

Vorlage Stadtparlament

Datum	28. Februar 2017
Beschluss Nr.	239
Aktenplan	814.60 Rahmenkredite Technische Betriebe

Rahmenkredit für Wasserleitungssanierungen für die Legislaturperiode 2009 – 2012; Zusatzkredit

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Für den Rahmenkredit III der Legislaturperiode 2009 – 2012 wird zum bestehenden Kredit von CHF 12'200'000 zu Lasten der Baurechnung der Wasserversorgung ein Zusatzkredit von CHF 2'420'000 erteilt.
2. Dieser Beschluss untersteht gemäss Art. 8 Ziffer 6 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.

1 Zusammenfassung

Seit mehreren Legislaturperioden werden die finanziellen Mittel für Investitionen für die Sanierung von Kanälen, Werkleitungen und Strassen nicht mehr als einzelne Objektkredite, sondern als Rahmenkredite für mehrjährige Sanierungsprogramme, mit je nach Infrastruktur differenzierten Sanierungszielen, eingeholt. Grössere Erneuerungsinvestitionen in Anlagen wie 110 kV-Anlagen, Kraftwerke, Druckregelanlagen, Wassertransportleitungen der RWSG, Mitteldruck-Gasleitungen, Reservoirs, Aufbereitungsanlagen oder Regenbecken und Kläranlagen sowie Strassenprojekte mit Um- und Ausbaucharakter werden hingegen weiterhin über Einzelobjektkredite finanziert.

Dieses Vorgehen wurde im Jahr 2000 gemeinsam mit dem Parlament festgelegt. Es ermöglicht eine zweckmässige parlamentarische Kontrolle, entlastet aber gleichzeitig das Parlament von der Detailberatung reiner Sanierungsprojekte. Ausgehend vom Gedanken der Substanzerhaltung wird für Kanal- und Werkleitungssanierungen jeweils eine sinnvolle Netzerneuerungsrate pro Legislaturperiode und davon abgeleitet eine gewisse Anzahl zu sanierende Laufmeter pro Netz definiert. Multipliziert mit den durchschnittlichen Kosten pro Laufmeter lässt sich schliesslich der vierjährige Investitionsbedarf pro Netz bestimmen.

Im Zusammenhang mit dem Rahmenkredit 2013 – 2016 musste festgestellt werden, dass im Bereich der Wasserleitungssanierungen mehr Projekte bzw. Sanierungskilometer über den Rahmenkredit abgewickelt wurden als budgetiert. In der Folge waren ein erster Zusatzkredit (Parlamentsbeschluss 18.11.2014) und ein zweiter Zusatzkredit (Parlamentsbeschluss vom 23.2.2016) zu diesem Rahmenkredit erforderlich. Bei der Analyse der Ursachen wurde festgestellt, dass das Projektcontrolling seitens

des zuständigen Bereichs Gas Wasser der sgsw nicht darauf ausgerichtet war, eine kritische Annäherung an den gesteckten Kreditrahmen frühzeitig zu erkennen, um die Auslösung von weiteren Verpflichtungen bzw. Projekten auszusetzen, bis die erforderliche Erteilung eines Zusatzkredits durch das Parlament erfolgt ist.

Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass einerseits eine substanziell höhere Sanierungsrate erzielt wurde, andererseits aber auch eine Verschiebung von Sanierungsprojekten aus dem Gefäss der „grossen Erneuerungsinvestitionen“ hin zu Rahmenkreditobjekten erfolgt ist. Die Sanierungstätigkeit entspricht in jedem Fall dem Stand der Technik und es wurden keine Projekte ohne ausgewiesenen Sanierungsbedarf realisiert. Generell gingen die zuständigen Ingenieure aber von einer zu tiefen Sanierungsrate aus. Ein erhöhter Sanierungsbedarf besteht aktuell insbesondere im Zusammenhang mit Duktillussleitungen der ersten Generation, welche in den 60er und 70er Jahren verlegt wurden. Die Leitungen sind in Bezug auf Material und Verlegart mangelhaft und erreichen die vom Hersteller versprochene Lebensdauer nicht.

Das Controlling-System wurde aufgrund dieser Analyse 2016 angepasst und verbessert. Gleichzeitig wurde für die Legislaturperiode 2017-2020 nur ein erster zweijähriger Rahmenkredit für die Wasserleitungssanierung eingeholt (2017-2018), damit die Finanzkompetenz des Stadtparlaments nicht überschritten wird.

Bei der Abrechnung des Rahmenkredits der Legislaturperiode 2009 – 2012 (Rahmenkredit III) zeigt sich leider das gleiche Bild. Die Leitungssanierungen in der Wasserversorgung während der Legislaturperiode 2009 - 2012 haben 24.4 % mehr gekostet als ursprünglich angenommen. Gleichzeitig wurden aber auch 27 % mehr Laufmeter Leitungen ersetzt. Dies schlägt sich in einer höheren Erneuerungsrate nieder. Die Investitionskosten pro Laufmeter betrugen CHF 802 und waren somit etwa 7 % tiefer als im Rahmenkredit III angenommen.

Aufgrund der relativ langen Spanne zwischen Kreditfreigabe und Abrechnung eines Projektes ist auch die Reaktionszeit im Falle von Kreditüberschreitungen eher träge. Ein halbes Jahr vor Ablauf des RK III war lediglich eine Überschreitung von 3.5 % bekannt, welche keinen Anlass zu speziellen Massnahmen gab. Die zusätzlichen Investitionen ins Wasserleitungsnetz haben mittel- und langfristig zur Folge, dass im Unterhalt (insbesondere Rohrbrüche) weniger aufgewendet werden muss, was einen positiven Einfluss auf die Kostenstruktur haben wird.

Die Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen hat die Abrechnung des Rahmenkredits III geprüft. Aufgrund der Prüfungshandlungen bestätigte sie am 21. November 2016 deren Richtigkeit. Zudem wurden sämtliche Teilkreditabrechnungen nach Projektende geprüft und für korrekt befunden.

2 Ausgangslage

Seit vier Legislaturperioden werden die finanziellen Mittel für einen Teil der Investitionen für die Sanierung von Kanälen, Werkleitungen und Strassen nicht mehr als einzelne Objektkredite, sondern als Rahmenkredite für mehrjährige Sanierungsprogramme, mit je nach Infrastruktur differenzierten Sanierungszielen, eingeholt. Diese Sanierungsprogramme sind darauf ausgerichtet, die Leistungsfähigkeit der städtischen Infrastrukturen und die Versorgungssicherheit zu erhalten. Sie rücken die zentrale Zielsetzung einer generationengerechten Substanzerhaltung in den Vordergrund. Der Rahmenkredit III wurde, basierend auf den Erfahrungen der letzten Rahmenkredite für Wasserleitungssanierungen, ermittelt.

Er wurde im November 2016 abgerechnet und durch die Finanzkontrolle geprüft. Die Finanzkontrolle bestätigte am 21. November 2016 die Richtigkeit der Abrechnung. Für die Kreditüberschreitung ist beim Stadtparlament ein Zusatzkredit einzuholen.

Nachdem jeweils ein Teilkredit durch den Stadtrat bewilligt wird, geht es zwischen wenigen Tagen bis zu drei Jahren bis zum Start der Bauarbeiten. Im Durchschnitt vergehen zwischen dem Zeitpunkt der Kreditbewilligung und der Abrechnung 3.5 Jahre. Aufgrund eines fehlenden wirksamen Controllings war die Möglichkeit der Einflussnahme während der Laufzeit des RK III gering.

3 Herleitung Kreditbedarf

Die Erneuerungsrate sollte wie in den vorangegangenen Jahren unverändert 1.43 % betragen. Diese Rate ergibt sich aus der angenommenen Lebenserwartung von durchschnittlich 70 Jahren. Auf der Basis der Netzlänge von rund 250 km wären somit jährlich 3.6 km oder in vier Jahren 14.4 km Netz zu sanieren gewesen.

Die kalkulatorischen Laufmeterkosten für die Berechnung der Höhe des Rahmenkredits III wurden auf CHF 850 veranschlagt. In Erwartung der sich abzeichnenden Preissteigerungen lagen sie damit 10 % über dem Durchschnittswert der vorangegangenen sieben Jahre. Mit dieser Anpassung wurde steigenden Rohstoffpreisen (Öl-Derivat Polyethylen), mutmasslich steigenden Tiefbaukosten und höheren internen Stundenansätzen für Projektierung und Bauleitung Rechnung getragen.

Aufgrund dieser Kalkulationsgrundlagen resultierte ein Kreditbedarf von CHF 12.2 Mio. netto, d.h. die Beiträge der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) an Investitionen in die Löschwasserversorgung sind darin bereits im Umfang von 10 % berücksichtigt und entsprechend abgezogen worden.

4 Krediterteilung / Projektierung

Am 16. September 2008 hat das Stadtparlament Rahmenkredite für Kanal-, Werkleitungs- und Strassensanierungen für die Legislaturperiode 2009 – 2012 gutgeheissen. Für das Sanierungsprogramm der Wasserversorgung wurde zu Lasten der Baurechnung ein Rahmenkredit von CHF 12.2 Mio. erteilt.

Die Aufteilung des Rahmenkredits liegt gemäss Finanzreglement Art. 34 (sRS 811.1) in der Zuständigkeit des Stadtrates. Der Stadtrat hat 77 Teilkredite freigegeben, wobei zwei Teilkredite (Vadianstrasse und Sonnrainweg) wegen Verzögerungen zurückgestellt werden mussten und deshalb für diesen Rahmenkredit wieder aufgehoben wurden.

Zur Ausführung kamen somit 75 Teilkredite im bewilligten Umfang von CHF 11'755'000.

5 Zielerreichung

Mit den 75 ausgeführten Projekten erneuerte die Wasserversorgung in vier Jahren Leitungen im Umfang von 18.226 km oder durchschnittlich 4.557 km pro Jahr. Das sind 27 % mehr als im Rahmenkredit ursprünglich angenommen. Bei einem Stadtnetz von rund 250 km (ohne RWSG-Leitungen) entspricht dies einer Erneuerungsrate von 1.80 %. Die zum Ziel gesetzte Erneuerung von 1.43 % wurde damit deutlich übertroffen. Dies mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen. Stellt man die Summe der freigegebenen Teilkredite von total CHF 11'755'000 dem Abrechnungsbetrag von CHF 14'618'002.65 gegenüber, so resultiert daraus eine Kostenüberschreitung von CHF 2'863'002.65 bzw. rund 24.4 %. Als Laufmeterpreis wurde bei der Kalkulation des Rahmenkredits wie oben erwähnt ein Betrag von CHF 850 angenommen. Effektiv ergab sich aber sogar ein günstigerer durchschnittlicher Laufmeterpreis von CHF 802.

Die Differenz zwischen den ursprünglich geplanten Laufmetern und den letztlich ausgeführten erklärt sich hauptsächlich aus Projekterweiterungen. Das Zeitfenster für die Sanierung von zusätzlichen Leitungsabschnitten wurde jeweils optimal für die Netzentwicklung genutzt. Kurzfristig führt das zwar zu Mehrkosten, mittel- und langfristig wirken sich diese vorgezogenen Investitionen aber kostensenkend aus. Ein späterer Alleingang wäre massiv teurer.

6 Begründung der Kostenabweichungen im Detail

Mit den 75 Teilkrediten wurden 17.353 km Leitungssanierung projektiert, also bereits fast 3 km mehr als bei der Rahmenkreditvorlage vorgesehen.

64 der insgesamt 75 Einzelprojekte weisen eine Überschreitung von gesamthaft CHF 3'095'600 im Vergleich zu den freigegebenen Teilkrediten auf. Acht dieser Teilprojekte (südliche Altstadt, Teufener Strasse, Hompelistrasse, Burggraben, Achselweg, St.Georgen-Strasse, Rorschacher Strasse 2. Teil und die Lehnhaldenstrasse) weisen dabei Überschreitungen von mehr als CHF 100'000 auf. Vielfach sind es Projektverlängerungen (Einflüsse durch Dritte) mit entsprechend höheren Tiefbau-, Leitungs- und Wiederinstandstellungsaufwand, die zu Mehrkosten führten. Dies trifft im Besonderen auf die südliche Altstadt (+ 102 Meter), die Rorschacher Strasse (+ 106 Meter) und den Burggraben (+ 137 Meter) zu. Über alle 75 Teilprojekte hinweg gesehen wurden rund 870 Meter (+ 5 %) mehr gebaut als in der Projektierung vorgesehen.

In der Rorschacher Strasse und in der Teufener Strasse konnten geplante kostengünstige Einzüge nicht realisiert werden. Dadurch mussten die Arbeiten konventionell mit einem offenen Graben ausgeführt werden. Beim Burggraben (Kreisel Spisertor) musste zudem die ganze Kreuzung wegen des Bahnbetriebs in einer Unterpressung ausgeführt werden. Das wurde in der Kalkulation des ursprünglichen Projektes nicht berücksichtigt. Im Übrigen ist bei der südlichen Altstadt ein beträchtlicher Teil der Mehrkosten auf die umfangreichen Archäologiefunde zurückzuführen. Durch diese kam es zu langen Unterbrüchen, vermehrtem Handaushub und umfangreicher Beihilfe des Baumeisters. Ein weiterer Grund sind sicherlich die z.T. zu optimistischen Sanierungsvarianten, die, im Nachhinein gesehen, einen zu tiefen Kostenvoranschlag (KV) generierten. Bei 11 von insgesamt 75 Einzelobjekten wurde der geplante Kostenvoranschlag im Gesamtumfang von CHF 232'600 unterschritten.

Ende 2011 (ein Jahr vor Ablauf des RK III) war die Überschreitung der Kreditsummen von insgesamt CHF 101'000 bekannt. Das entspricht 0.83 % der gesamten Summe RK III. Zu diesem Zeitpunkt waren erst 5 Projekte abgerechnet. Mitte 2011 war eine totale Überschreitung der Abrechnungssummen von CHF 434'000 bekannt (17 Projekte abgerechnet), was etwa 3.5 % des gesamten RK III ausmacht.

7 Massnahmen

Der Rahmenkredit ist das geeignete Instrument zur Sicherstellung eines effektiven Unterhalts und einer effizienten Projektabwicklung. Die erforderliche Höhe der Kredite ergibt sich aus dem technischen Sanierungsbedarf. Das Finanzrecht legt die Maximalhöhe von Rahmenkrediten, nicht jedoch die Laufzeit fest. Im Bereich der Wasserversorgung besteht aufgrund der so genannten Duktulgussleitungen der ersten Generation erhöhter Sanierungsbedarf. Dieses Leitungsmaterial wurde zwischen 1964 und 1973 im städtischen Netz nach damaligen Richtlinien und damaligem Fachwissen eingebaut. Jahrzehnte später müssen erhebliche Mängel am Material festgestellt werden, die überdurchschnittlich häufig zu Rohrbrüchen führen.

Nachdem in der letzten Legislaturperiode zwei Zusatzkredite gesprochen werden mussten, steht fest, dass auch in den kommenden Jahren ein substantiell höherer Sanierungs- bzw. Kreditbedarf besteht.

Aktuell sind noch ca. 28 km von diesen mangelhaften Rohren im Wassernetz vorhanden. Aus diesem Grund hat das Stadtparlament am 21. Juni 2016 einen Rahmenkredit für die Sanierung Wasserversorgung nur für die Jahre 2017 – 2018 in der Höhe von CHF 10.6 Mio. gesprochen.

Für die Jahre 2019 – 2020 wird fristgerecht ein neuer Rahmenkredit beantragt werden. Nach der Sanierung der erwähnten Duktilegussleitungen sollte eine Synchronisation mit den anderen Werken ab der Legislaturperiode 2021 – 2024 wieder möglich sein.

Das interne Controllingsystem konnte in Zusammenarbeit mit der Finanzbuchhaltung massiv verbessert werden, so dass Abweichungen von der Soll-Kurve frühzeitig sichtbar werden und entsprechende Massnahmen getroffen werden können. Es verbleibt zwar eine sehr grosse zeitliche Verzögerung zwischen Kreditfreigabe und der formellen Abrechnung (bis zu drei Jahren). Hingegen werden bereits auf der Basis der verbuchten Rechnungen der einzelnen Rahmenkreditobjekte Entwicklungen antizipiert. Bei sich abzeichnenden Überschreitungen der Kosten einzelner Rahmenkreditobjekte wird der Gesamt-Kreditrahmen entsprechend reduziert, so dass keine weiteren Verpflichtungen eingegangen werden, wenn sich abzeichnet, dass der Kreditrahmen mutmasslich ausgeschöpft wird.

8 Würdigung

Die Erhöhung der Sanierungsrate über mehrere Jahre hinweg trägt heute bereits Früchte. So wurden 2016 über 30 % weniger Rohrbrüche verzeichnet als in den Vorjahren (knapp 80 statt rund 120). Pro Rohrbruch entstehen durchschnittlich etwa CHF 11'000 Reparaturkosten.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke