

Bericht der Subkommission Geschäftsprüfung zur Inspektion der Bauabteilungen

Mitglieder des Ausschusses "Inspektion der Bauabteilungen": Verena Dubi (Präs.), Markus Metz, Urs Rediger

Vorbemerkungen

Die Subkommission Geschäftsprüfung beschloss an ihrer Sitzung vom 24. Februar 2003, in zwei Gruppen zwei Inspektionsthemen aufzugreifen. Der von Anne Mati präsierte Ausschuss untersuchte das Jugendhaus, der zweite die Bauabteilungen.

Der Ausschuss Bauabteilungen stellte in einer ersten Sitzung einen Fragenkatalog mit Fragen zur Organisation, zu den Aufgaben und den Personalbeständen der Bauabteilungen zusammen und schickte diesen zur Beantwortung an die zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter. Die Antworten dienten in einer weiteren Sitzung der Festlegung der Schwerpunkte der Inspektion:

1. Auswirkungen der neuen Gemeindeorganisation
2. Zusammenarbeit der verschiedenen Bauabteilungen
3. Anzahl der Baugesuche
4. Personalfuktuation
5. Langfristige Planung

Anschliessend ging eine zweite Serie von Fragen an die Bauabteilungen zur schriftlichen Beantwortung. In einer dritten Sitzung traf sich der Ausschuss mit den Gemeinderäten Rudolf Felber und Max Husi, dem Gemeindeverwalter Bruno Gehrig, der Abteilungsleiterin Pirkko Zimmermann (Abteilung Raumplanung und Umwelt) und den Abteilungsleitern Theo Hauser (Abteilung Bauadministration und Technische Betriebe) und Martin Ruf (Abteilung Verkehr - Strassen - Versorgung).

Ein erster Bericht zur Untersuchung der Bauabteilungen wurde der GRPK in der Sitzung vom 24. September 2003 vorgelegt. Eine Mehrheit der GRPK wünschte zusätzliche Angaben, insbesondere wurde ein Vergleich mit den Bauabteilungen anderer vergleichbarer Gemeinden verlangt. Dies führte dazu, dass die Subko einen Fragebogen erstellte und ihn mit der Bitte um Beantwortung an die Gemeinden Oberwil, Allschwil, Muttenz und Pratteln schickte. Zusätzlich bat sie die Bauabteilungen Binningen um Auskunft zur Zusammenarbeit der Abteilungen mit dem Fachgremium für Bau- und Planungsfragen und um umfassende Informationen zur Planung der Einstellhalle Schlosspark. Die erhaltenen Angaben wurden in einer zweiten Sitzung mit der Abteilungsleiterin, den Abteilungsleitern und den zuständigen Gemeinderäten besprochen. Die Ergebnisse flossen ein in:

6. Einstellhalle Schlosspark
7. Zusammenarbeit mit dem Fachgremium für Bau- und Planungsfragen
8. Vergleich mit den Bauabteilungen der Gemeinden Oberwil, Allschwil, Muttenz, Pratteln

Der Ausschuss dankt den Gemeinderäten und den Mitarbeitenden der Verwaltung für die rasche und ausführliche Beantwortung der Fragen.

1. Auswirkungen der neuen Gemeindeordnung auf die Bauabteilungen

Vor der Reorganisation der Gemeindeverwaltung (Binningen 2000 mit NPM und WOV) gab es in der Gemeinde eine Bauverwaltung mit diversen Dienstzweigen resp. Ressorts und einem Bauverwalter als Leiter. Seit 2000 bestehen drei Bauabteilungen mit je einer Abteilungsleitung. Da die Reorganisation zeitlich mit der Pensionierung des damaligen Bauverwalters zusammenfiel, ergaben sich für die Gemeinde durch die Abschaffung des Bauverwalterpostens keine Schwierigkeiten, d.h. die Streichung einer Hierarchiestufe tangierte keinen Besitzstand.

Die drei Bauabteilungen sind fachlich und personell in sich geschlossene Einheiten:

- Die Abteilung Bauadministration und Technische Betriebe (BT) umfasst das Sekretariat für alle Bauabteilungen, die Belegungsplanung (Turnhallen, Sportanlagen, Aulen, Kronenmattsaal), den Werkhof und die Gärtnerei, den Friedhof, die Sport- und Gartenbadanlagen usw. Sie ist ein Leistungszentrum, das für die Bevölkerung, für Vereine und Institutionen, die Gesamtverwaltung und vor allem die beiden anderen Bauabteilungen Leistungen erbringt. Momentan arbeiten 41 Personen plus ein Lehrling (in der Gärtnerei) mit total 3'435 Stellenprozent in dieser Abteilung, die meisten davon auf dem Werkhof, in der Gärtnerei und auf den Sportanlagen, inkl. Hallenbad.

Stellenplan Abt. BT:

Funktion/Ressort	Anzahl %
Abteilungsleiter	100
Bauadmin. und Sekretariat	200
Werkhof	1'400
Gärtnerei / Friedhof	682 / 300
Sportanlagen	573
Total	3'435

- Die Abteilung Raumplanung und Umwelt (RU) befasst sich mit der Raumplanung und Fragen des Umweltschutzes. Sie ist zuständig für alle Planungen im öffentlichen Hochbau (z.Z. Meiriacker-Schulhaus) und betreut Architekten und Bauherrschaften, die in Binningen bauen wollen, bezüglich Zonenvorschriften. Sämtliche Baugesuche werden in der Abteilung geprüft. Zudem ist sie zuständig für den Unterhalt der gemeindeeigenen Bauten, sowohl der öffentlich genutzten wie auch der Liegenschaften des Finanzvermögens. Personell ist sie die grösste Abteilung: zurzeit 41 Personen mit insgesamt 2'210 Stellenprozent und 54 Personen im Stundenlohn. Die meisten der im Reinigungsdienst tätigen Personen arbeiten in kleinen Pensen unter 50 %.

Stellenplan Abt. RU

Funktion/Ressort	Anzahl %
Abteilungsleiterin	100
Ressortleiter und techn. Sachbearbeiter	250
Abwarte	700
Schreiner/Abwart	100
Reinigungsdienst	1'060
Total	2'210

- Die Abteilung Verkehr – Strassen – Versorgung (VSV) ist mit 5 Personen (450 Stellenprozent) die personell kleinste Bauabteilung. Sie ist eine reine Planungsstelle, zuständig für Strassen- und Kanalisationsplanung und -unterhalt, Verkehrsfragen, Signalisation, Strassenbeleuchtung, Allmend und Parkraum, Abfallentsorgung, GGA, Bestattungen usw. Für die Ausführung zieht sie entweder die Abteilung BT (z.B. Werkhof für Strassenreinigung) oder private Firmen (etwa Baubetriebe für Strassenbeläge) bei.

Die Aufgabenzuteilung ergibt sich aus der Bearbeitung der Projekte resp. aus den betreffenden Reglementen. Die Ausführung der Bauarbeiten wird zu ca. 95 % an Privatunternehmer vergeben (Submission gemäss Beschaffungsgesetz.) Überschneidungen innerhalb der Bauabteilungen gibt es nicht.

Nach Aussagen der Gemeinderäte und der Abteilungsleitenden lässt sich nicht sagen, ob die alte Bauverwaltung oder die jetzige Struktur mit den drei selbstständigen Bauabteilungen besser funktioniert. Ein Vergleich sei kaum möglich, auch deshalb, weil nur gerade ein Abteilungsleiter schon in der alten Bauverwaltung gearbeitet habe und auch die zuständigen Gemeinderäte erst nach 2000 ihre jetzige Funktion übernommen hätten. Alle Abteilungsleitenden seien aber mit der derzeitigen Struktur zufrieden.

2.2. Zusammenarbeit

Da die drei Bauabteilungen alle im gleichen Gebäude untergebracht sind, ist die Zusammenarbeit auf raschem und unbürokratischem Weg gut möglich.

Positiv beurteilen die Abteilungsleiterin und die Abteilungsleiter die wöchentlich stattfindenden Sitzungen aller Abteilungsleitenden. Bei dieser Gelegenheit werde die ganze Leitung der Verwaltungsabteilungen über Neues informiert. Man erfahre dort, was in anderen Abteilungen anstehe und könne oft früher abschätzen, welche Aufgaben ev. auch bei der eigenen Abteilung anfallen könnten (Neuerungen im Bildungsbereich können räumliche Konsequenzen haben, mehr Asylanten bedeuten auch für die Bauabteilungen Arbeit usw.).

Die Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat funktioniert über den Kontakt zwischen den Abteilungsleitenden und den geschäftsführenden Gemeinderatsmitgliedern. Geschäfte, die einen GR-Beschluss erfordern, werden dem GR mit einem Bericht und Antrag der betreffenden Abteilung unterbreitet.

3. Anzahl der Baugesuche

Die Anzahl der eingereichten Baugesuche in den letzten vier Jahren schwankt zwischen rund 80 und etwa 105 pro Jahr. Mehrheitlich handelt es sich um Um- oder Erweiterungsbauten, wie z. B. Wintergärten, Dachfenster, Anbauten, Garagen usw. Gefolgt werden sie von Gesuchen für Einfamilienhäuser (2001 waren es 16, 2002 dann 13 Gesuche). Etwas weniger gebaut werden Mehrfamilienhäuser. Selten werden Gesuche für Wohn-/Geschäftshäuser eingereicht, im Jahr 2002 gar keine, im Vorjahr gerade mal 2. Der administrative Aufwand für die Gemeinde bleibt gleich, ob es sich um ein Baugesuch für ein grosses Mehrfamilienhaus oder für einen Wintergarten handelt. Allerdings ist der Aufwand für die fachliche Prüfung auf die Einhaltung der Zonenvorschriften unterschiedlich hoch.

4. Personalfuktuation

In den Jahren nach der Reorganisation verliessen einige Mitarbeitende die Bauabteilungen. Die gehäuft auftretenden Stellenwechsel gaben in der Öffentlichkeit zu reden. 2002 hat sich die Situation beruhigt; es fanden – ausser beim Reinigungspersonal – keine Kündigungen statt.

Der Gemeindeverwalter nennt für die gehäuft auftretenden Kündigungen der Jahre 2000 und 2001 folgende Gründe:

Einige Mitarbeiter konnten sich mit den veränderten Strukturen nicht anfreunden.

Einige taten sich schwer, eine Frau als Vorgesetzte zu akzeptieren.

Einige nützten die Unruhen, sahen sich nach anderen Arbeitsplätzen um und wechselten, wenn sie ihre berufliche Situation dadurch verbessern konnten.

In der Abteilung BT waren in drei Fällen gesundheitliche Gründe Anlass zur Aufgabe der Tätigkeit.

Im Nachhinein ist es müssig, herausfinden zu wollen, wo und ob damals Fehler gemacht worden sind. Umstrukturierungen bringen immer Unruhe mit sich. Bedauerlich sind Abgänge durch Kündigung dann, wenn gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freiwillig gehen.

5. Langfristige Planung

Ausgehend von der Tatsache, dass der Ausbau des Friedhofs (Urnenplätze und Gemeinschaftsgrab) verspätet in Angriff genommen worden ist, dass Urnen zwischengelagert werden müssen, wollte der Ausschuss wissen, wie die langfristige Planung eines solchen Bauvorhabens erfolgt. Die schriftliche Antwort der Bauabteilungen lautet:

- Bedarfserkennung und –erhebung (Anzahl Urnenplätze, Bausubstanz der Aufbahrungshalle, Bedarf Gemeinschaftsgrab)
- Aufzeigen von Realisierungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen
- Vorlage an den Einwohnerrat für den Planungskredit
- Durchführung einer Präqualifikation für die Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer (bzw. Ausschreibung des Planungsauftrags gemäss Beschaffungsgesetz)
- Wettbewerb zur Erlangung von Vorschlägen für die Realisierung (bzw. Ausschreibung des Planungsauftrags gemäss Beschaffungsgesetz)
- Abschluss der Planungsverträge
- Ausarbeiten der Projekte
- Vorlage an den Einwohnerrat für den Ausführungskredit
- Vergabe der diversen Bauaufträge gemäss Beschaffungsgesetz
- Abschluss der Werkverträge durch die eingesetzten Planer
- Bauausführung durch die Unternehmer
- Bauleitung durch die Planer, Oberbauleitung durch Mitarbeiter der Bauabteilungen
- Laufende Kostenkontrolle
- Abrechnung für Einwohnerrat

In der Sitzung mit den Abteilungsleitungen und den Gemeinderäten wurde dann zunächst als Begründung für den späten Baubeginn der Friedhofanlagen die Verzögerung durch Beschlüsse des Einwohnerrates genannt, d. h. die Behandlung durch die Bau- und Planungskommission und die Wiederaufnahme der Diskussion wegen eines Naturrasens statt der geplanten Buchsbaumhecken in einer zweiten ER-Sitzung. Der GRPK-Ausschuss wies darauf hin, dass die Einwohnerratsvorlage zur Erteilung des Baukredits schon in der ersten Einwohnerratssitzung mit der Aufforderung zur Beilegung vorgelegt worden sei, es seien bereits damals zwei Urnen zwischengelagert gewesen.

Relativ viel Zeit zwischen Bedarfsabklärung und Baubeginn verstreicht auch, wenn Wettbewerbe ausgeschrieben werden, was bei der Friedhofsumgestaltung und –erweiterung der Fall war.

Wechsel in der Abteilungsleitung und in den Zuständigkeitsbereichen der Gemeinderäte führten ebenfalls zu Verzögerungen.

Die Bauabteilungen stehen immer im Spannungsfeld zwischen voreiliger Planung und Durchführung und verspätetem Reagieren auf nicht vorhersehbare oder nicht vorhergesehene Situationen. Änderungen in der Bevölkerungsstruktur können in relativ kurzer Zeit Auswirkungen auf den Raumbedarf haben (Schul- oder Kindergartenzimmer, Altersheime usw.). Ein verändertes Verhalten der Bevölkerung kann neue Situationen schaffen, im Fall Friedhof die Nachfrage nach

Plätzen für Urnen statt Gräbern für Erdbestattung oder die Vergrößerung der Fläche des Gemeinschaftsgrabes, weil immer mehr Menschen ohne Nachkommen in erreichbarer Nähe leben und sterben.

6. Einstellhalle Schlosspark

Die Inangriffnahme des Gesamtprojekts Schlossgasse ist in den letzten Jahren hinausgezögert worden mit der Erklärung, es finde sich keine befriedigende und kostengünstige Lösung für eine Einstellhalle mit den gesetzlich vorgeschriebenen Parkplätzen. Obwohl mit der Vorlage "Gesamtprojekt Schlosspark" dem Einwohnerrat im Dezember 2003 eine gute Lösung für das Parkproblem vorgelegt worden ist und alle früher ins Auge gefassten Vorschläge ungünstigere Resultate gebracht hätten, war der Ausschuss der GRPK der Ansicht, die Suche nach Lösungen hätte schneller und umfassender erfolgen können. Zwar ergab die Untersuchung keine gravierenden Mängel oder Unterlassungen, aber sie zeigte auch nicht, dass der Gemeinderat seine strategische Aufgabe mit viel Elan wahrgenommen hätte.

7. Zusammenarbeit mit dem Fachgremium für Bau- und Planungsfragen

Dem Fachgremium für Bau- und Planungsfragen, einer ständigen gemeinderätlichen Kommission, gehören unter dem Vorsitz von Gemeinderat Rudolf Felber eine Juristin, zwei Architekten und ein Planer an. Von der Verwaltung sind die Abteilungsleiterin Raumplanung und Umwelt und der Abteilungsleiter Bauadministration und Technische Betriebe anwesend. Das Fachgremium behandelt sämtliche Projekte in Quartierplangebieten und aussergewöhnliche Baugesuche, bei denen z. B. Ausnahmeanträge vorliegen. Durchschnittlich finden 10 Sitzungen pro Jahr statt, an welchen mindestens zwei Projekte beraten werden. In den vergangenen zwei Jahren waren dies z. B.:

- Beratung von Quartierplanungen, etwa Kronenmatten Süd, Sager-Areal, Heyer-Areal, Rebgasse 108, Untere Hauptstrasse.
- Gesamtplanungen bei Überbauungen von mehr als 3'000 m², etwa Oberwiler- / Wassergrabenstrasse und Multenweg.
- Ausnahmeanträge betr. Vordächer, Dachaufbauten, Parkplatzerersatzabgaben.
- Beratung von Interpretationsfragen (Auslegung Bestimmungen Wintergärten, Dachformen usw.)
- Voranfragen und Abklärungen sowie Beratung einzelner Bauprojekte.

8. Vergleich mit den Gemeinden Oberwil, Allschwil, Muttenz und Pratteln

Den vier angeschriebenen Gemeinden Oberwil, Allschwil, Muttenz und Pratteln wurde ein Fragenkatalog zugestellt. Die Subko bat um Angaben zur Einwohnerzahl, zur Länge des Strassennetzes, Fläche der Grünanlagen, zur Anzahl der Beschäftigten und der Baugesuche usw. Die Gemeinden lassen sich nur bedingt vergleichen, unterscheiden sie sich doch sowohl von ihrer Grösse als auch von ihrer Infrastruktur her recht stark voneinander und auch von Binningen (Tabelle im Anhang). Auch wurden die Fragen nicht immer in allen Bauverwaltungen gleich aufgefasst, d.h. einzelne Zahlen sind nicht eins zu eins vergleichbar. Insgesamt ist aber die Subko der Ansicht, dass die verschiedenen Bauabteilungen in Relation zu Grösse und Aufgabenanfall alle etwa gleich viel Personal beschäftigen.

Umfassendere Untersuchungen zu Personalbeständen sprengen den Rahmen einer GRPK-Untersuchung. Diese müssten, wenn das gefordert wird, einem Büro für Personalfragen in Auftrag gegeben werden.

Schlussbemerkungen

Der Ausschuss "Inspektion der Bauabteilungen" ist überzeugt, dass in den Bauabteilungen gute und sorgfältige Arbeit geleistet wird und dass das Verhältnis zwischen den Bauabteilungen kollegial und offen ist. Er fragt sich aber, ob die Planung neuer Bauvorhaben nicht doch früher erfolgen müsste. Mit Verzögerungen auf dem Weg durch Gemeinderat, Einwohnerrat und Kommissionen ist immer zu rechnen, Zeiträume für Wettbewerbsausschreibung, Studium der Eingänge und Jurierung der Projekte sind eigentlich hinlänglich bekannt. Allerdings sind verschleppte Planungen und verzögerte Projekte nicht unbedingt den Bauabteilungen anzulasten, auch der Gemeinderat muss seine strategische Führungsaufgaben wahrnehmen.

Die schriftliche Beantwortung eines Fragenkatalogs durch die Bauabteilungen war sehr effizient und bildete eine gute Basis für die mündliche Befragung. Es fragt sich aber, wie offen eine Diskussion geführt werden kann, wenn neben den Abteilungsleitenden auch der Gemeindeverwalter und die zuständigen Gemeinderäte an der mündlichen Befragung teilnehmen.

Offen bleibt auch die Frage, ob nicht bei starken Personalwechslern in Abteilungen die GRPK frühzeitig eine Inspektion anstreben sollte.

Für den Ausschuss:

Vreni Dubi

Binningen, 12. Februar 2004