

ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

BESCHLUSS-NR. KOMM

IDG-STATUS öffentlich

SIGNATUR

28 **LIEGENSCHAFTEN, GRUNDSTÜCKE**
28.03 **Einzelne Liegenschaften und Grundstücke in eD alph**
28.03.44 **Werkhof**

BETRIFFT

**Antrag des Stadtrates betreffend Genehmigung eines Projektierungskredites für den
Neubau der Mehrzweckanlage**

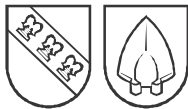
DIE RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION

NACH EINSICHTNAHME UND IN KENNTNIS DES ANTRAGES DES STADTRATES

BESCHLIESST:

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt dem Grossen Gemeinderat einstimmig:

1. Für den Neubau einer Mehrzweckanlage im Gebiet Eselriet, Kat.-Nr. IE1185, wird ein Projektierungskredit von Fr. 1'845'000.- zu Lasten der Investitionsrechnung, Projekt-Nr. 4200.5040.081, Anl.-Nr. 11144, bewilligt.
- 2.1 Eine Mehrheit beantragt dem Grossen Gemeinderat:
Auf eine Vorfinanzierung vollständig zu verzichten.
- 2.2 Eine Minderheit beantragt dem Grossen Gemeinderat:
Für das Investitionsvorhaben der Mehrzweckanlage wird eine Vorfinanzierung gebildet. Die maximale Gesamthöhe der Vorfinanzierung wird auf Fr. 12 Mio. festgelegt. Die Einlagen werden dem zweckgebundenen Eigenkapital, Bilanzkonto 2930.02, gutgeschrieben.
- 3 Mitteilung an:
 - a. Abteilung Präsidiales, Ratssekretariat



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

BEGRÜNDUNG

AUSGANGSLAGE

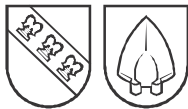
Sowohl die Rechnungsprüfungskommission als auch der Grosse Gemeinderat wurden mit einem möglichen Bau einer Mehrzweckanlage im Raum Eselriet erstmals im Zusammenhang mit dem Kauf, respektive der Umzonung des erwähnten Landes im Jahr 2018, vertraut gemacht (vgl. [Geschäft 2018/195](#)).

In der Zwischenzeit wurde sowohl das Land gekauft, die Umzonung von Landwirtschaftsland in die Zone für öffentliche Bauten vorgenommen als auch durch den Grossen Gemeinderat ein Planungskredit bewilligt. Mit dem Planungskredit konnte die Vorstudie, respektive der Projektierungswettbewerb, durchgeführt werden.

Das Siegerprojekt heisst «Laugier» der «ARGE Bühler Streit», Zürich.

KOSTEN FÜR UMSETZUNG SIEGERPROJEKT «LAUGIER» ZUR ZUKÜNFTIGEN MEHRZWECKANLAGE ILLNAU-EFFRETIKON

Für den Bau der Mehrzweckanlage wird mit Kosten von Fr. 25.3 Mio. gerechnet. Hinzu kommt die Landüberführung vom Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen im Umfang von Fr. 3.8 Mio. Weiter gesellen sich noch Erschliessungskosten von rund Fr. 600'000.- hinzu, welche separat budgetiert werden.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

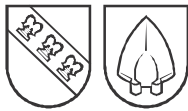
PROJEKT-VERLAUF

Der Stadtrat hat in seinem Antrag auf Seite 7 den Projektablauf wie folgt dargestellt. Die Rechnungsprüfungskommission bildet ihn hier der Vollständigkeit halber nochmals ab.

PHASE	TEILPHASE	
1 Strategische Planung	11 Bedürfnisformulierung Lösungsstrategien	✓
2 Vorstudie	21 Projektdefinition, Machbarkeitsstudie	1 Planungskredit (SR/GGR) ✓
	22 Auswahlverfahren	
3 Projektierung	31 Vorprojekt 32 Bauprojekt 33 Bewilligungsverfahren	2 Projektierungskredit (SR / GGR)
		3 Objektkredit (SR / GGR / Urne)
4 Ausschreibung	41 Ausschreibung	
5 Realisierung	51 Ausführungsprojekt 52 Ausführung 53 Inbetriebnahme, Abschluss	4 Bauabrechnung (SR / GGR)
6 Bewirtschaftung	61 Betrieb 62 Erhaltung	

RAUMPROGRAMM

Die zukünftige Mehrzweckanlage soll unter anderem von Feuerwehr, Rettungsdienst, Zivilschutz, Unterhaltsbetrieb, Forstbetrieb, Wasserversorgung und Hauptsammelstelle genutzt werden. Das Raumprogramm wurde durch die wichtigsten Anspruchsgruppen in Zusammenhang mit dem erarbeiteten Projektwettbewerb mehrfach und intensiv geprüft und als gut befunden.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

PRÜFUNG DURCH DIE RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION

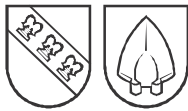
Die Rechnungsprüfungskommission hat sich sehr intensiv mit dem vorliegenden Projekt auseinandergesetzt. Nebst einer zweifachen Vorstellung des Projekts durch die Stadträte Marco Nuzzi, Ressort Hochbau; Erik Schmausser, Ressort Tiefbau und Salome Wyss, Ressort Sicherheit (alphabetische Reihenfolge), sowie dem zuständigen Projektleiter und dem externen Berater konnten viele Fragen und Unklarheiten ausgeräumt werden. Die Fragen wurden im Laufe der Beratung sowohl von der Kommission präziser gestellt als auch durch den Stadtrat verständlicher beantwortet.

Die Rechnungsprüfungskommission erlaubt sich unter anderem folgende Fragen, respektive Antworten zu zitieren, da diese aus Sicht der Kommission viel zum aktuellen Verständnis beitragen:

- Von welchen Schwierigkeiten geht der Stadtrat bei der Planung aus?
- Welche Herausforderungen sieht er?

Der Stadtrat befindet sich aktuell noch in der reinen Planungsphase, in welcher die Risiken und Herausforderungen im Vergleich zur späteren Bauphase überschaubar und mit relativ einfachen Massnahmen berücksichtigt werden können. In der Planungsphase können folgende Projektrisiken und Herausforderungen auftreten und mit folgenden Massnahmen berücksichtigt werden:

1. Interessenskonflikte bei den verschiedenen Nutzern, vor allem was die Nutzung des Erdgeschosses, beziehungsweise Aussenraums anbelangt.
MASSNAHME:
Berücksichtigung im detaillierten Nutzungs- und Betriebskonzept.
2. Ausfahrt Feuerwehr direkt über Kantonsstrasse:
Die Bewilligung erfolgt im Rahmen der Baubewilligung. Eine Vorabklärung hat ergeben, dass der Kanton Zürich eine Ausnahmegewilligung in Aussicht stellt. Die Zufahrt erfolgt in allen Fällen jedoch über die neue Eselrietstrasse. Aktuell keine weiteren Massnahmen nötig.
3. Bauen unterhalb der Stromleitung der Schweizerischen Bundesbahn:
Diesbezüglich bestehen strenge Bauvorschriften, welche es einzuhalten gilt. Die Einhaltung wird im Rahmen der Baubewilligung durch die zuständige Stelle beim Kanton, beziehungsweise bei der Schweizerischen Bundesbahn überprüft. Auf Voranfrage bei den Schweizerischen Bundesbahnen wurden den Wettbewerbsteilnehmenden die konkret einzuhaltenden Abstände und Massnahmen zur Verfügung gestellt. Das vorliegende Projekt erfüllt diese Bedingungen. Aktuell sind keine weiteren Massnahmen nötig.
4. Bewältigung der topografischen Situation (Gefällsverhältnisse) in Zusammenhang mit den Einfahrten in die Fahrzeughallen.
MASSNAHME:
Sachverhalt ist im Rahmen des Vorprojektes und bei der Erarbeitung des Erschliessungskonzeptes zu berücksichtigen.
5. Baugrund:
Der Baugrund wurde untersucht. Es ist mit keinen erschwerten Vorkommnissen zu rechnen.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410
BESCHLUSS-NR. SR 2021-57
GESCH.-NR. GGR 2021/122
BESCHLUSS-NR. KOMM.

6. Einhaltung Planungskosten:

Die Planungskosten der Architekten sind mit Honorar gemäss SIA definiert (keine Massnahme nötig). Die Kosten der Fachplaner bestimmen sich durch die entsprechenden Submissionen. Dabei besteht wie bei allen Submissionen die Chance von Vergabeerfolgen sowie das Risiko von Vergabeverlusten.

MASSNAHME:

Kostenkontrolle durch vorzeitigen Einbezug des Fachbüros für Baumanagement.

7. Einhaltung Kostenrahmen: Das Vorprojekt übersteigt die Grobkostenschätzung von Fr. 25.3 Mio. um 20 % (Kosten gemäss Vorprojekt über 26.4 Mio., zusätzlich 15 %).

MASSNAHME:

Überprüfung der Kosten gemäss Vorprojekt durch externes Fachbüro und Aufzeigen von konkretem Sparpotential (1. Priorität seitens Bau, 2. Priorität seitens Nutzer) jeweils unabhängig durch Architekten/Fachplaner und externes Fachbüro (Beispielsweise: Kindergarten Rosswinkel); worst case Szenario: Neubeurteilung des Gesamtvorhabens.

BERURTEILUNG DURCH DIE RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION – PROJEKTIERUNGSKREDIT

Der vorliegende Objektkredit umfasst die Phasen Vorprojekt, Bauprojekt und Bewilligungsverfahren. Die Rechnungsprüfungskommission hätte es begrüsst, wenn sie sowie das Parlament nach dem Vorprojekt nochmals in den Prozess miteinbezogen worden wären. Damit könnte aus Sicht der Kommission ein späteres Rückweisen/Verzögern des Projektes verhindert werden. Der Stadtrat erläuterte gegenüber der Rechnungsprüfungskommission jedoch, dass das Vorgehen dem üblichen Prozedere entspreche und sicherte der Rechnungsprüfungskommission zu, dass mindestens informell über den Stand und mögliche Probleme frühzeitig informiert würde.

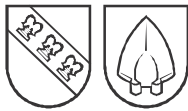
Für die Rechnungsprüfungskommission konnten viele offene Fragen im Rahmen der Diskussionen geklärt werden, so dass am Schluss sowohl die finanzielle Angemessenheit als auch die Tragbarkeit bejaht werden konnten.

AUSBlick DER RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION FÜR DEN OBJEKTKREDIT

Die Rechnungsprüfungskommission richtet trotzdem drei Wünsche an den Stadtrat im Hinblick auf die nächste Etappe, in welcher der Objektkredit der Rechnungsprüfungskommission und dem Parlament, respektive dem Volk, vorgelegt werden:

KOSTEN

Der Stadtrat und die entsprechenden Fachgremien sollten bedacht sein, die Investitionskosten nicht weiter ansteigen zu lassen, so dass die erwarteten Fr. 25.3 Mio. das Kostenoberdach darstellen; ausser es würde festgestellt, dass die Ziel-Nutzen-Strategie mit dem vorgesehenen Betrag nicht erreicht werden kann.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

WEITERVERRECHNUNG AN KOSTEN

Verschiedene Gemeinden sind mittels Zweckverbänden an der neuen Mehrzweckanlage beteiligt. Durch den Neubau fallen zukünftig wieder Abschreibungskosten an, wie auch eventuell höhere oder andere Kosten. Im Sinne der Vollkostenverrechnung sind diese Kosten an die Mitglieder der Zweckverbände vollständig zu deren Anteil weiter zu verrechnen. Die durch den Stadtrat aufgezeigte bisherige Praxis lautet gemäss E-Mail vom 15. August 2021 wie folgt:

«Es werden den Anschlussgemeinden alle Kosten inklusive Wertverlust der Gebäude weiterverrechnet. Die dafür angenommenen Werte werden periodisch überprüft, um die Verrechnung der Vollkosten sicherzustellen. Dies wird auch im Zusammenhang mit dem Neubau der Mehrzweckanlage wieder geschehen.»

In keinem der Reglemente ist die zitierte Weiterverrechnung der Kosten abschliessend geregelt. Die Rechnungsprüfungskommission erwartet entsprechend zum Zeitpunkt des Vorlegens des Objektkredits:

- a. Schriftliche Regelung der Weiterverrechnung der Kosten
- b. Einverständnis der Zweckverbände
- c. Aufstellung der erwarteten Kosten abzüglich der weiterverrechneten Kosten pro Jahr für die ersten zehn Betriebsjahre

STRATEGIE BESTEHENDER GEBÄUDE

Die Rechnungsprüfungskommission erwartet zur Transparenz gegenüber dem Grossen Gemeinderat als auch der Bevölkerung, dass beim Vorlegen des Objektkredits die Objektstrategie für die bisherigen Bauten (wenn möglich inklusive Betrag und zeitlichen Aspekten) dargelegt wird.

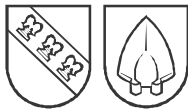
BEURTEILUNG DURCH DIE RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION – VORFINANZIERUNG

Der Stadtrat darf, sobald ein Grundsatzentscheid vorliegt, anlässlich der Budgetdebatte für Investitionsvorhaben bis zu deren Fertigstellung maximal 50 % der Investitionsvorhaben vorfinanzieren. Vorfinanzierung bedeutet, dass bis zur Inbetriebnahme die Erfolgsrechnung «künstlich» verschlechtert wird, indem Einlagen in einen Fonds getätigt werden. Dieser wird anschliessend über die Nutzungsdauer gemäss Baukostenplan (BKP) aufgelöst.

Im vorliegenden Fall beantragt der Stadtrat dem Parlament eine Vorfinanzierung von maximal Fr. 12 Mio. über die voraussichtlichen nächsten drei Jahre vorzunehmen und anschliessend über 30 Jahre aufzulösen.

Die Konsequenzen daraus wären in etwa:

1. Einlage-Zeitraum Jahresrechnung 2022 bis 2025 (Realisierungszeitraum)
Verschlechterung der Erfolgsrechnung von Fr. 12 Mio.; ergibt im Durchschnitt Fr. 3 Mio. pro Jahr
2. Auflösungs-Zeitraum Jahresrechnungen 2026 bis 2056
Die Erfolgsrechnungsposition «Abschreibungen» wird jährlich maximal um Fr. 400'000.- entlastet.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

BEURTEILUNG UND ANTRAG DER RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSIONS-MEHRHEIT ZUR VORFINANZIERUNG

Eine Mehrheit der Rechnungsprüfungskommission lehnt das Mittel der Vorfinanzierung grundsätzlich und somit auch diesen Antrag aus folgenden Gründen ab.

1. Die Vorfinanzierung verfälscht das Budget und die Erfolgsrechnung und macht diese weniger nachvollziehbar. Ohne Vorfinanzierung werden die Fr. 3 bis 4 Mio. Vorfinanzierung pro Jahr jeweils als Überschuss budgetiert und in der Rechnung als Gewinn aufgeführt.
2. Durch die Vorfinanzierung steht zu keinem Zeitpunkt mehr oder weniger Geld für Investitionen zur Verfügung.

Die Vorfinanzierung ist Teil des Cashflows. Der Cashflow setzt sich aus Abschreibungen und Einlagen in die Vorfinanzierung/Politischen Reserven und Gewinn zusammen. Verändert sich also der Gewinn zu Gunsten der Vorfinanzierung, ändert dies nichts an der Grösse des Cashflows.

Der Cashflow ist der reale «Cash»- Betrag mit dem die Bauunternehmen entschädigt werden. Werden in Illnau-Effretikon ca. Fr. 12 Mio. pro Jahr in Schulhaussanierungen oder Neubauten investiert, wird mit einem Cashflow von Fr. 12 Mio. ein 100 %-Selbstfinanzierungsgrad erreicht.

3. Der Nutzen der Vorfinanzierung für spätere Generationen ist vernachlässigbar.

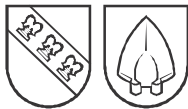
Mit einer Vorfinanzierung werden in den nächsten drei bis vier Jahren die Budgets und die Erfolgsrechnungen um Fr. 12 Mio. stärker belastet. Im Gegenzug wird die Erfolgsrechnung über die folgenden 30 Jahre um nur Fr. 400'000.- pro Jahr entlastet ($12'000'000.- / 30 \text{ Jahre} = \text{Fr. } 400'000.-$).

Die Budgets und Rechnungen kommender Generationen werden Fr. 400'000.- weniger an Abschreibungen enthalten. Dies übt keinen Einfluss auf den Cashflow aus, Investitionspotential erschliesst sich nicht.

Am Ende kommt dies einem Nullsummen-Spiel gleich. Da es sich bei der Vorfinanzierung um ein reines buchhalterisches Instrument handelt, bezweckt der Vorgang nicht, Geld anders zu verteilen. Letztendlich stellt sich nur die Frage, ob sich ein positiver Nutzen erschliesst, dieses freiwillige Instrument überhaupt einzusetzen.

Der primäre Effekt der Vorfinanzierung führt dazu, wonach der zu budgetierende Überschuss und der effektive Gewinn in der Rechnung verändert wird. Obwohl HRM2 dies grundsätzlich zulässt, entspricht es übermässig angewendet nicht dem wichtigen Grundsatz von HRM2 nach dem true and fair view-Prinzip; zuverlässige Darstellung der Vermögenswerte mit adäquaten Abschreibungen. Ohne Vorfinanzierung werden nämlich Gewinne höher ausgewiesen, was dazu verleiten könnte, sie durch Steuersenkungen zu vermindern, trotz der Tatsachen, das Cashflow und Investitionsfähigkeit dagegensprechen.

Die Mehrheit der Rechnungsprüfungskommission ist überzeugt, dass die Zusammenhänge ohne Vorfinanzierungen der Bevölkerung erklärt werden können und dass sie versteht, dass eine Stadt Gewinne budgetieren und realisieren muss. Die Vorteile von Transparenz und Kontinuität überwiegen ohne Vorfinanzierungen und machen es nicht notwendig, einen buchhalterischen «Trick» einzusetzen, um diese kommunikative Herausforderung zu umgehen.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 7. SEPTEMBER 2021

GESCH.-NR. SR 2021-0410

BESCHLUSS-NR. SR 2021-57

GESCH.-NR. GGR 2021/122

BESCHLUSS-NR. KOMM.

BEURTEILUNG UND ANTRAG DER RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION-MINDERHEIT ZUR VORFINANZIERUNG

Die Minderheit ist der Meinung, dass das Instrument der Vorfinanzierung ein bewährtes Mittel darstellt, um gezielt Mittel für ein Projekt einzusetzen. Die Vorfinanzierung wurde in der Vergangenheit schon viele Male erfolgreich eingesetzt. Durch die Einlage in eine gezielte Vorfinanzierung kann das Parlament in ertragsstarken Jahren Mittel zur Entlastung in ertragsschwächeren Jahren bereitstellen. Die Vorfinanzierung ermöglicht eine Generationensolidarität, welche sich in der Schweiz bewährt hat und eine zentrale Rolle für eine gute Infrastruktur darstellt. Vereinfacht ausgedrückt: Die Vorfinanzierung entspricht der gut schweizerischen Tugend, gezielt auf etwas zu sparen.

Nachfolgende Generationen können von verminderten Abschreibungen profitieren und müssen in einer Hochzinsperiode nicht auch noch die vollen Abschreibungen tragen. Schmerzhaften und einschneidenden Sparrunden kann so vorgebeugt werden.

FAZIT DER RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION

Nach intensiver Besprechung innerhalb der Rechnungsprüfungskommission spricht sich diese geschlossen für den Projektierungskredit für den Neubau einer Mehrzweckanlage aus. Gewisse Punkte, wie Kosten, Weiterverrechnung der «Vollkosten» an die Zweckverbände oder die Strategie mit den bestehenden Gebäuden sollten bis zum Zeitpunkt des Vorlegens des Objektkredites geklärt sein.

Betreffend Vorfinanzierung konnte sich die Rechnungsprüfungskommission nicht einigen. Eine Mehrheit spricht sich gegen eine Vorfinanzierung aus, weil der Vorgang die Abschreibungen nachhaltig zu tief ansetzt. Eine Minderheit unterstützt die Vorfinanzierung von maximal Fr. 12 Mio.

Nebenbei:

Die Rechnungsprüfungskommission erachtet das vorliegende Sachgeschäft als eines der komplexeren in den vergangenen Jahren. Entsprechend würde sie es durchaus begrüßen, wenn der Stadtrat dieses Geschäft bereits in Anlehnung an die neue Geschäftsordnung, gültig ab dem 1. Januar 2022, anlässlich der Ratsdebatte vorstellen würde und die Rechnungsprüfungskommission nur noch dessen Beurteilung vornehmen muss. Über eine frühzeitige Information durch den Stadtrat dankt die Kommission.

Grosser Gemeinderat Illnau-Effretikon
Rechnungsprüfungskommission

Thomas Hildebrand
Präsident

Arie Bruinink
Aktuar

Versandt am: 23.09.2021