



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Beantwortung Postulat Eugen Tanner [2006/317](#) vom 13. Dezember 2006: Klare Verantwortung bei Bauvorhaben

Datum: 10. Januar 2012

Nummer: 2012-003

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2012/003

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Beantwortung Postulat Eugen Tanner [2006/317](#) vom 13. Dezember 2006: Klare Verantwortung bei Bauvorhaben

vom 10. Januar 2012

1. Einleitung

Am 13. Dezember 2006 reichte Landrat Eugen Tanner das Postulat 2006/317 "Klare Verantwortung bei Bauvorhaben" ein. Das Postulat wurde am 10. Januar 2008 überwiesen. Der Wortlaut des Postulats:

Das neue Bildungsgesetz kam immer mal wieder unter Beschuss, und zwar nicht wegen den bildungspolitischen Inhalten sondern wegen den damit verbundenen Auswirkungen auf die Übernahme der Schulbauten, ein Problem, das heute noch nicht abschliessend geregelt ist. Nicht unwesentlich zu dieser unerfreulichen Situation beigetragen haben unklare Verantwortlichkeiten innerhalb der Regierung. Eine sehr ähnliche Situation haben wir zurzeit bei der Raumfrage der FHNW, nämlich Raumbedarf betr. Pädagogik/Soziale Arbeit und Life Sciences in Muttenz. BKSD und BUD spielen sich gegenseitig den "Schwarzen Peter" zu.

Drittes Beispiel: Der Bericht der GPK-PUK zu den Vorkommnissen rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus am Kantonsspital Liestal vom [18.06.2003](#) hat unter anderem aufgezeigt, wie bedeutsam und wichtig bei einem Bauvorhaben das Engagement und die Einflussnahme des künftigen Nutzers einer Baute/Anlage ist.

Die heutige Aufgabenteilung innerhalb der kantonalen Verwaltung resp. der Direktionen ist so, dass die Verantwortung für "Bauten" an sich bei der BUD liegt, auch wenn sie das zu erstellende oder zu sanierende Bauwerk selber nicht zur Aufgabenerfüllung braucht. Eine derartige Aufgabenteilung ist mit gewichtigen Nachteilen - und dies bereits im Vorfeld, nämlich bei der Evaluation/Bedarfsabklärung - verbunden und entspricht nicht einem umfassenden Verantwortlichkeitsprinzip.

Der Regierungsrat wird daher ersucht:

- *eine Neuregelung der Zuteilung der Verantwortlichkeiten dahingehend zu prüfen, dass diejenige Direktion, welche zu ihrer Aufgabenerfüllung eine Baute/Anlage benötigt, nicht nur den Bedarf ermittelt resp. die Vorgaben definiert, sondern auch die entsprechende Kreditvorlage - unter Einbezug der Fachinstanzen der BUD oder allenfalls anderer Direktionen - vorbereitet, im Landrat vertritt und damit die inhaltliche Verantwortung übernimmt (beispielsweise die BKSD für Schulbauten), wobei die Fachverantwortung bezüglich Ausführung bei der BUD verbleibt.*
- *und dem Landrat Bericht zu erstatten.*

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat das Postulat geprüft. Das Thema der Verantwortlichkeiten bei Bauvorhaben oder allgemein Verantwortlichkeiten für die Infrastrukturen im Verwaltungsvermögen beinhaltet verschiedene Aspekte. Auf verschiedenen Ebenen wurden seit der Einreichung des Postulats Optimierungsmassnahmen eingeleitet, auf Tauglichkeit geprüft, umgesetzt oder stehen noch an. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Die nachfolgenden Ergebnisse zeigen den Schwerpunkt des im Postulat angesprochenen Bereichs der Bauvorhaben auf. Im Kapitel 7 wird kurz auf übergeordnete mögliche Optimierungsschritte der Zukunft eingegangen.

3. Bisherige Handhabung der Verantwortlichkeit

3.1 Kostenverantwortung und Investitionsplanung

Die Verantwortung für die Bereitstellung von Infrastrukturen und deren Finanzierung trägt das Hochbauamt. Diese Situation kann zu Problemfeldern und Fehlanreizen führen:

- Bedarf und Finanzmittel können nicht optimal koordiniert werden
- Die Nutzer definieren ihre Ansprüche an die Infrastrukturen ohne ausreichende Berücksichtigung der entsprechenden finanziellen Konsequenzen, was tendenziell zu hohen Anforderungen führt (Umfang und Standard)
- Interessen der Nutzer widersprechen den Interessen des Gebäudeeigentümers, -erstellers und -bewirtschafters (fehlende Variantenprüfung, unwirtschaftliche Lösungen)

Diese Zuteilung der Verantwortungen stellt komplexe Anforderungen an die Finanzprozesse und bei grösseren Bauvorhaben somit auch an die Investitionsplanung. In diesem Bereich zeigt das aktuelle Modell - insbesondere auch unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass zahlreiche Projekte anstehen und die Finanzierung nicht gesichert ist - Optimierungsbedarf:

- Die verschiedenen Budgetprozesse (Investitionsplanung und Finanzplanung) können noch besser koordiniert und verstärkt systematisiert werden.
- Die Investitionsplanung kann überdirektional noch besser koordiniert und auf die strategischen Ziele ausgerichtet werden. Bei der Priorisierung der Projekte besteht noch Optimierungspotential.
- Der Aufwand für zusätzliche interne und externe Abklärungen kann vermindert werden.

3.2 Strategische Bedarfsplanung (Bedarfsermittlung und -anmeldung)

Das Hochbauamt des Kantons Basel-Landschaft ist zuständig für die Bereitstellung der für die Verwaltungstätigkeiten notwendigen Infrastrukturen (exkl. Spitäler und Kläranlagen). Die Bestellung von räumlichen Infrastrukturen der jeweiligen Direktionen/des Kantonsgerichts (Nutzer) erfolgt in unterschiedlicher Form: Landrats- und Regierungsratsbeschlüsse, Direktionsaufträge sowie Bedarfsmeldungen, welche schriftlich eingereicht werden.

Ab diesem Zeitpunkt liegt die Verantwortung beim Hochbauamt, welches die weiteren Schritte einleitet und auch die Finanzierung für weitere Abklärungen/Planungen und die Realisierung sicherzustellen hat. Das Hochbauamt prüft im Rahmen seiner Möglichkeiten die Bedarfsmeldung auf Bedarf, Vollständigkeit, Rahmenbedingungen sowie weitere wichtige Inhalte. Nicht selten erweist sich dies als schwierig, weil einerseits die Notwendigkeit des Begehrens nicht vom Hochbauamt beurteilt werden kann und von Seiten Nutzer eine neutrale Zweitmeinung nur in wenigen Fällen

vorliegt, und andererseits für die Bedarfsüberprüfung wichtige, verbindliche Grundlagen nicht oder nur teilweise vorliegen (z.B. übergeordnete Konzepte und Strategien und Betriebskonzepte, mittel- und langfristige Bedarfsentwicklungen wie z.B. Schulentwicklungen und Schülerzahlen, sowie daraus resultierende konkrete Raum- und Funktionsprogramme, etc).

Diese Praxis hat Nachteile. Folgen dieser teilweise fehlenden oder zu wenig strategisch untermauerten strategischen Bedarfsplanungen inkl. notwendiger erster Lösungsansätze (entspricht der ersten Phase 11 Lösungsstrategien gemäss der Projektstruktur nach der SIA-Norm 102) seitens der Nutzer können sein:

- Es wird Raum erstellt, welcher nicht dem mittel- bis langfristigen Bedarf entspricht oder es kommt im Verlaufe der Planung/Realisierung zu mehrfachen Beststellungsänderungen.
- Erforderliche Abklärungen, Studien und Erarbeitung von entscheidenden Grundlagen müssen durch das Hochbauamt federführend erstellt und ausserhalb des Budgets finanziert werden. Personelle Ressourcen im Hochbauamt können nicht immer kurzfristig zur Verfügung gestellt werden.
- Die noch zu erarbeitenden Grundlagen führen zu unliebsamen Verzögerungen in der Projektabwicklung und ab und zu zu Unstimmigkeiten zwischen den Bestellerdirektionen und dem Hochbauamt.

Daher besteht in dieser Phase der Bedarfsermittlung/-anmeldung bezogen auf die Zuständigkeiten klar Handlungsbedarf.

3.3 Objektplanung und -realisierung

Ist ein Projekt zur Planung resp. Ausführung bestimmt, so sind die Abläufe klarer. In den Phasen Projektierung, Ausschreibung und Realisierung sind die Bearbeitungsprozesse im Hochbauamt präzise vorgegeben. Dabei hält sich das Hochbauamt an die SIA-Norm 102 (Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten) mit den Hauptphasen Machbarkeitsstudien, Auswahlverfahren, Vor- und Bauprojekt, Baubewilligungsverfahren, Ausschreibung, Ausführungsplanung, Ausführung und Inbetriebnahme. Mittels detaillierten, vom HBA definierten Prozessen mit Meilensteinen sind die betroffenen Nutzer in die Planungs- und Ausführungsprozesse eingebunden. Sie tragen die inhaltliche Verantwortung, in dem sie Zwischenresultate wie Vorprojekt, Bauprojekt sowie Ausführungsprojekt genehmigen und wichtige Projektunterlagen schriftlich unterzeichnen.

In diesen Phasen liegt die Verantwortung, inkl. Erarbeitung der notwendigen Landratsvorlagen (Projektierungskredit- und Baukreditvorlagen) beim Hochbauamt, welches als professionelles Bau-fachorgan über die notwendigen Projektmanagement-Erfahrungen verfügt. Aus Sicht der Bau- und Umweltschutzdirektion drängt sich in diesen Phasen keine wesentliche Neuregelung oder Präzisierung der Zuständigkeiten auf.

4. Zielsetzung

4.1 Kostenverantwortung und Investitionsplanung

Durch eine stärkere Verknüpfung von Bedarf und Finanzierung sollen Fehlanreize vermieden werden. Das Auftragsverhältnis zwischen Nutzer und dem Hochbauamt ist zu präzisieren. Entsprechende Lösungen sind zu prüfen und umzusetzen.

Die Prozesse der Bedarfsermittlung und der Finanzplanung sind zu optimieren (Verantwortlichkeiten, Instrumente, zeitliche und inhaltliche Kanalisierung). Mit der Einführung und Umsetzung eines

geregelten Vorgehens werden die z.T. aufwändigen Arbeitsschritte stufengerecht und mit optimierten Ressourcen umgesetzt. Die Priorisierung und ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz sind gewährleistet.

4.2 Strategische Bedarfsplanung

Es ist die Aufgabe der Nutzer, die notwendigen Bedarfsplanungen auszulösen, zu finanzieren und diese im Rahmen des systematisierten Ablaufs gemäss 4.1 einzubringen. Dazu gehören u.a. auch die Ausarbeitung von Betriebskonzepten, Raum- und Funktionsprogrammen, die Bereitstellung von notwendigen Betriebsstandards sowie die Berechnung von Folgekosten (Betriebskosten). Von den Direktionen resp. dem Gericht sind die notwendigen Fachkompetenzen (z.B. Kompetenzen in den Bereichen Organisationsplanung) sicherzustellen, welche in der Lage sind, diese Prozesse zu führen und evtl. zu bearbeiten.

4.3 Objektplanung und -realisierung

In den Phasen Projektierung, Ausschreibung und Realisierung liegen die Federführung und die Verantwortung beim Hochbauamt. Die Nutzer unterstützen das Hochbauamt in der operativen Abwicklung im Rahmen der Einsitznahmen in der Projektorganisation. Einzige offene Frage stellt die Klärung der Verantwortung im Prozess der Projektierungskreditvorlage (Landratsvorlage 2-stufig) dar. Dies u.a. auch in Abstimmung mit der heutigen Praxis in der Zuteilung der zuständigen Landratskommissionen.

5. Lösungsansatz bei Bauvorhaben

5.1 Kostenverantwortung und Investitionsplanung

Eine Optimierung der Situation hat in einem ersten Schritt bereits stattgefunden. Mit der Festlegung von regierungsrätlichen strategischen Zielsetzungen liegt seit 2010 eine wichtige Grundlage für die Priorisierung und einen zielgerichteten Finanzmitteleinsatz vor. Die Vorhaben im Investitionsprogramm wurden 2010 erstmals priorisiert. Auch laufen Arbeiten zur Optimierung der Bedarfsmeldungen und Aufnahme in das Investitionsprogramm.

Die z.T. schon laufenden und noch anstehenden Optimierungsschritte haben folgende Zielsetzungen:

- den Prozess der Investitionsplanung mit der Finanzplanung und der Strategischen Planung BL zu verknüpfen
- die Verantwortlichkeiten zwischen dem Hochbauamt und dem Nutzer zu klären und das Auftragsverhältnis zu präzisieren

5.2 Strategische Bedarfsplanung

Die Bedarfsplanung und die strategische Planung müssen klar die Aufgabe und in der Verantwortung der Besteller-Direktion sein. Diese muss über die personellen Ressourcen, das notwendige Fachwissen sowie alle notwendigen Instrumente und Grundlagen verfügen um eine strategische Planung durchzuführen und die Grundlagen und Rahmenbedingungen für die präzise Bedarfsdefinition und die Ausarbeitung der Lösungsstrategien zu erstellen. Das Hochbauamt kann in der Phase der Lösungsstrategien, sofern diese bereits infrastrukturelle Elemente beinhalten, unterstützen und bezüglich der formalen Gestaltung von Raum- und Funktionsprogrammen Grundlagen bereitstellen.

5.3 Objektplanung und -realisierung

Wie unter Punkt 3.2 dargelegt, hat das HBA mit seinem Prozessmanagement die notwendige Erfahrung sowie die Instrumente um die Planung und Realisierung der Bauvorhaben unter Miteinbezug der Nutzer in der Projektorganisation sicherzustellen. Die einzige sinnvolle Änderung und Präzisierung ist die Zuständigkeitsregelung im Prozess Projektierungskreditvorlage. Details siehe unter 4.3.

5.4 Zuständigkeiten bei Landratsvorlagen

Zweistufiges Verfahren

Es entspricht der gängigen Praxis, dass die sogenannten Bedarfs- und Projektierungskreditvorlagen der nutzerseitigen landrätlichen Kommission federführend zugeteilt werden. Die Bau- und Planungskommission erstellt einen Mitbericht. Aus Sicht der Bau- und Umweltschutzdirektion ist es wichtig, dass die Verantwortung für die Bedarfs- und Projektierungskreditvorlage verstärkt auch durch die Nutzer wahrgenommen wird. Diese bearbeiten den Teil Bedarf in der Landratsvorlage, unterstützen das Hochbauamt im Mitberichtsverfahren und vertreten die Vorlage federführend in den landrätlichen Kommissionen. Das Hochbauamt koordiniert die Erstellung der Vorlage und das Mitberichtsverfahren, liefert die baurelevanten Inhalte der Vorlage und unterstützt die Nutzer in den Kommissionsberatungen. Ebenfalls übernimmt die Besteller-Direktion bis zur Verabschiedung der Bedarfs- und Projektierungskreditvorlage den Vorsitz im obersten Gremium der Projektorganisation. Dieses Vorgehen wird in den partnerschaftlichen Projekten unter der Federführung des Kantons Basel-Stadt und beim Projekt Neubau FHNW Muttens bereits angewandt und hat sich bewährt.

Der Prozess der Baukreditvorlage liegt in der Verantwortung der Bau- und Umweltschutzdirektion, vertreten durch das Hochbauamt. Die Vorlage wird einzig von der Bau- und Planungskommission bearbeitet.

Einstufiges Verfahren

Bei Bauprojekten unter CHF 10 Mio. kommt das einstufige Verfahren zur Anwendung. Der Inhalt der Landratsvorlage ist ein Baukredit. Bei diesen Projekten macht es keinen Sinn, im Verlaufe der Planungsarbeiten die Verantwortung auf der organisatorischen Ebene zwischen Nutzer und dem Hochbauamt aufzuteilen. Sinnvollerweise liegt der ganze Prozess eines einstufigen Verfahrens in der Verantwortung der Bau- und Umweltschutzdirektion, vertreten durch das Hochbauamt. Die Vorlage wird einzig von der Bau- und Planungskommission bearbeitet.

6. Auswirkungen / Konsequenzen

6.1 Auswirkungen / Konsequenzen seitens der Besteller-Direktionen resp. des Gerichts

Um die unter Kapitel 5 aufgeführten Aufgaben und damit verbunden die Verantwortung übernehmen zu können, benötigen die Besteller-Direktionen (inkl. Kantonsgericht) zuständige Personen, welche über die notwendigen Fachkompetenzen, insb. in den Bereichen strategische Bedarfsplanung und Betriebs- bzw. Organisationsplanung verfügen. Diese Disziplinen können durch eigene Ressourcen in den jeweiligen Direktionen abgedeckt oder als Dienstleistung auf dem Markt eingekauft werden. Bei Direktionen mit einem hohen Bedarf an strategischer Planung wie z.B. die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (Schulraumplanung) ist es empfehlenswert, eine feste und kompetente Besetzung dieser Funktion vorzunehmen, um das Wissen auf- und wo bereits vorhanden

auszubauen. In einigen Direktionen (inkl. Landeskanzlei und Gerichte) sind diese Aufgaben in Stabsfunktionen bereits delegiert.

6.2 Auswirkungen / Konsequenzen seitens der Bau- und Umweltschutzdirektion

Mit der konsequenten Umsetzung der unter Kapitel 4 vorgeschlagenen Lösung kann sich das Hochbauamt wieder vermehrt auf seine Kernkompetenz - die Projektierung und Realisierung von Bauvorhaben - konzentrieren.

7. Weiterführende Optimierungsschritte

Die Raumanforderungen in der kantonalen Verwaltung führen zu einer ständigen Ausweitung und Veränderung der Infrastrukturen im Verwaltungsvermögen. Im Zeitrahmen von 1996 bis 2010 ist die Raumfläche (inkl. Schulraum) um 70'841m² resp. 18.5% gestiegen. Ausgelöst wurden diese Raumerweiterungen insbesondere durch einen Mehrbedarf an Schulraum, aber auch durch einen Mehrbedarf an Büroarbeitsplätzen. In der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (2004 bis 2010: + 16%) und der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden (2004-2010: + 18%) ist ein hoher Zuwachs der Vollstellen zu verzeichnen. Raumrelevante Faktoren sind auch das Verhältnis von Vollstellen zu Mitarbeitendenzahl (durchschnittliche Beschäftigung). Hier weist die Bau- und Umweltschutzdirektion einen durchschnittlichen Faktor von 0.91 Wert (geringer Teilpensenanteil) aus. Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion weist mit dem Faktor von 0.71 einen höheren Teilpensenanteil aus. Dies erfordert in der Regel mehr physische Arbeitsplätze und somit auch mehr Bürofläche.

Diese Flächenerweiterungen führen zu Kostensteigerungen, die es mittel- bis langfristig zu stoppen gilt. Im bisherigen Modell trägt die Bau- und Umweltschutzdirektion die Verantwortung für die Finanzierung sämtlicher Infrastrukturkosten. Die Besteller-Direktionen resp. das Kantonsgericht stellen Ansprüche an die Infrastrukturen, welche keine direkten Auswirkungen in Form von Abschreibungen und Kapitalkosten auf ihre Erfolgsrechnung haben. Dieser Mechanismus beschränkt die Steuerungsmöglichkeiten der Bau- und Umweltschutzdirektion, eine Optimierung der Ressourcen für die Infrastrukturen im Verwaltungsvermögen ist nur beschränkt möglich (vgl. auch. 3.1).

Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass mit einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten, einer Formalisierung der Prozesse sowie einer Kostenabwälzung in der Staatsrechnung bzw. Finanzbuchhaltung auf den Verursacher die Kosten für die Infrastrukturen optimiert werden können. Der Eigentümer (Bau- und Umweltschutzdirektion, vertreten durch das Hochbauamt) erstellt und bewirtschaftet die Infrastrukturen. Die Benutzer hingegen tragen die Folgekosten der Investitionen in ihren Budgets. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wird im Rahmen der Überarbeitung des *Prozesses Raumbegehren und Investitionsvorhaben* der Verwaltung den Auftrag erteilen, mögliche Anreizsysteme zur Kostenreduktion im Infrastrukturbereich zu prüfen und die Chancen und Risiken eines Modell-Wechsels aufzuzeigen.

8. Umsetzung / Termine

Die aufgezeigten Lösungsansätze sind in verschiedenen Planungs- und Umsetzungsphasen. Eine Systematisierung des Prozesses für Investitionsvorhaben und Raumbegehren wird voraussichtlich 2011 noch verabschiedet und eingeführt.

Die Massnahmen im Bereich der strategischen Bedarfsplanung, der Objektplanung und -realisierung sowie der optimierten Zuständigkeit bei Landratsvorlagen (vgl. 5.2 bis 5.4) wird bereits seit 2009 umgesetzt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Stossrichtung richtig ist, dass die Konsequen-

zen der neuen Regelungen für die Besteller-Direktionen resp. das Gericht noch erheblich sind und dass dieser Aspekt noch weiter optimiert werden kann.

Die Prüfung und der Entscheid über eine Neuzuteilung der Verantwortung für die Folgekosten von Investitionen und Raumbeschaffungen (vgl. Punkte 7) haben bis spätestens Frühjahr 2013 zu erfolgen, so dass die Einführung auf das Budget 2014 möglich ist.

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat Eugen Tanner 2006/317 als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 10. Januar 2012

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

Zwick

der Landschreiber:

Achermann