

Beschluss des Landrats vom 29.11.2018

Nr. 2366

15. Überprüfung der Prozesse bei der Bewilligung von Bau-Investitionen 2016/177; Protokoll: bw

Landratspräsident **Hannes Schweizer** (SP) begrüsst die Gäste aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden. Das erweiterte Büro des Kantonsrats Appenzell Ausserrhoden wird vom Kantonsratspräsidenten Beat Landolt und Kantonsschreiber Roger Nobs angeführt und darf einen, hoffentlich, interessanten Tag im Baselbiet erleben.

Die Traktandenliste der heutigen Landratssitzung wurde den Gästen übergeben. Sie umfasst 60 Traktanden. An die Landratsmitglieder: Dabei handelt es sich genau um die Anzahl Traktanden, welche der Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden in einem Jahr behandelt. Nehmen wir uns ein Beispiel am Erfolgsrezept des Kantons Appenzell Ausserrhoden.

Herzlichen Dank für euer Kommen, eure Anwesenheit ehrt den Landrat. *[Applaus]*

Kommissionspräsident **Urs Kaufmann** (SP) berichtet, dass Landrat Klaus Kirchmayr in seinem Vorstoss bemängelte, dass viele Bauprojekte des Kantons unnötig verzögert werden, weil zu viele Entscheidstufen oder eine falsche bzw. nicht stufengerechte Kompetenzordnung innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Parlament bzw. zwischen Kanton und Gemeinden bestehen.

Dies führe dazu, dass Bauprojekte aufgrund der Verzögerungen viel teurer werden. Der Regierungsrat wurde aufgefordert, zu prüfen und zu berichten, wie der Bewilligungsprozess von Bau-Investitionen angepasst werden kann, so dass es zu weniger teuren Verzögerungen kommt. Insbesondere sollten die aktuellen Prozesse auf ihre Stufengerechtigkeit und ihre Einbettung in die sonstigen Finanzentscheidungskompetenzen überprüft werden. Der Landrat hat das Postulat am 2. Juni 2016 mit 40:37 Stimmen überwiesen.

Der Regierungsrat zeigt in seinen Ausführungen einerseits die Schwierigkeiten der Planung von kantonalen Bauvorhaben auf. Mehrstufige Entscheidungsprozesse mit zahlreichen Entscheidungs- und Mitentscheidungsträgern, wie sie beim Kanton vorherrschen, sind zeitintensiver als in kleineren Organisationen mit schlanken Strukturen. Es gibt Geschäfte oder Bauvorhaben von grosser finanzieller Tragweite oder mit grossem Veränderungspotential. Diese müssten demokratisch legitimiert und breit abgestützt sein. Das bedingt Zeit und Ressourcen. Nicht zuletzt im politischen Prozess und in gerichtlichen Beschwerdeverfahren kann nicht mit vorgegebenen Fristen kalkuliert werden. Die jeweilige Dauer ist ungewiss. Es wurde auch klar darauf hingewiesen, dass gerade parlamentarische Prozesse einiges an Zeit einnehmen. Durchschnittlich betragen die Behandlungsfristen von Geschäften, die Bauinvestitionen behandeln, in der vorberatenden Kommission und im Landrat 30 Wochen. Die Bau- und Planungskommission hat dies thematisiert und war sich einig, dass sie die richtigen Signale erhält, sollten Geschäfte prioritär behandelt werden.

Es gibt weitere kantonale Instrumente, um Projekte möglichst sach- und kostengerecht abwickeln zu können. Dazu gehören beispielsweise ein aktives Projekt-Controlling oder das interne Kontrollsystem (IKS).

Insgesamt arbeitet die BUD in einer Art und Weise, 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. Aktuell ist die BUD daran, den 2012 etablierten Prozess Investitionsvorhaben und Raumbegehren bis spätestens Ende 2018 zu überarbeiten. Damit soll das bestehende Projektcontrolling bei Bauprojekten überprüft und falls notwendig angepasst werden.

In der Kommissionsberatung wurden nicht zuletzt verschiedene alltagspraktische Probleme der

Planung thematisiert. Eine Frage betraf dabei die personellen Ressourcen von Hochbau- bzw. Tiefbauamt. So sei die zehnpromtente Stellenreduktion im Rahmen der Sparbemühungen der vergangenen Jahre einer der Gründe, warum nicht genügend Projekte parallel vorangetrieben werden können, um bei Ausfällen (wie etwa im Fall des Margarethenstichs) ein anderes Projekt vorziehen zu können. Als Sofortmassnahme beschloss der Regierungsrat, dass die Ausgaben für Honorare für externe Planer erhöht werden. Längerfristig, so hiess es seitens der Direktion, sei aber abzuklären, ob es nicht doch wieder mehr personelle Ressourcen brauche. Klar ist, dass es zu wenig Stellen gebe, um die Projekte im Investitionsprogramm fristgerecht umzusetzen. Diese Personalfrage ist auch angesichts eines stark ausgeweiteten Immobilien-Portfolios im Zuge der Übernahme von Schulbauten durch den Kanton ein grosses Thema, das es zu beachten gilt. Es wurde darauf hingewiesen, dass die genannten Möglichkeiten im Zusammenhang mit den externen Planern nur ein Tropfen auf den heissen Stein sei. Viele Aufgaben des Hoch- und Tiefbauamts sowie des AIB können nicht an externe Planer ausgelagert werden.

Als problematisch und als Gründe für Verzögerungen könnten sich auch Gesetzesänderungen erweisen, hiess es weiter – so habe etwa das Behindertengleichstellungsgesetz zu verschiedenen Planänderungen geführt. Schwierig sei auch, dass die BUD oft nur Bestellungsempfängerin sei und damit die Vorgaben anderer Direktionen erfüllen müsse. Personalwechsel sind ein weiterer Faktor, der Projekte verzögern könnte.

Zugleich wurde aber auch gesagt, dass das neue Finanzhaushaltsgesetz Vereinfachungen mit sich gebracht habe – weil viele Projektkredite durch die erhöhten Ausgabenkompetenzen direkt vom Regierungsrat gesprochen werden könnten.

Die Bau- und Planungskommission beantragt dem Landrat mit 11:2 Stimmen, das Postulat 2016/177 abzuschreiben.

– *Eintretensdebatte*

Markus Meier (SVP) weist darauf hin, dass es in der Vorlage um Fristen und Tempo gehe. In diesem Sinne hält sich der Redner kurz. Die SVP-Fraktion teilt die Erkenntnisse der Kommission vollumfänglich und wird das Postulat einstimmig abschreiben.

Martin Rüegg (SP) schliesst sich seinem Vorredner an und erklärt, dass die SP-Fraktion ebenfalls die Abschreibung unterstütze. Ein Stück weit kann die Fraktion nachvollziehen, dass es manchmal einen langen Atem braucht, bis ein Projekt tatsächlich verwirklicht wird. Ein Kanton ist aber nun mal kein KMU und auch nicht mit Privaten zu vergleichen, die allein und schneller entscheiden können. Gerade grössere Projekte sind demokratisch zu legitimieren und müssen breit abgestützt sein. Nicht zuletzt die Mitglieder des Landrats und der vorberatenden Kommission wollen mitreden, Projekte optimieren und letztendlich entscheiden. Es geht um öffentliche Gelder, die sorgsam eingesetzt werden müssen.

Rolf Blatter (FDP) macht es kurz. Die FDP-Fraktion ist ebenfalls einstimmig für Abschreiben. Eine Seitenbemerkung: Wenn ein Projekt mit dem Umfang desjenigen des Margarethenstichs nicht kommt, wofür doch einige Finanzmittel eingestellt sind, ist es nicht realistisch, dass am nächsten Tag ein anderes Projekt aus der Schublade genommen werden kann. Es ist sicherlich nicht im Sinn der FDP-Fraktion, dass das Geld, das als Investitionen im Tief- und Hochbau eingeplant ist, nicht zur Gänze aufgebraucht wird, weil die Projekte in der Planung stottern. Die Verwaltung konnte aber glaubhaft aufzeigen, dass sie die Verzögerungen auf einem Minimum zu halten versucht.

Klaus Kirchmayr (Grüne) zeigt sich enttäuscht. Der Landrat hat das Postulat mit grosser Mehrheit überwiesen, um zu verstehen, ob es bei Bauinvestitionen zu viel Bürokratie gibt. Es handelt sich um ein parteiübergreifend unbestrittenes Anliegen, dass so wenig Bürokratie wie möglich er-

wünscht ist und die bewilligten Investitionen auch wirklich umgesetzt werden.

Der Auftrag war, zu prüfen und zu berichten. Es stellt sich die Frage, ob geprüft und nicht nur berichtet wurde. Eine seriöse Prüfung hätte auch die Abläufe auf der Finanzseite angeschaut. Fakt ist, es wurde praktisch noch nie ausgegeben, was bewilligt wurde. Auch ein Vergleich mit anderen Kantonen wäre Teil eines seriösen Prüfauftrags gewesen. Die Frage, was verbessert werden könnte, wurde auch nicht beantwortet. Es ist nicht möglich, dass nichts besser gemacht werden könnte. Wenn der Wille, Bürokratie abzubauen und das bewilligte Geld tatsächlich zu investieren, wirklich besteht, dann muss der Landrat den Mut haben, in der Verwaltung genau hinzuschauen. Der Redner hat den Eindruck, dass die BUD nicht genügend gut hingeschaut und die Kommission nicht genügend gut nachgehakt haben. Das Postulat soll nicht abgeschrieben werden.

Landratspräsident **Hannes Schweizer** (SP) relativiert die Aussage zur Überweisung mit grosser Mehrheit. Der Vorstoss wurde mit 40:37 Stimmen überwiesen.

Felix Keller (CVP) möchte einen weiteren Punkt relativieren. Nicht bei jedem Projekt ist eine Kostenüberschreitung festzustellen. Dennoch hat der Redner ein gewisses Verständnis für die Unzufriedenheit von Klaus Kirchmayr. Dem Redner selbst ging es ähnlich. Vielleicht war auch nicht verständlich, wohin die Reise gehen sollte oder was die Intention des Postulats war. Der Votant ist der Meinung, es geht nicht darum zu sagen, dass Projekte aufgrund des bestehenden Prozesses verzögert werden, sondern dass die zusätzlichen Ehrenrunden, also die ausserplanerischen Verzögerungen, zu Unmut führen. Je länger der Planungsprozess eines Projektes dauert, desto teurer wird es in der Umsetzung. Unter Kapitel 2.1 im Bericht des Regierungsrats werden die Grundlagen ausführlich ausgewiesen. Kapitel 2.2 (Gründe für Verzögerungen bei Bauprojekten) ist hingegen ein sehr kurzer Abschnitt, der hauptsächlich externe Ursachen als Gründe bezeichnet. Interne Gründe werden keine aufgeführt. Sehr erfreut nimmt der Votant zur Kenntnis, dass das neue Finanzhaushaltsgesetz beschleunigend wirkt. Erstaunt hat das Fazit: «Verzögerungen gehören also aufgrund der gesetzlichen Abläufe, politischen Institutionen und rechtsstaatlichen Instrumenten ein Stück weit zum demokratischen System.» Das kann nicht das Fazit der Postulatsantwort sein, weshalb die CVP/BDP-Fraktion auch ein wenig Mühe mit der Antwort hat. Das Postulat einfach stehen zu lassen, bringt jedoch auch nichts. Allenfalls braucht es einen weiteren Vorstoss mit einem klaren Ziel. Die CVP/BDP-Fraktion wird das Postulat abschreiben.

Oskar Kämpfer (SVP) wiederholt ebenfalls das Wort «relativieren». Dies jedoch nicht, um Klaus Kirchmayr zu beruhigen, sondern um ihm aufzuzeigen, dass er möglicherweise den falschen Weg für sein angestrebtes Ziel gewählt hat. Fakt ist, die Organisation einer Direktion ist Aufgabe des Regierungsrats. In einer Antwort auf einen Vorstoss, welcher Prozesse hinterfragt, wird der Regierungsrat selbstverständlich nicht seine Strukturen hinterfragen. Das ist genau das Problem in diesem Thema. Möchte man etwas verbessern, muss dort angesetzt werden. Dennoch wurde geprüft und berichtet. Wenn die Erkenntnis gekommen wäre, dass an einem anderen Punkt angesetzt werden muss, wäre die SVP-Fraktion sicherlich auch nicht unzufrieden.

Klaus Kirchmayr (Grüne) korrigiert, er habe nicht gesagt, dass die Projekte des Kantons generell die Budgets überschreiten. Diesbezüglich wurden seit der Ära Krähenbühl Fortschritte gemacht. Kostenüberschreitungen sind nicht mehr das eigentliche Problem, sondern dass Investitionen nicht im vollen Umfang getätigt werden und dass es in der Regel lange dauert. Der Redner möchte wissen, ob es wirklich so lange oder im Vergleich zu anderen Kantonen länger dauert. Dem Vorredner wird Recht gegeben, die Organisation der Direktionen ist Sache des Regierungsrats. Nichtsdestotrotz ist der Votant überzeugt, dass es möglich sein muss, Schwächen bei internen Prozessen, vor allem wenn es um die Abstimmung zwischen Staatsebenen geht, aufzuzeigen.

Dies wurde überhaupt nicht angeschaut. Somit wurde nicht vollständig geprüft. Erst wenn genügend geprüft wurde, soll das Postulat abgeschrieben werden.

Regierungsrätin **Sabine Pegoraro** (FDP) bittet darum, das Postulat abzuschreiben. Gibt es zu viel Bürokratie in den Investitions- und Planungsprozessen? Diese Frage kann man sich selbstverständlich immer stellen. Allenfalls ist genauer zu definieren, was mit Bürokratie resp. welche Prozesse oder welche Teile davon gemeint sind.

Die BUD ist immer offen für Kritik. Sie ist aber darauf angewiesen, dass diese anhand konkreter Projekte angebracht wird. Die BUD wird den ganzen Prozess Investitionsvorhaben und Baubehringen überprüfen und dem neuen FHG anpassen. Das wird sicherlich eine gewisse Beschleunigung zur Folge haben. Die Regierungsrätin versichert, dass die BUD-Mitarbeitenden bemüht sind, die Prozesse so schnell als möglich voranzutreiben. Es gibt kein Interesse, die Projekte liegen zu lassen. Es gibt jedoch Schnittstellen, gerade mit dem System der Fachstellen, die nicht durch die BUD beeinflusst werden können. Dort braucht es teilweise auch Zeit.

Das Problem, dass die Jahrestranche von CHF 200 Mio. im Investitionsprogramm nicht immer voll ausgeschöpft wird, wurde erkannt und es wurden Massnahmen eingeleitet. Als Sofortmassnahme bis Ende Jahr wird mehr Honorar für externe Arbeiten wie Studien etc. zur Verfügung gestellt. Es wird weiter geprüft, wie der Output verbessert werden kann.

- *Schlussabstimmung*

://: Mit 72:8 Stimmen wird das Postulat abgeschrieben.
