesetzlichen Grundlagen aufgearbeitet und Interviews geführt. Die vorgeschlagenen Interviewpartner wurden ohne Rücksprache mit der PUK befragt. Die Interviewpartner wurden von der Stadt Kriens informiert und angefragt, damit diesen klar war, dass es sich um eine offizielle Untersuchung im Auftrag des Einwohnerrats Kriens handelt. Der Fragenkatalog der PUK wurde den Mitarbeitenden der Verwaltung nicht abgegeben, damit sie bei einem allfälligen Interview ohne Beeinflussung direkt reden konnten.

Die Mitglieder der PUK wurden von der Firma Ernst & Young während der Untersuchung mit digitalen Status-Meetings über den Stand der Untersuchungsarbeiten informiert.

Die Ergebnisse der Untersuchung wurde der PUK am 10. August 2020 anlässlich einer Sitzung vorgestellt. Danach wurde der Bericht finalisiert und von der PUK an der Sitzung vom 31. August 2020 zur Kenntnis genommen.

6. Exkurs: Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)

Als Grundlage für die Feststellungen und Empfehlungen von Ernst & Young und der PUK sind nachfolgend die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen anschaulich erklärt.

6.1. Grundlagen des Kredit- und Ausgabenrechts ⁴

Bis 31. Dezember 2018 war die alte Rechnungslegung nach HRM1 unter der alten Gesetzgebung des Kantons massgebend. Es ist festzuhalten, dass der Kanton Luzern für alle Gemeinden ab dem Rechnungsjahr 2019 ein neues Finanzhaushaltsgesetz (FHGG) mit einer Finanzhaushaltsverordnung und einem verbindlichen Handbuch zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) eingeführt hat. Die beiden Zusatzkredite wurden vom Einwohnerrat in der neuen Gesetzgebung abgelehnt. Das Handbuch enthält Weisungen und Erläuterungen zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) sowie zur entsprechenden Verordnung (FHGV). Das Handbuch ist ein Arbeitsinstrument und Nachschlagewerk, in welchem man alle notwendigen Detailinformationen erhält, um die Aufgaben nach den neuen Vorgaben wahrnehmen zu können.

Eine Ausgabe ist die Verwendung von Vermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Damit die Gemeinde eine Ausgabe tätigen kann, sind zwingend folgende Punkte zu prüfen:

- besteht eine gesetzliche Grundlage
- ist ein Budgetkredit vorhanden
- existiert eine Ausgabenbewilligung für die konkrete Ausgabe

Diese Voraussetzungen geben Antwort auf drei Fragen, die vor der Tätigkeit jeder Ausgabe zu beantworten sind:

- Was ist die rechtliche Verpflichtung, dass die Gemeinde diese Ausgabe bezahlen muss?
- Wie und wann kann die Ausgabe finanziert werden?
- Wer darf sie bewilligen?

Die Zuständigkeit für die ersten beiden Fragen liegt bei der Legislative. Die Ausgabenbewilligungskompetenz ist abhängig von der Qualifikation der Ausgabe als freibestimmbar oder gebunden, sowie der Ausgabenhöhe.

⁴ Handbuch FHGG: https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden/Handbuch_Finanzhaushalt/kapitel_3

Tabelle 3: Prozessschritte für die Tätigkeit einer Ausgabe

Prinzip/ Prozessschritt	Budgetkredit Ausgabe			
	1) Rechtliche Grundlage	2) Budgetkredit	3) Ausgabenbewilligung	4) Vollzug
Voraussetzung für eine Ausgabe	Legalitätsprinzip, Gesetzmässigkeit Rechtsgrundlage - Bundesgesetz - Kantonales Gesetz - Kommunales Reglement - Beschluss Einwohnerrat mit fakl. Referendum (B+A) - Beschluss Stimmberechtigte - Rechtskräftiges Urteil	Finanzielle Planung, verfügbare Mittel Budgetkredit (ER) ordentliches Budget Nachtragskredit (ER) unterjähriger Antrag an ER Bewilligte Kreditüberschreitung (SR) nach Vorgaben FHGG Kreditübertrag (SR) nach Vorgaben FHGG	Sachentscheid Sonderkredit (ER)* für freibestimmbare Ausgaben Zusatzkredit (ER)* für freibestimmbare Ausgaben Ausgabenbewilligung nach Kompetenzebene - Stadtratsbeschluss - Verwaltung	Geldverwendung Zahlungsermächtigung Zeichnungsberechtigung in der Stadt Kriens Zeichnungs-berechtigungen gemäss Geschäftsordnung des Stadtrates Kriens
Zuständigkeit	Bund, Kanton, Gemeinde (Einwohnerrat) evtl. Stimmberechtigte	Einwohnerrat (Budget sowie Nachtragskredite) Stadtrat (bewilligte Kreditüberschreitungen und Kreditüberträge) nach Vorgaben FHGG	Ja nach Höhe, Einheit der Materie und Qualifikation (gebunden und frei bestimmbar) Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung	Zeichnungsberechtigung in der Stadt Kriens Zeichnungs-berechtigungen gemäss Geschäftsordnung des Stadtrates Kriens

* Bei den Beschlüssen für Sonder- und Zusatzkredite des Einwohnerrats gilt grundsätzlich das fakultative oder obligatorische Referendum.

Legende:

Die Grafik zeigt den Prozessschritt, welche kumulativ für die Tätigkeit einer Ausgabe oder Eingang einer Verpflichtung vorliegen müssen (Kopfzeile dunkelgrün). Die zweite Zeile zeigt, wie die Voraussetzung für eine Ausgabe geschaffen werden kann und die dritte Zeile, wer dafür zuständig ist.

Bevor Ausgaben getätigt und Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, müssen alle drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Dies bedeutet zum Beispiel:

- Wenn die Stimmberechtigten oder das Parlament eine Ausgabe mit einem Sonderkredit bewilligt haben, müssen die notwendigen Mittel im Budget – eventuell über mehrere Jahre verteilt – eingestellt werden.
- Auch wenn für geplante Projekte bereits Budgetkredite vorhanden sind, braucht es zur Tätigkeit der Ausgabe zusätzlich eine konkrete Ausgabenbewilligung, die von der zuständigen Stelle entsprechend der festgelegten Ausgabenkompetenzen (Stimmberechtigte, Einwohnerrat, Stadtrat, Verwaltung) zu erteilen ist.

6.2 Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlagen können ein Bundesgesetz, ein kantonales Gesetz oder ein kommunales Reglement, aber auch ein Beschluss der Stimmberechtigten sein. Auch einem Beschluss des Einwohnerrats kommt die dafür nötige demokratische Legitimität zu, wenn er dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Weiter kann ein rechtskräftiges Urteil Grundlage für eine Ausgabe sein.

6.3 Budgetkredit

Solange die Finanzierung einer Ausgabe nicht gesichert ist, darf sie nicht getätigt werden. In der Regel geschieht dies mittels Budgetkredit. Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, bewilligte Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen. Dies gilt auch dann, wenn die Ausgabenbewilligung mittels Sonderkredit bereits vorliegt. Gemäss § 38 Abs. 3 FHGG ist der Mittelbedarf für Sonderkredite in das jeweilige Budget einzustellen. Die geplante Finanzierung ist also bereits bei der Bewilligung einer Ausgabe zu klären, selbst wenn sich die Realisierung des Projekts über mehrere Jahre erstreckt. Bei einer allgemeinen Verknappung der verfügbaren Mittel muss hingegen eine Neu-Priorisierung aller Aufgaben möglich sein.

6.4 Ausgabenbewilligung

In einem Budget mit Globalbudgets oder Sammelposten (Investitionsausgaben) ist es nicht möglich, dass mit der Festlegung des Budgetkredites gleichzeitig die Ausgabe bewilligt ist. Das Globalbudget ist per Definition der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag, sodass die einzelne Ausgabe nicht genügend spezifiziert ist. Bei Sammelposten ist die Einheit der Materie verletzt. Deshalb braucht es für jede Ausgabe nebst dem Budgetkredit einen separaten Beschluss über die Ausgabenbewilligung.

Die Stadt Kriens setzt in der Gemeindeordnung die Finanzkompetenzen fest. Sie hat dabei auch festzusetzen, ab welchem Betrag ein Sonderkredit durch die Stimmberechtigten oder den Einwohnerrat zu sprechen ist. Die Ausgabenbefugnisse für die darunterliegenden freibestimmbaren sowie gebundenen Ausgaben kommen grundsätzlich dem Stadtrat zu. Dieser wiederum kann seine Ausgabenkompetenzen in bestimmtem Ausmass an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen.

6.5 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass zusammengehörende Ausgaben zusammengerechnet werden müssen. Ansonsten könnte durch die Aufteilung die Kompetenzordnung zur Bewilligung einer Ausgabe umgangen werden.

Ein tatsächlicher Zusammenhang besteht dann, wenn die Ausgaben dem gleichen Zweck dienen, sachlich eine Einheit bilden und so miteinander verbunden sind, dass die eine Ausgabe ohne die andere keinen Sinn macht. Einzurechnen in die Gesamtausgaben sind alle nach der Beschlussfassung anfallenden Aufwendungen, auch Aufwendungen für Steuern, Abgaben und Reserven für Unvorhergesehenes. Aufwendungen, die vor der Beschlussfassung anfallen, müssen eingerechnet werden, wenn sie aktiviert werden müssen. Darunter fallen vorgängige Aufwendungen welche für die Realisierung einer Investition getätigt werden mussten und somit zu ihrem Gesamtwert beitragen.

7. Feststellungen und Empfehlungen Bericht Ernst & Young

Der Schlussbericht der Firma Ernst & Young hält folgende Feststellungen und Empfehlungen zu den Themengebieten fest:

Der Schlussbericht der Firma Ernst & Young fasst auf Seite 5 die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen als Management-Summary zusammen. Ernst & Young hat insgesamt sechs Themengebiete abgegrenzt. Zu jedem dieser Themengebiete werden auf den Seiten 5 bis 8 weitere Präzisierungen vorgenommen, sowohl in den Festsetzungen als auch in den Empfehlungen.

In den folgenden Kapiteln werden die entsprechenden Textstellen aus dem Bericht von Ernst & Young dem Ablauf eines Bauprojekts folgend abgebildet und von der PUK kommentiert. Auch werden Empfehlungen aufgenommen und weiter konkretisiert.

7.1 Steuerung und Kontrolle auf Stufe Behörden

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 27 bis 30 im Kapitel 3 *Zukunft Kriens – Leben im Zentrum, Grundfragen*.

Seite 6

1 Themengebiet 2 Feststellungen 3 Kommentar EY/ Empfehlung

Steuerung und Kontrolle auf Stufe Behörde	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kompetenzen sind nur im Bereich der Rechnungsfreigabe hinterlegt, nicht jedoch in der Auftragserteilung. Es besteht aktuell kein Auftragsmanagement-System ebenso wenig wie ein Nachtragsmanagement. ▶ Persönliche Diskrepanzen, organisatorische Veränderungen und personelle Wechsel im federführenden Departement. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quantitative und qualitative Kontrollen einführen, um einen Abgleich zwischen den Rechnungen und der Leistungsverpflichtung sowie der Finanz- und Baubuchhaltung sicherzustellen. ▶ Ein Auftragsmanagement-System implementieren und die entsprechenden Kompetenzen hinterlegen. ▶ Doppelfunktionen vermeiden und personelle Ressourcen planen (Erfahrung der personellen Ressourcen). ▶ Nachtragsmanagement.
---	--	--

Seite 5

Zusammenfassung der Feststellungen	Empfehlungen
1 Die Bauprojekte waren bei Kreditantragsstellung teilweise noch nicht ausgereift, da keine genügende Bedarfsformulierung und Planung bestand. Daraus resultierten signifikante Mehrkosten für nicht antizipierte, aber notwendige Projektspezifikationen.	Bereits für den Kreditantrag muss eine bessere Bedarfsformulierung und nutzungsspezifische Planung vorgenommen werden. Dies sollte wo nötig unter Einbezug von Experten geschehen.

Kommentar und Empfehlungen der PUK:

Wichtig ist die Festlegung von Kompetenzen und weiteren Voraussetzungen, damit eine Verpflichtung zu Lasten der Stadt Kriens eingegangen werden kann. Diese müssen den entsprechenden Mitarbeitenden stets bekannt sein.

Beim Eingang der Rechnung kann dies nicht mehr korrigiert werden. Hier kann nur noch geprüft werden, ob die Leistungen im bestellten Umfang einwandfrei geleistet wurden und die Vertragsvereinbarungen eingehalten sind. Die nötigen Vorkehrungen und ein IKS fehlten damals jedoch.

Die PUK empfiehlt ein Projekt-Auftrags-Management-System einzuführen. Nur so kann auch das Risiko gedämpft werden, dass bei einem Personalwechsel kein Know-How über das Projekt verloren geht und dadurch Mehrkosten entstehen. Sobald Projekte in der Zuständigkeit des Einwohnerrats liegen (Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung § 32), ist es notwendig, vor Projektbeginn systematisch die Zuständigkeiten im Sinne der Grafik auf Seite 63 des Berichts von Ernst & Young zu klären.

7.2 Organisation des federführenden Departements

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 31 bis 33 im Kapitel 3 *Zukunft Kriens – Leben im Zentrum, Grundfragen*.

Seite 7

1 Themengebiet	2 Feststellungen	3 Kommentar EY/ Empfehlung
Organisation des federführenden Departements	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Interessen der Stadt Kriens konnten bei der Kostenkontrolle des Zentrumsprojekts nicht ausreichend gewahrt werden (unvollständige Kostenprognose). ▶ Keine Hinweise auf nicht rechtens genehmigte Projektänderungen. ▶ Die personellen Wechsel im Rahmen der Departementsreform führten zu Unstimmigkeiten innerhalb des Departements und eine Task Force wurde eingesetzt. ▶ Die allgemeine Organisation des federführenden Departements war unseres Erachtens ausreichend, jedoch fehlte es an personellen Kapazitäten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Es ist für alle Projekte ein detailliertes Nachtragsmanagement vorzusehen und auszuführen. ▶ Die personellen Ressourcen müssen der Komplexität und Grösse der Projekte angemessen sein. ▶ Aktive Begleitung einer Reform im Rahmen eines Change Management-Prozesses, um personelle Unstimmigkeiten zu vermeiden.

Seite 5

Zusammenfassung der Feststellungen	Empfehlungen
<p>2 Insgesamt war die Immobilienabteilung für Projekte dieser Grössenordnung im Branchenvergleich zu schmal aufgestellt und teilweise fehlte die Erfahrung für Projekte dieser Grössenordnung. Durch die Departementsreform und die daraus resultierenden personellen Strukturen sowie wahrgenommene Spannungen im Gesamtstadtrat war möglicherweise der Informationsfluss nicht sichergestellt.</p>	<p>Personelle Strukturen und Erfahrungen müssen der Grösse und dem Volumen des Bauprojektes entsprechen und vorab geplant werden. Berücksichtigung des strukturellen und politischen Umfelds, insbesondere Anpassung der Projektorganisation an die allgemeine Stadt- und Bevölkerungsentwicklung.</p>

Kommentar und Empfehlung der PUK:

Im Zusammenhang mit dem Kredit- und Ausgabenrecht, welches zum Teil nicht eingehalten wurde, waren mit grosser Wahrscheinlichkeit auch die Kompetenzen für Projektänderungen und deren Auswirkungen nicht klar.

Grundsätzlich ist vor Beginn des Bauprojekts sicherzustellen, dass ausreichend Ressourcen von Seiten Personal für die operative Abwicklung solcher Bauprojekte vorhanden sind. Der Stadtrat ist vor allem strategisch tätig und spricht nur in Absprache mit der zuständigen Verwaltung und mit Zustimmung des Gesamtstadtrats eine zusätzliche Ausgabenbewilligung für maximal 10 % auf dem ursprünglichen Sonderkredit und max. 1,5 % des jährlichen Steuerertrags. Verpflichtungen können erst nach dem Stadtratsbeschluss eingegangen werden. Die Finanzierung solcher Mehrkosten ist im Globalbudget der Investitionsrechnung zu kompensieren. Sollte dies nicht möglich sein, kann bzw. muss dem Einwohnerrat vor Eingang einer Verpflichtung ein Nachtragskredit beantragt werden, da das Parlament die Budgethoheit hat.

Mit einer Klärung der Zuständigkeiten vor Beginn des Bauprojekts kann auch sichergestellt werden, ob der Grundsatz Einheit der Materie – dass gemäss FHGG zusammengehörende Ausgaben zusammengerechnet werden müssen – während dem Bauprojekt eingehalten wird. Wiederum empfiehlt die PUK die Zuständigkeiten auch für diesen Bereich im Sinne der Grafik auf Seite 63 im Bericht von Ernst & Young vor Projektbeginn zu klären.

7.3 Projektorganisation

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 38 bis 41 im Kapitel 3 *Zukunft Kriens – Leben im Zentrum, Grundfragen*.

Seite 8

1 Themengebiet	2 Feststellungen	3 Kommentar EY/ Empfehlung
Projektorganisation	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Für ein Projekt dieser Grössenordnung komplexes Projektmanagement und Baucontrolling, dass zu Intransparenz führen kann. ▶ Betrachtung der vier Teilprojekte für das Kostencontrolling stets als Gesamtprojekt. ▶ Erfahrungen und Kapazitäten der Projektbeteiligten wurden den Grossprojekten nicht gerecht. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausführliche Berücksichtigung der Erfahrungen der Projektbeteiligten. ▶ Aufsetzen einfacher Projektorganisationsstrukturen. ▶ Doppelbesetzungen ausschliessen, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Seite 5

Zusammenfassung der Feststellungen	Empfehlungen
<p>2 Insgesamt war die Immobilienabteilung für Projekte dieser Grössenordnung im Branchenvergleich zu schmal aufgestellt und teilweise fehlte die Erfahrung für Projekte dieser Grössenordnung. Durch die Departementsreform und die daraus resultierenden personellen Strukturen sowie wahrgenommene Spannungen im Gesamtstadtrat war möglicherweise der Informationsfluss nicht sichergestellt.</p>	<p>Personelle Strukturen und Erfahrungen müssen der Grösse und dem Volumen des Bauprojektes entsprechen und vorab geplant werden. Berücksichtigung des strukturellen und politischen Umfelds, insbesondere Anpassung der Projektorganisation an die allgemeine Stadt- und Bevölkerungsentwicklung.</p>

Kommentar und Empfehlung der PUK:

Der Einwohnerrat hätte aus Transparenzgründen und Kostenkontrolle besser zu jedem Teilprojekt eine Ausgabenbewilligung für das Projekt Zukunft Kriens – Leben im Zentrum beschlossen. Dies hätte die Kostenkontrolle inklusive Controlling der Ausgabenbewilligungen vereinfacht, hätte dem Stadtrat aber auch Handlungsspielraum genommen. Bei der Einhaltung der Kompetenzen hat offenbar das Vieraugenprinzip gefehlt, um Interessenkonflikte zu verhindern.

Die PUK empfiehlt in Zukunft bei Bauprojekten nicht nur im Einwohnerrat und der Bevölkerung entsprechende Baukredite einzuholen, sondern gleichzeitig auch die entsprechenden Ressourcen in der Stadtverwaltung festzulegen und zu kommunizieren. Insbesondere sind für das Controlling von Planänderungen während der Bauphase ausreichend Personalressourcen vorzusehen. Es ist essenziell wichtig, dass Planänderungen sorgfältig erfasst werden, damit rechtzeitig Ausgabenbewilligungen eingeholt werden können und das Bauprojekt nicht unterbrochen werden muss.

7.4 Verbuchungspraxis bei einem Teil der Projekte

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 34 bis 37 im Kapitel 3 *Zukunft Kriens – Leben im Zentrum, Grundfragen*.

Seite 7

1 Themengebiet 2 Feststellungen 3 Kommentar EY/ Empfehlung

Verbuchungspraxis bei einem Teil der Projekte

- ▶ Eine fehlende Abstimmung zwischen den effektiv angefallenen Kosten und der durch den TU und Architekten/Planer verwendeten Grundlage für die Kostenprognose führte zu einer unvollständigen Kostenprognose beim Zentrumsprojekt.
- ▶ Im Rahmen der im 2. Zusatzkredit veranschlagten Mehrkosten für das Zentrum Pilatus von CHF 1'100'000 beziffern sich die auf diese Praxis zurückzuführenden Kosten auf rund CHF 580'000.

- ▶ Implementierung eines systemischen Abgleichs zwischen Finanzbuchhaltung und externer Abrechnung.
- ▶ Implementierung eines Auftragsmanagement-Systems welches bereits bei der Auftragsvergabe das Vorhandensein von Krediten prüft.

Seite 5

Zusammenfassung der Feststellungen

Empfehlungen

- 3** **Kontrollmechanismen** waren nicht genügend effektiv und insbesondere in den für die Projektausführung verantwortlichen Departementen nicht ausreichend systemisch verfügbar, wodurch unvollständige Kostenprognosen und Kostenüberschreitungen spät identifiziert wurden.

Etablierung eines systemischen Kontrollmechanismus zwischen der Finanzbuchhaltung und Bauabrechnungen.

Kommentar und Empfehlung der PUK:

Grundsätzlich sind für zusätzliche Kosten im Bereich von freibestimmbaren Aufwendungen die Ausgabenbewilligung sowie die Finanzierung vor Eingang einer Verpflichtung einzuholen. Für gebundene Ausgaben muss ebenfalls vor einer Bezahlung der Aufwendungen eine Ausgabenbewilligung je nach Kompetenzstufe eingeholt werden. Offenbar wurden die abgeschlossenen Werkverträge nicht mit dem IST verglichen oder es wurden weitere Aufträge ausserhalb des Werkvertrags in Auftrag gegeben.


Ein Baukredit wird auf der Grundlage von Offerten errechnet. Sobald der Baukredit bewilligt ist, ist das Bauprojekt über den Baukostenplan (BKP) mit eindeutig definierten Arbeiten festgelegt. Wenn es innerhalb des BKP Änderungen gibt, liegen damit Planänderungen vor. Das könnten unvorhergesehene Zusatzaufwände sein, die sich z. B. aus schlechter Bausubstanz ergeben. Dafür ist im BKP eine angemessene Reserve vorzusehen. Andererseits könnte bereits bei der Vergabe sichtbar werden, dass in der Endprognose der Baukredit nicht ausgeschöpft wird, obwohl alle Arbeiten wie geplant abgeschlossen werden können. In einem solchen Fall dürfen die freigewordenen Beträge für neue, ergänzende Arbeiten verwendet werden, wenn dafür entsprechende Ausgaben- und Baubewilligungen vorliegen. Bei der Umbuchung innerhalb des BKP muss also darauf geachtet werden, welche Form der Planänderung vorliegt und ob das Bau- und Ausgabenrecht im Sinne der Einheit der Materie eingehalten wird. Sobald entsprechende Bewilligungen vorliegen, können auch solche Planänderungen ausgeführt werden und damit das Preis-Leistungsverhältnis des Bauprojekts laufend verbessert werden.

Die PUK empfiehlt, die Grafik auf Seite 63 im Bericht von Ernst & Young so zu ergänzen, dass auch geklärt wird, wie die Bauabrechnung und die Finanzbuchhaltung der Stadt Kriens gegeneinander abgeglichen werden können. Insbesondere müssen bei Kreditunterschreitungen alle Planänderungen erfasst werden, die (noch) nicht im Baukredit enthalten sind, aber wegen einer Kreditunterschreitung z. B. durch eine optimale Vergabe möglich werden. Ziel dabei ist, rechtzeitig passende Ausgaben- und Baubewilligungen einzuholen, damit das Bau- und das Ausgabenrecht nicht verletzt werden.

7.5 Einhaltung gesetzlicher Vorlagen

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 21 bis 26 im Kapitel 3 *Zukunft Kriens – Leben im Zentrum, Grundfragen*.

Seite 6	1 Themengebiet	2 Feststellungen	3 Kommentar EY/ Empfehlung
	Einhalten der gesetzlichen Vorlagen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Getätigte Ausgaben waren nur teilweise durch eine gesetzliche Grundlage abgedeckt. Es wurden Ausgaben getätigt, obschon die genehmigten Kredite bereits ausgeschöpft waren. ▶ Überschreitung der Kompetenzlimite in zwei Fällen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Um eine vollständige und zeitnahe Kontrolle der geplanten, beauftragten und realisierten Kosten sicherzustellen, ist eine regelmässige Abstimmung der Projektleitung mit dem TU/ Architekten/ Planer notwendig. Allenfalls kann dem Projektleiter ein Controller zur Seite gestellt werden, um das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. ▶ Es ist zu empfehlen, eine durch das ERP-System unterstützte, systematische Erfassung aller Kredite, Aufträge und Bestellungen vorzunehmen (Auftragsmanagement-System).
Seite 5	Zusammenfassung der Feststellungen		Empfehlungen
	<p>4 Ausgaben wurden getätigt, obschon die bewilligten Kredite bereits ausgeschöpft waren. Eine systemische Kontrolle hinsichtlich Kreditausschöpfung fehlt. Der vorhandene, systembasierte Zahlungs-Workflow gewährleistet die Genehmigungen von Rechnungen gemäss Kompetenzreglement, kann jedoch nicht sicherstellen, dass Aufträge nur dann beauftragt und realisiert werden, wenn ausreichend Mittel verfügbar sind.</p>	 Implementierung eines Auftragsmanagement-Systems welches bereits bei der Auftragsvergabe das Vorhandensein von Krediten prüft.	

Kommentar und Empfehlungen der PUK:

Die externe Untersuchung durch Ernst & Young zeigt, dass Ausgaben getätigt wurden, obwohl der Kredit bereits ausgeschöpft war. Da für jede Ausgabe zwingend eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein muss, hätten einige dieser Ausgaben nicht getätigt werden dürfen. Verantwortung dafür tragen diejenigen, welche die Ausgaben bewilligt haben. Die internen Kompetenzen, um eine Ausgabe zu tätigen, sind der PUK nicht bekannt. Für nichtvorhersehbare, freibestimmbare zusätzliche Ausgaben ist der Stadtrat gemäss § 37 Abs. 2 Gemeindeordnung bis max. 10 % des ursprünglichen Sonderkredits und bis maximal 1,5 % des jährlichen Steuerertrags zuständig, dies vor Eingang einer Verpflichtung zu genehmigen.

So war die Finanzierung kleiner als der Umfang der getätigten Ausgaben. Hier fehlen vermutlich im Zahlungs-Workflow der Stadt Kriens Hinweise darauf, ob für eine Zahlung die Finanzierung gesichert ist und ob eine Ausgabenbewilligung vorliegt. Die PUK empfiehlt deshalb, dass die Stadt Kriens ein Projekt-Auftrags-Management-System aufbaut, in welchem neben dem aktuellen Stand der Zahlungen auch ersichtlich wird, ob eine Ausgabenbewilligung vorliegt und wie weit der entsprechende Kredit bereits ausgeschöpft ist. Von Vorteil wäre weiter, wenn die vergebenen Aufträge (Werkverträge) in einem Controlling erfasst würden und mit den IST-Kosten und einer Prognose versehen würden.

7.6 Sportzentrum Kleinfeld

Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht Ernst & Young:

Die detaillierten Antworten auf die Fragen der PUK aus dem Fragenkatalog befinden sich auf den Seiten 43 bis 58 im Kapitel 3 *Sportzentrum Kleinfeld, Detailfragen*.

Seite 8

1 Themengebiet	2 Feststellungen	3 Kommentar EY/ Empfehlung
Sportzentrum Kleinfeld	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zwingend notwendige Positionen wurden in der Planung nicht antizipiert. Ebenfalls wurden erfolgte Vorleistungen im Kreditantrag nicht einkalkuliert und mussten anschliessend als Mehrkosten im Projekt abgebildet werden. ▶ Hoher Zeitdruck und politischer Druck, eine Pausierung des Projektes für eine sorgfältigere Bedarfsformulierung war nicht möglich. ▶ Bei den mittels separaten Krediten abgewickelten Peripherieprojekten sind wir der Ansicht, dass der Grundsatz der «Einheit der Materie» verletzt wurde und dadurch eine Verfälschung der wirklichen Projektkosten der Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld entstand bzw. entsteht. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Planung muss im Rahmen der Kreditsprechung soweit fortgeschritten sein, dass alle antizipierbaren Kosten berücksichtigt sind. ▶ Insbesondere bei Sondernutzungen Involving von nachweislich erfahrenen Fachspezialisten bereits in der Planung. ▶ Komplexität des Projektes möglichst gering halten. ▶ Sicherstellung der korrekten kreditrechtlichen Behandlung und Einhaltung des Grundsatzes «Einheit der Materie».

Seite 5

Zusammenfassung der Feststellungen	Empfehlungen
<p>5 Bei den mittels separaten Krediten abgewickelten Peripherieprojekten sind wir der Ansicht, dass der Grundsatz der «Einheit der Materie» verletzt wurde und dadurch eine Verfälschung der wirklichen Projektkosten der Aussenanlage Sportzentrum Kleinfeld entstand bzw. entsteht. Vor dem Hintergrund dieser Behandlung sowie der Beauftragung respektive Genehmigung von Ausgaben ohne genehmigte Kredite und Ausgabenbewilligungen bestehen Anhaltspunkte, dass nicht allen beteiligten Personen die gesetzlichen Bestimmungen und finanzrechtlichen Abläufe ausreichend bekannt waren.</p>	<p>Die verantwortlichen Personen innerhalb der Gremien sind hinsichtlich der gesetzlichen Bestimmungen und finanzrechtlichen Abläufe ausreichend zu schulen. Im Zusammenhang mit Spezialfällen (z. B. Altlastensanierung, Peripherieprojekte, festgestellte Verbuchungsfehler welche zu Zusatzkrediten führten etc.) sind Experten beizuziehen, welche bei der korrekten Abwicklung unterstützen können.</p>

Kommentar und Empfehlung der PUK:

Es wurden im Zusammenhang mit dem Projekt Sportzentrum Kleinfeld zusätzliche Projekte in der Kompetenz des Stadtrates beschlossen, welche gemäss Bericht von Ernst & Young die Einheit der Materie verletzen. Insbesondere das Projekt des Parkplatzumbaus vor und neben dem Stadion hätte in den Gesamtkredit des Projekts einfließen sollen. Folgende Ausgaben hat der Stadtrat bewilligt:

Budget 2018	Parkierung Parkbad	Fr.	470'000.00
31. Januar 2018 Stadtrat*	Nachtragskredit Parkierung Parkbad	Fr.	47'000.00
21. Februar 2018 Stadtrat*	Nachtragskredit Velounterstand Parkplatz Kleinfeld	Fr.	47'000.00
Total	Stadtrat	Parkierung Kleinfeld	Fr. 564'000.00

* Ausweis im B+A 199/2019 Jahresrechnung 2018 auf Seite 39 Finanzkompetenzen.

Zusätzliche Ausgaben hat der Stadtrat auch im Bereich Kehrrechtbeseitigung (Unterfluranlage) beschlossen, da diese Sammelstelle auf Grund des Umbaus neu erstellt werden musste:

20. Juni 2018 Stadtrat*	Erstellung Unterflur-Sammelstelle Kleinfeld	Fr.	95'000.00
-------------------------	---	-----	-----------

* Ausweis im B+A 199/2019 Jahresrechnung 2018 auf Seite 39 Finanzkompetenzen.

Die PUK ist ebenfalls der Meinung, dass diese Kosten als Einheit der Materie hätten behandelt werden müssen. Somit wäre die Kompetenz für diese zusätzlichen Ausgaben beim Einwohner- rat und nicht beim Stadtrat gewesen.

Die PUK empfiehlt, dass Anträge für zusätzliche Ausgaben rechtlich besser geprüft werden. Der Stadtrat soll sich in Zukunft betreffend dem Grundsatz Einheit der Materie genau überlegen, welche Begründung er bezieht, um Projekte als einzelne Ausgabe zu bewilligen. Es ist darauf zu achten, dass die Kompetenz des Einwohnerrats oder der Stimmbevölkerung nicht widerrechtlich eingeschränkt wird.

8. Empfehlungen der PUK zusammengefasst

Empfehlung 1: Controlling verbessern

Das Controlling bei Bauprojekten ist so zu ergänzen, dass einerseits ein Controlling von Planänderungen während der Bauphase gesichert werden kann und andererseits auch ein Abgleich der Kostenprognose mit den effektiv beglichenen Kosten möglich wird. Grundsätzlich bedingt dies, dass alle leitenden Mitarbeitenden und der Stadtrat bezüglich des Umgangs mit Planänderungen bei Krediten in allen Bereichen der Verwaltung geschult werden. Die Schulung soll darauf ausgerichtet sein, dass in laufenden Krediten rechtzeitig erkannt wird, wann Zusatz-, Nachtrags- oder Sonderkredite vor Eingang einer Verpflichtung eingeholt werden müssen. Bei Unsicherheiten soll die Stadtkanzlei im Sinne einer Beratung dabei helfen, dass das Kredit- und Ausgabenrecht gemäss HRM2 und FHGG eingehalten werden.

Dies hat zur Folge, dass das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem sowie das spezifische Projektauftragsmanagement diesen Anforderungen angepasst werden müssen. Es soll geprüft werden, ob eine gesetzliche Verankerung dieser Abläufe im Sinne einer Verordnung zum Finanzhaushalt notwendig ist. Die PUK erachtet es als entscheidend, dass auf der operativen Ebene entsprechende Anpassungen vorgenommen werden, damit bereits bestehende, gesetzlich vorgeschriebene Abläufe korrekt abgewickelt werden können.

Empfehlung 2: Schulung Stadtverwaltung im FHGG und FHGV

Die neuen gesetzlichen Vorschriften, das Finanzhaushaltsgesetz der Gemeinden (FHGG), die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) sowie das Handbuch zum Gesetz ist offenbar in der Stadt Kriens viel zu wenig verankert. Aus Sicht der PUK müssen die Schlüsselpersonen in Bezug auf die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Vorschriften des Kantons Luzern besser geschult werden.

Auch haben sich relevante, formelle Fehler in diversen Bericht und Anträgen gehäuft. Es kann nicht die Aufgabe des Parlaments sein, diese Fehler in letzter Minute vor den Einwohnerratssitzungen zu korrigieren. Der Stadtrat hat hier entsprechende Massnahmen zu ergreifen, dass die gesetzlichen Grundlagen jederzeit eingehalten werden.

Empfehlung 3: Einführung eines Finanzhaushaltreglements

Nach Ansicht der PUK wurde die Geschäftsordnung des Stadtrates, wie Art. 31 bis Art. 33 sowie Art. 35 bis Art. 36, nicht vollständig eingehalten.

Aus Sicht der PUK ist die Geschäftsordnung des Stadtrats Kriens mit der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes für Gemeinden zu revidieren. So stimmen beispielsweise die Begrifflichkeiten nicht mit dem FHGG überein. Solch wichtige Belangen des Finanzhaushalts sollen jedoch nicht in einer Geschäftsordnung des Stadtrats stehen, sondern in einem Finanzhaushaltsreglement in der Kompetenz des Einwohnerrats. Die PUK empfiehlt deshalb die Überarbeitung der Geschäftsordnung und die Einführung eines Finanzhaushaltsreglements.

Empfehlung 4: Revision überprüfen

Die externe Revisionsstelle sollte nicht gesetzeskonforme Vorfälle, wie sie im Bericht von Ernst & Young aufgeführt sind, bemängeln, was hier nicht erfolgt ist. Es fragt sich, welcher Revisionsumfang jeweils bestellt wird und wer diesen bestellt. Aus Sicht der PUK müssten in Zukunft solche Aufträge ausschliesslich durch die Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung (KFG) erteilt werden. Es wäre wichtig, wenn die KFG unterjährig die Möglichkeiten hätte, direkt Aufträge an die Revisionsgesellschaft zu erteilen, wenn es Hinweise auf Unregelmässigkeiten gibt. So hat die KFG jederzeit die Möglichkeit zu prüfen, ob der Finanzhaushalt der Stadt Kriens nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und des Verursacherprinzips (Vorteilsabgeltung) geführt wird. Eine diesbezügliche Kompetenz für die KFG soll in einem Finanzhaushaltsreglement definiert werden.

Weiter soll überprüft werden, ob die Stadt Kriens mit der richtigen Treuhandfirma für Revisionen zusammenarbeitet und diese das notwendige Know-How für Finanzen im Öffentlichen Bereich hat. Allenfalls könnte auch der Kanton Luzern oder eine andere Gemeinde via KFG mit einer Leistungsvereinbarung dafür mandatiert werden.

Empfehlung 5: IKS einführen

Es ist unverzüglich ein internes Kontrollsystem (IKS) mit einem Risikomanagement einzuführen und dieses durch eine ausgewiesene Revisionsstelle zu überprüfen.

Die KFG soll den Stadtrat bei der Prüfung und Umsetzung der Empfehlungen eng begleiten. Damit Kostenüberschreitungen bei stadteigenen Bau- und Investitionsprojekten zukünftig verhindert werden können, muss die gesamte Stadtverwaltung die richtigen Schlüsse ziehen.

9. Stellungnahmen

Die PUK hat den aktuellen und den ehemaligen Stadtrat eingeladen, Stellungnahmen zum Bericht abzugeben. Nachstehend ist die Stellungnahme des aktuellen Stadtrates aufgeführt. Die Stellungnahmen der ehemaligen Stadratsmitglieder sowie des ehemaligen Stadtpräsidenten befinden sich in den Anhängen.

Der Stadtrat hat der PUK mitgeteilt, dass die Bauabrechnung der Sportanlage Kleinfeld am 24. Juni 2021 dem Einwohnerrat unterbreitet wird. Die Bauabrechnung des Bauprojektes «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» wird dem Einwohnerrat voraussichtlich an der Sitzung vom 4. November 2021 zur Genehmigung vorgelegt.

Stellungnahme Stadtrat

Allgemeine Bemerkungen

Der aktuelle Stadtrat hat sich mit dem PUK- Untersuchungsbericht Kostenüberschreitungen beschäftigt und dankt für die Gelegenheit eine Stellungnahme abzugeben.

Gerne weist der aktuelle Stadtrat darauf hin, dass von seiner Seite keine Verurteilung des Stadtrates der vorangegangenen Legislatur beabsichtigt wird. Im Gegenteil, die Absicht besteht darin, aus den vergangenen Vorkommnissen zu lernen und diese in Zukunft anzuwenden.

Der Untersuchungsbericht von Ernst & Young wie auch der Bericht von Seiten der PUK-Kommission haben eindrücklich aufgezeigt, wo Handlungsbedarf notwendig ist. So wird mehrmals erwähnt, dass knappe Ressourcen bei den Mitarbeitenden sowie fehlendes Fachwissen ein Teil der Probleme zu verantworten haben. Dadurch entstanden Mängel beim Controlling und Reporting, das sich bei der Bewältigung einer dermassen hohen Anzahl an komplexen und gleichzeitig ausgeführten Bauprojekten noch akzentuierte.

Erschwerend war die Situation zwischen den beteiligten Departementen. Das getrübbte Vertrauen behinderte eine qualitative gute und zielgerichtete Zusammenarbeit. Der aktuelle Stadtrat ist sich bewusst, dass eine offene, departementsübergreifende Zusammenarbeit nutzbringend ist und setzt sich entsprechend aktiv für eine interdisziplinäre und konstruktive Zusammenarbeit ein.

Weiter wird in den Berichten aufgezeigt, dass die Planungen zu wenig ausgereift waren. Dies womöglich auch aus politischen Gründen, um die Kosten der Vorleistungen im Rahmen zu halten und die Akzeptanz im Parlament und in der Bevölkerung zu erhöhen. Dadurch wurden während der Realisierungsphase etliche Projektanpassungen und Betriebsoptimierungen sowie Wünsche und Ideen von diversen Anspruchsgruppen integriert und umgesetzt (z.B. Schülerhort Eichenspes, mangelnde Abklärungen zur Bausubstanz beim Kulturquadrat, zu tiefe Prognostizierung der Innenausbaukosten im Zentrum Pilatus, Flächenerweiterung um 700 m² für die Verwaltung (welche sich heute als notwendig erwiesen hat und durch den Nichteinzug der Luzerner Polizei entstanden ist), Terrasse und Vordach beim Zentrum Pilatus etc.). Die nachträglich bewilligten Anpassungen sind durchaus nachvollziehbar und ergeben auch einen Mehrwert für das Gesamtprojekt «Leben im Zentrum». Dennoch verursachten sie nicht vorgesehene und teils erhebliche Mehrkosten. Wichtig erscheint dem aktuellen Stadtrat, dass künftig für Projekte die personellen und finanziellen Ressourcen eingesetzt werden, die der Grösse und Komplexität der Aufgabe auch gerecht werden. Ebenso sind die Voraussetzungen für ein wirksames Controlling zu schaffen.

Ein Problem stellte die Kostenkontrolle dar. So wird die Zusammenarbeit und Transparenz zwischen Architekt / Bauleitung und dem Finanzdepartement als ungenügend bewertet. Daraus resultierte eine nicht vorhandene Kostentransparenz, welche zu falschen Entschlüssen und Entscheidungen führte. Folglich im Glauben, die Ausgaben unter Kontrolle zu haben, wurden zusätzliche Ausgaben bzw. Investitionen ausgelöst. Diese wiederum benötigten letztlich in einem späteren Zeitpunkt Zusatzkredite. Der Hinweis zur Beurteilung der Behandlung des Darlehens wird aufgenommen und zu Informationszwecken so umgesetzt.

In den Untersuchungsergebnissen wird auch auf einzelne Kompetenzüberschreitungen hingewiesen. Der aktuelle Stadtrat ist sich der gesetzlichen Bestimmungen bewusst. Aus seiner Sicht ist es wichtig, dass nebst dem Stadtrat die Mitarbeitenden entsprechend adäquat geschult und sensibilisiert werden.

Der Bericht macht deutlich, dass der Einwohnerrat als oberstes Aufsichtsorgan durchaus eine unterstützende Rolle wahrzunehmen hat, was auch dahingehend zu deuten ist, der Verwaltung innerhalb des Budgetprozesses genügend Personalressourcen sowie entsprechende realistische finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Zum B+A der PUK

Es ist dem Stadtrat ein Anliegen, einige Passagen aus dem Bericht der PUK aus seiner Sicht zu kommentieren. Nähere Erläuterungen zu diesen Kommentaren sind im Anhang aufgeführt.

Seite 4

Beim Beschluss des Stadtrates vom 29. März 2017 (Parkplätze für Mitarbeitende) handelt es sich um einen Nachtragkredit zur laufenden Rechnung, was unter HRM1 rechtmässig war.

Seite 14

Der Einwohnerrat hat aus politischen Gründen gegen eine Minderheit entschieden, einen Gesamtkredit für das Projekt «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» zu sprechen um die notwendi-

gen politischen Mehrheiten zu finden (Volksabstimmung). Ebenfalls ist nicht klar und nicht substantiiert, weshalb von Interessenkonflikten bei der Einhaltung der Kompetenzen gesprochen wird.

Seite 16

Wenn die PUK in den Empfehlungen ausführt, dass ihr die «internen Kompetenzen für Ausgabenbewilligungen nicht bekannt sind», wäre es Aufgabe und Zweck gewesen, dieses Wissen in Erfahrung zu bringen. Ebenfalls wird die Bemerkung, dass Ausgaben ohne gesetzliche Regelungen vorgenommen wurden, zurückgewiesen.

Seite 17

Der Stadtrat teilt die Darstellungen im Bericht von E+Y und der PUK zum Thema «Einheit der Materie» nicht. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass im vorliegenden Fall keine Verletzung der Einheit der Materie stattgefunden hat und dass es rechtlich korrekt war, dass der Stadtrat die Projekte Parkplatzbewirtschaftung und Unterflursammelstelle in eigener Kompetenz auslöste. Die Begründung des Stadtrates ist im Anhang.

Seite 18

Neben den Finanzdiensten, welche alle Abteilungen bei finanztechnischen Fragen zur Verfügung steht, nimmt auch die Stadtkanzlei entsprechende Beratungen vor. Allerdings kann es immer wieder vorkommen, dass Sachverhalte unentdeckt bleiben. Es ist jedoch das Ziel des Stadtrates und der Stadtverwaltung, solche Fehler, wenn immer möglich zu eliminieren. Zu diesem Zweck stehen sowohl die Finanzdienste wie auch die Stadtkanzlei im häufigen Austausch mit der Gemeindeaufsicht des Kantons Luzern.

Seite 19

Gemäss § 39 der Gemeindeordnung unterbreitet die KFG dem Einwohnerrat alle 4 Jahre in der Mitte der Legislatur, d.h. das nächste Mal im Sommer 2022, den Antrag für die Wahl der externen Revisionsstelle. Es obliegt der KFG, dem Einwohnerrat entsprechende Anträge für Sonderprüfungen udgl. zu stellen. Der Stadtrat steht hier nicht in der Verantwortung.

Zum Bericht von Ernst & Young

Seite 21

Bestimmungen zu den Sonder- und Zusatzkredite aus HRM2 sind nicht wie im Bericht ab 1. Januar 2018 anzuwenden, sondern ab 1. Januar 2019 (siehe auch Bemerkung der EY auf der Seite 22 ab 1. Januar 2019 neue GO Sonder- und Zusatzkredite Kompetenz ER (HRM2) und Abschlussbericht PUK Seite 9).

Seite 48

Interessenvertretung der Stadt Kriens beim Kleinfeld
Bei Sportzentrum Kleinfeld wurden die Interessen der Stadt mit dem Leiter des Finanzdepartements und den Abteilungsleiter Immobiliendienste (nicht wie im Bericht aufgeführt die Finanzdienste) vertreten.

Zu den Anträgen der PUK

Bezüglich der Anträge der PUK im Entwurf verweisen wir auf die schriftliche Rückmeldung des Stadtrates vom 4. März 2021 bezüglich der Formalien.

Empfehlungen der PUK zusammengefasst:

Der Stadtrat will aus den Empfehlungen lernen und diese auch umsetzen.

Empfehlung 1: Controlling verbessern

Dazu sind wir bereit. Im Bauprojektmanagement wurde ab Ende 2018 mit neuen qualifizierten Kräften und organisatorischen Optimierungen sowie diversen Anstrengungen im Bereiche der finanziellen Führung viel gemacht, dass sich solche Vorfälle in Zukunft nicht wiederholen.

Empfehlung 2: Schulung Stadtverwaltung im FHGG und FHGV

Seite 12 und Seite 18

Die Mitarbeitenden wurden und werden geschult.

Empfehlung 3: Einführung eines Finanzhaushaltsreglements

Der Einwohnerrat wird im April in erster Lesung über den Reglementsentwurf beraten.

Empfehlung 4: Revision überprüfen

Dieser Punkt wird in der vorhergehenden Stellungnahme zum Bericht der PUK, Seite 19, abgehandelt.

Empfehlung 5: IKS einführen

Ein IKS ist seit Dezember 2020 offiziell eingeführt.

Fazit für den Stadtrat

Durch die Beantragung und Ablehnung der Zusatzkredite der beiden Bauprojekte ist es für die involvierten Mitarbeitenden nachvollziehbar, dass erweiterte Abklärungen vom Einwohnerrat gefordert wurden. Mit dem Bericht der E+Y wurden mittels Befragungen und Aktenstudium die Bauprojekte und die internen Abläufe dazu untersucht. Der Stadtrat bzw. die Stadtverwaltung wird mit dem Bericht der E+Y auf ihre Schwächen und Stärken sensibilisiert und zeigt Empfehlungen zur Behebung von Schwachstellen bei Bauprojekten. Mit der vorliegenden Stellungnahme wird der PUK aufgezeigt, dass in der Vergangenheit bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt wurden, um das Controlling generell und von Bauprojekten zu schärfen und zu verbessern. Voraussetzungen dazu sind genügende, qualifizierte Personalressourcen in den entscheidenden Positionen.

10. Vollkosten der Untersuchung und Dank

Mit dem Bericht und Antrag Nr. 233/19 Aufgaben und Finanzplan (AFP) 2020 – 2024 mit Budget 2020 hat der Einwohnerrat zusätzlich Fr. 80'000.00 bewilligt, sodass die PUK eine externe Firma beauftragen kann, die Kostenüberschreitungen zu untersuchen.

Für die Auftragsvergabe war der PUK sehr wichtig, dass ausgeprägte Kenntnisse im Bereich öffentliches Recht, Kenntnisse über Bauprojekte im öffentlichen Sektor und Kenntnisse von IKS Abläufen vorhanden sind. Weil der Kredit für die externe Untersuchung eingehalten werden musste, war auch der Preis ein wichtiges Kriterium.

Andere Büros haben mangels Personalressourcen bzw. aufgrund des tiefen Kostendachs auf eine Offerte verzichtet. Einzig Ernst & Young hat eine Offerte eingereicht, welche der PUK entsprochen hat. Es stellte sich bei den Offertanfragen auch heraus, dass der bewilligte Kreditbetrag sehr tief festgelegt worden ist und für eine vertiefte Untersuchung nicht genügt.

Mit der Firma Ernst & Young hat die PUK ein renommiertes Büro mit den geforderten Erfahrungen gefunden. Auch Ernst & Young hat die PUK darauf hingewiesen, dass das Kostendach sehr knapp ist. Offeriert wurde die Berichterstattung als Kurzbericht, in welchem die einzelnen Fragestellungen der PUK beantwortet worden sind. Hingegen wurden die Antworten nicht weiter vertieft.

Juristisch wurde die PUK von Herrn Dr. Thomas Willi begleitet, welcher auch die ersten Untersuchungen im Auftrag des Stadtrates vorgenommen hat. Da der Stadtschreiber für die juristischen Fragen nicht zur Verfügung stand, wurden nach Rücksprache mit dem damaligen Stadtpräsidenten Cyrill Wiget die Kosten für die Beratung der PUK über die Ausgabenbewilligung und das Budget im Stadtrat betr. Untersuchung abgerechnet.

Die Verwaltungskosten für die PUK sowie die internen Kosten für Mitarbeitende sowie Stadtrat sind gebunden und werden aus den bestehenden Globalbudgets finanziert. Um die Vollkosten der Untersuchung transparent darstellen zu können, werden alle Kosten aufgeführt.

Bruttokosten extern

Auftrag Ernst & Young	Fr.	80'000.00
Begleitung PUK durch Thomas Willi	Fr.	<u>9'813.60</u>
Total externe Kosten	Fr.	89'813.60

Interne Kosten Verwaltung

Befragung Leiter Immobilien	Fr.	2'700.00
Befragung Projektleiter Kleinfeld	Fr.	2'430.00
Befragung Leiter Finanzen	Fr.	2'025.00
Sekretariat und Protokollführung	Fr.	11'000.00
Unterstützung Administration	Fr.	<u>1'000.00</u>
Totale Kosten Verwaltung	Fr.	19'155.00

Interne Kosten der PUK

Sitzungsgelder der PUK Mitglieder (bis 19. März 2021)	Fr.	5'782.50
Voraussichtliche Sitzungsgelder PUK Mitglieder (nach 20. März 2021)	Fr.	360.00
Miete Sitzungszimmer Stadthaus	Fr.	620.00
Miete Bistro Schappe Kulturquadrat	Fr.	<u>100.00</u>
Totale Kosten der PUK	Fr.	+6'862.50

Die PUK Mitglieder wurden für die Teilnahme an den Sitzungen mit dem vorgesehenen und reglementierten Sitzungsgeld entschädigt. Alle anderen Aufwendungen auch im Zusammenhang mit der Erstellung des B+A und dem Austausch mit Ernst & Young und anderen Personen wurden nicht entschädigt und keine Spesen geltend gemacht, da dafür auch die rechtliche Grundlage fehlt.

Somit ergeben sich abgerechnete Kosten für die Erstellung des Berichts und Antrags an den Einwohnerrat von Fr. 115'831.10.

Die PUK-Mitglieder bedanken sich bei allen involvierten Mitarbeitenden der Stadt Kriens für ihre offene und transparente Mitarbeit, dem alten Stadtrat für die Beantwortung der Fragen von Ernst & Young sowie der Firma Ernst & Young für die gute Zusammenarbeit.

Die beiden PUK-Präsidenten Erich Tschümperlin und Beat Tanner konnten immer auf engagierte und sachbezogene Mitglieder zählen. Die PUK Arbeit war immer sachlich, zielorientiert mit dem Fokus auf der Zukunft.

11. Antrag

Die Parlamentarische Untersuchungskommission beantragt:

1. Die Kenntnisnahme des Berichts der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Kostenüberschreitungen der Zentrumsbauten und des Sportzentrum Kleinfeld sowie des Untersuchungsberichts von Ernst & Young.
2. Folgende Empfehlungen zuhanden der zuständigen Organe auszusprechen:
 - 2.1 Die sofortige Einführung des Risikomanagements und IKS gemäss dem FHGG.
 - 2.2 Die Implementierung eines Projektauftragsmanagements.
 - 2.3 Die Ergreifung von Massnahmen, damit die übergeordneten und eigenen gesetzlichen Vorgaben einwandfrei eingehalten werden.
 - 2.4 Die Ausarbeitung einer Motion durch die KFG über ein Finanzhaushaltsreglement.
 - 2.5 Die periodische Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen an die KFG
3. Die Einstellung und den Abschluss der Untersuchung zu den Kostenüberschreitungen der Zentrumsbauten und des Sportzentrum Kleinfeld.
4. Die Auflösung der PUK.

Die Berichterstattung erfolgt durch den Präsidenten der PUK, Beat Tanner.

Parlamentarische Untersuchungskommission Kriens



Beat Tanner
Präsident

i. V. 

Janine Lipp
Protokollführerin

kriens

Beschlusstext zu Bericht und Antrag
Nr. 039/2021

Der Einwohnerrat der Stadt Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 039/2021 der Parlamentarischen
Untersuchungskommission vom 22. April 2021

und

gestützt auf § 29 Abs. 1 lit. c der Gemeindeordnung der Stadt Kriens vom 13. September
2007

betreffend

Abschlussbericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission

zu den

Kostenüberschreitungen Zentrum Pilatus, Schappe Süd und Sportzentrum Kleinfeld

beschliesst:

1. Der Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Kostenüberschreitungen der Zentrumsbauten und des Sportzentrum Kleinfeld sowie der Untersuchungsbericht von Ernst & Young werden zur Kenntnis genommen.
2. Folgende Empfehlungen zuhanden der zuständigen Organe werden ausgesprochen:
 - 2.1 Es ist sofort ein IKS und Risikomanagement gemäss FHGG einzuführen.
 - 2.2 Es ist ein Projektmanagement zu implementieren.
 - 2.3 Es sind Massnahmen zu ergreifen, damit die übergeordneten und eigenen gesetzlichen Vorgaben einwandfrei eingehalten werden können.
 - 2.4 Die KFG soll eine Motion über die Ausarbeitung eines Finanzhaushaltreglements einreichen.
 - 2.5 Der KFG soll periodisch Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen abgegeben werden.
3. Die Untersuchung zu den Kostenüberschreitungen der Zentrumsbauten und des Sportzentrum Kleinfeld wird eingestellt und somit abgeschlossen.
4. Die Parlamentarische Untersuchungskommission wird aufgelöst und die Mitglieder unter bester Verdankung der geleisteten Dienste aus diesem Amt entlassen.
5. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

Kriens, 27. Mai 2021

Einwohnerrat Kriens

Tomas Kobi
Präsident

Guido Solari
Stadtschreiber

