

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016/177 von der Grünen Fraktion: «Überprüfung der Prozesse bei der Bewilligung von Bau-Investitionen»

2016/177

vom 08. Mai 2018

1. Text des Postulats

Am 2. Juni 2016 reichte Klaus Kirchmayr das Postulat 2016/177 «Überprüfung der Prozesse bei der Bewilligung von Bau-Investitionen» ein, welches vom Landrat am 3. November 2016 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

In den letzten Jahren konnten verschiedentlich Bau-Investitionen des Kantons nur sehr verzögert umgesetzt werden. Öfters drehten Bauprojekte mehrere «Ehrenrunden» und es führte dazu, dass am Schluss notfallmässig Mittel gesprochen werden mussten. Die ursprüngliche Zielsetzung eines Bauprojekts konnte dann nur mit gesamthaft wesentlich höheren Mitteln realisiert werden. Die Gründe für diese allseitig als unbefriedigend und teuer empfundenen Verzögerungen sind vielschichtig. Zu viele Entscheidstufen, falsche bzw. nicht stufengerechte Kompetenzordnung innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Parlament bzw. zwischen Kanton und Gemeinden. Entsprechend wird beantragt:

Der Regierungsrat wird aufgefordert zu prüfen und zu berichten, wie der Bewilligungsprozess von Bau-Investitionen angepasst werden kann, so dass es zu weniger teuren Verzögerungen kommt. Insbesondere sollen die aktuellen Prozesse auf ihre Stufengerechtigkeit und ihre Einbettung in die sonstigen Finanz-Entscheidkompetenzen überprüft werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Grundlagen

Seit 2012 gilt das vom Regierungsrat verabschiedete Konzept zum Prozess von Investitionsvorhaben und Raumbegehren, welches das Vorgehen bei Investitionsvorhaben von der Bedarfsanmeldung bis zur Schlussabrechnung definiert. Mit dem Konzept wurde der Prozess für Investitionen und raumrelevante Vorhaben vereinheitlicht und dokumentiert. Der Regierungsrat steuert den Prozess, indem er

- die Strategie und Planung des Kantons beschliesst und dadurch den Bedarf an neuen Projekten vorgibt und/oder ein Projekt per Beschluss anstösst
- aufgrund von umfangreichen Entscheidungsgrundlagen (Bedarfsabklärung, finanzielle Auswirkungen, Konformität mit Strategie) den Grundsatzentscheid fällt, welche Projekte ins Investitionsprogramm aufgenommen und welche Einmietungen vorgenommen werden.

Die Baudienststellen der Bau- und Umweltschutzdirektion arbeiten nach definierten Prozessen und gemäss den Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA). Überdies ist das Hochbauamt seit 2007 ISO 9001 zertifiziert, während das Tiefbauamt zusätzlich mit dem Normenwerk des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) arbeitet. 2016 wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) im Kanton Basel-Landschaft flächendeckend eingeführt. Seither sind alle wesentlichen Prozesse erfasst und Kontrollen implementiert worden, um die Risiken in operativen Prozessen zu identifizieren und dadurch zu minimieren. Im Rahmen des IKS wurden auch Prozesse der Bauprojektierung und –realisierung erfasst.

Die im Postulat angesprochenen Verzögerungen betreffen vorwiegend die Projektierungs- und Realisierungsphase. Dabei ist festzuhalten, dass in der Planungsphase mit inhaltlichen Änderungen und vergleichsweise wenig Aufwand noch sehr viel bewirkt werden kann, was sich sowohl auf die Projekt- wie auf die späteren Betriebskosten auswirkt. Daher ist in jener Phase eine aktive, inhaltliche und ergebnisorientierte, zielgerichtete Führung der Planer unerlässlich. In der Ausführungsphase nimmt die Einflussmöglichkeit mit fortschreitendem Umsetzungsfortschritt stark ab.

Bauvorhaben durchlaufen einen festgelegten Prozess der einige Monate bis Jahre in Anspruch nehmen kann. Beim Neubau einer Strasse sind beispielsweise mehrere Entscheidungsschritte notwendig:

- Eintrag im kantonalen Richtplan KRIP (Landratsvorlage mit öffentlicher Vernehmlassung)
- Ausarbeitung Vorprojekt (Generelles Projekt)
- Genehmigung des Generellen Projektes (Landratsvorlage)
- Ausarbeitung Bauprojekt (Auflageprojekt)
- Plangenehmigungsverfahren (öffentliche Mitwirkung/Auflage, Einsprachemöglichkeit)
- Ausgabenbewilligung für die Realisierung (Landratsvorlage)
- Vergabe Bauarbeiten (Beschwerdemöglichkeit)

Bei fast allen Entscheidungsschritten des Landrates ist das fakultative Referendum möglich. Bei grossen Projekten müssen zudem auch für die Projektierungsphasen Ausgabenbewilligungen beim Landrat eingeholt werden.

Das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren für Landratsvorlagen findet innerhalb der Direktion sowie unter Einbezug der anderen Direktionen statt. Je nach Vorhaben ist eine externe Anhörung oder ein Vernehmlassungsverfahren notwendig. Nach dem Mitbericht erfolgt die finanzrechtliche Prüfung durch die Finanzdirektion gemäss neuem Finanzhaushaltsgesetz (FHG). Bei Bauvorhaben überweist in der Regel die Bau- und Umweltschutzdirektion die Vorlage mittels Regierungsratsbeschluss an den Landrat. Dieser wiederum überweist die Vorlage zur Vorberatung an die zuständige Kommission (vorwiegend die Bau- und Planungskommission des Landrats). Die Kommission benötigt erfahrungsgemäss mindestens zwei Lesungen. Danach berät der Landrat die Vorlage im Plenum. Falls der Landrat dem Geschäft zustimmt, können jedoch noch keine finanziellen Verpflichtungen eingegangen werden, da die durch den Landrat beschlossenen Ausgabenbewilligungen dem fakultativen Referendum (Dauer 60 Tage) unterliegen. Dieses muss zuerst abgewartet werden, bevor finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden können.

Insgesamt durchläuft eine Vorlage mehrere Teilschritte. Allfällige Differenzbereinigungsverfahren im Mitberichtsprozess, mehrere Lesungen in der Bau- und Planungskommission, im Landrat oder allfällige Volksabstimmungen bei fakultativen Referenden können diesen Prozess deutlich verlängern.

Für den Mitbericht, das Vernehmlassungsverfahren und die finanzrechtliche Prüfung sind klare Fristen vorgegeben. Im Durchschnitt beträgt der Zeitbedarf für die Mitberichte, finanzrechtliche Prüfung, Überweisung an den Regierungsrat und letztlich die Überweisung vom Regierungsrat an den Landrat 10 Wochen. Der parlamentarische Behandlungsprozess benötigt mehr Zeit. Im

Durchschnitt betragen die Behandlungsfristen in der vorberatenden Kommission und im Landrat 30 Wochen.

Wesentliche Elemente für die erfolgreiche Abwicklung von Bauprojekten sind fundierte Planung, Steuerung und Kontrolle. Dies beinhaltet für die Projektverantwortlichen aktives Projektcontrolling: Führen des Projektes als Vertreter der Bauherrschaft durch klare Auftragsbeschreibung (Zielvorgaben), Mitwirkung und Steuerung von Planung und Projektierung, Prüfung der Ausschreibungsunterlagen (Mengengerüst, Pflichtenheft, etc.), Baustellenbesprechungen, laufende Kontrollen und Abweichungsanalysen, aktive Teilnahme an den Planungs-, Baukommissions- und weiteren Projekt-Sitzungen als Vertreter der Bauherrschaft, damit Projektänderungen und Nachträge - soweit möglich - vermieden werden können.

Grundsätzlich ist die Überwachung der Vertragserfüllung und die Einhaltung der Ausgabenbewilligung Pflicht der Dienststellenleitenden. Zudem haben die Dienststellen der Bau- und Umweltschutzdirektion für wesentliche Projekte quartalsweise eine Berichterstattung zu führen und der Direktion vorzulegen. Über alle aktiven Projekte ist mit den vorgesehenen Instrumenten zu berichten.

2.2. Gründe für Verzögerungen bei Bauprojekten

Die wichtigsten Verzögerungsfaktoren sind in den Genehmigungsverfahren der Bauprojekte zu suchen – sei es für das Plangenehmigungsverfahren oder die Bewilligung der finanziellen Mittel (u.a. durch fakultatives Referendum oder Initiativen).

Ein grosses Risiko für Projektverzögerungen beinhaltet immer die öffentliche Auflage von Infrastrukturprojekten. Eine öffentliche Auflage ist unabdingbar im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung und Einsprachen führen zu Verzögerungen. Hier geht dann vor allem viel Zeit verloren, sobald Einsprachen ans Gericht weitergezogen werden, da die Behandlungsfristen, auch bei einfachen und klaren Fällen, sehr lang sind. Grossprojekte dauern vom Start der Planung bis zum Start Realisierung rasch zehn Jahre.

2.3. Verbesserungen/Anpassungen des Prozesses

Aktuell ist die Bau- und Umweltschutzdirektion daran, gemäss neuem FHG den erwähnten Prozess Investitionsvorhaben und Raumbegehren bis spätestens Ende 2018 zu überarbeiten und anzupassen. Einige Elemente des neuen FHG wurden im Investitionsbereich bereits seit 2012 angewendet und müssen nun noch modifiziert werden (bspw. Teile der Wirtschaftlichkeitsrechnung).

Die neuen Ausgabenkompetenzen und das neue Ausgabenrecht machen weitere Anpassung notwendig. Seit einigen Jahren wird für Unterhalts- bzw. Instandsetzungsprojekte ein vierjähriger Verpflichtungskredit (neu: Rahmenausgabenbewilligung) vom Landrat bewilligt. Diese Vorlage umfasst den Zeitraum von vier Jahren und beinhaltet projektspezifisch den Finanzbedarf zur Werterhaltung und somit Erfüllung des Leistungsauftrags der kantonalen Gebäude- und Strasseninfrastruktur.

2.4. Fazit

Hierarchieabhängige und mehrstufige Entscheidungsprozesse mit zahlreichen Entscheidungs- und Mitentscheidungssträgern, wie sie beim Kanton vorherrschen, sind zeitintensiver als in kleineren Organisationen mit schlanken Strukturen. Geschäfte oder Bauvorhaben von grosser finanzieller Tragweite oder grosse entwicklungsplanerische Veränderungen müssen in einem demokratisch legitimierten System breit abgestützt sein – dies benötigt jedoch Zeit und Ressourcen. Da die Vorhaben durch Steuergelder finanziert werden, ist es korrekt, dass zahlreiche Akteure (Gemeinden, Nachbarkantone, Bund, Nutzer, Parteien, Verbände, etc.) einbezogen werden. Der Landrat muss die Möglichkeit haben, sich eine Meinung zur Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit bilden zu können. Verzögerungen gehören also aufgrund der gesetzlichen Abläufe, politischen Institutionen und rechtsstaatlichen Instrumenten ein Stück weit zum demokratischen System. Die

Bau- und Umweltschutzdirektion arbeitet so, dass durch vorausschauende Planung und mit der Erfahrung der Baudienststellen und Projektleitenden beeinflussbare Verzögerungen sowie daraus resultierende Mehrkosten rechtzeitig erkannt, verhindert oder minimiert werden können. Der Prozess Investitionsvorhaben und Raumbegehren wird bis spätestens Ende 2018 durch die Bau- und Umweltschutzdirektion überarbeitet, u.a. wird dabei auch das bestehende Projektcontrolling bei Bauprojekten überprüft und falls notwendig angepasst.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016/177 «Überprüfung der Prozesse bei der Bewilligung von Bau-Investitionen» abzuschreiben.

Liestal, 08. Mai 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann