



---

**Kantonsrat**

Sitzung vom: 13. September 2011, vormittags

Protokoll-Nr. 373

Nr. 373

Motion Zängerle Pius und Mit. über kostengünstigeres öffentliches Bauen (M 818). Teilweise Erheblicherklärung als Postulat

Pius Zängerle begründet die am 25. Januar 2011 eröffnete Motion über kostengünstigeres öffentliches Bauen. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seiner Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates ist Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereit, die Motion als Postulat teilweise entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Im Planungsbericht B 139 über die Immobilienstrategie des Kantons Luzern haben wir die qualitativen und finanziellen Zielsetzungen für die Erstellung der kantonalen Hochbauten festgelegt. Wir wollen Immobilien, die die Betriebs- und Nutzeranforderungen optimal erfüllen, einen wirtschaftlichen Betrieb ermöglichen, flexibel und für zukünftige Nutzungen bestmöglich nutzungsneutral sind, in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht wegweisend sind, eine hohe bauliche Qualität aufweisen, in energetischer Hinsicht Vorbilder für energetisch gutes Bauen sind und die sicherheitsrelevanten Anforderungen wie Erdbebensicherheit, Brandschutz, Absturzsicherheit usw. erfüllen. Wir haben auch dargelegt, dass die Werterhaltung der vorhandenen Bausubstanz Vorrang vor Neuinvestitionen hat und wir jährlich rund 35 Million Franken (ohne Spital- und Klinikbauten) für die Werterhaltung der bestehenden Bausubstanz und die Tilgung des langjährigen aufgeschobenen Unterhaltsbedarfs aufwenden müssen.

Immobilien zeichnen sich durch einen sehr langen Lebenszyklus aus. Der Standort, die baulichen und betrieblichen Anforderungen sowie Rendite und Risiko sind die wichtigsten Entscheidungskriterien bei Investitionen. Werden diese Faktoren lediglich auf der Basis der Erstellungs- oder Erwerbskosten in Verbindung mit der aktuellen Ertragssituation ermittelt, bleiben wichtige immobilientypische Charakteristika unberücksichtigt. Dies schlägt sich langfristig in den Betriebskosten nieder. Je nach Immobilientyp übersteigen diese schon nach fünf bis fünfzehn Jahren die Höhe der ursprünglichen Investitionskosten. Eine Faustregel besagt, dass die Erstellungskosten lediglich 20 bis 30 Prozent der gesamten Lebenszykluskosten betragen. Die übrigen Kosten fallen in der Nutzungsphase an. Mit einer umfassenden Planung, die auch die Facility-Ansprüche berücksichtigt, können Mehrkosten der Erstinvestition häufig bereits nach mehreren Jahren amortisiert werden. Die Mehrzahl der institutionellen und öffentlichen Bauherren hat diese Chance erkannt. Auch der Bund hat "Nachhaltigkeit auf allen Ebenen" als sein Kredo festgelegt. Die Grundlagen eines nachhaltigen Immobilienmanagements sind auch in die Immobilienstrategie des Kantons Luzern eingeflossen.

Am 11. September 2007 haben Sie das Postulat P 140 über die zukünftige Finanz- und Investitionspolitik des Kantons Luzern erheblich erklärt. Wir haben Ihnen in unserer Antwort dargelegt, dass in den vorherigen Jahren zur Stabilisierung des Finanzhaushaltes Kürzungen auch bei den Investitionen notwendig waren. Bereits damals haben wir dargelegt, dass der Werterhalt der bestehenden Anlagen und die Realisierung von strategisch wichtigen zukunftsorientierten Projekten mit dem Investitionsniveau der vorangehenden Jahre nicht gewährleistet werden kann. Mit einer kontinuierlichen Erhöhung der Nettoinvestitionen auf über 200 Millionen Franken im Jahre 2010 (inklusive Spitalbauten) und einer weiteren Erhöhung in den darauffolgenden Jahren wollten wir den Nachholbedarf bei den Hoch- und Tiefbauten zumindest teilweise abdecken. Im Sinne dieser Darlegungen haben wir Ihnen mit der Botschaft B 174 über die Verwendung eines Teils der Mittelreservation der Spitalbauten beantragt, einen Kredit von 11,461 Millionen Franken für den Erwerb der Immobilien der Heilpädagogischen Schule Willisau und einen

Kredit von 23 Millionen Franken zugunsten des Globalbudgets 2011 für kantonale Hochbauten zu bewilligen. Auf diese Botschaft sind Sie aber nicht eingetreten und haben stattdessen das Globalbudget 2011 für Investitionen kantonale Hochbauten von 35,5 auf 50 Millionen Franken erhöht. Gegenüber unserem Antrag reduzierte sich daraus das Globalbudget 2011 für kantonale Hochbauten um 8,5 Millionen Franken. Zusätzlich haben Sie im Rahmen der Beratung des integrierten Finanz- und Aufgabenplanes (IFAP) 2011 bis 2015 die Bemerkung überwiesen, dass die Kredite für die Infrastruktur Investitionen kantonale Hochbauten in den Jahren 2012 bis 2015 von 60 auf 50 Millionen Franken zu reduzieren seien. Diese Beschlüsse machten die einschneidende Verzichtsplanung notwendig. Weiter kann die im Postulat P 140 in Aussicht genommene Investitionsstrategie nicht vollzogen werden und die Verzichtsplanung muss auf weitere Projekte ausgedehnt werden.

Mit der Motion beantragen Sie die Kosten von Hochbauinvestitionsprojekten mit klaren Vorgaben zu reduzieren. Zu Ihren Forderungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Die Anforderungen für die Planung und Ausführung von Bauprojekten sind zentrale Bestandteile einer Immobilienstrategie. Wir haben im Planungsbericht B 139 über die Immobilienstrategie des Kantons Luzern, den Sie am 22 März 2010 zur Kenntnis genommen haben, diese Vorgaben festgelegt. Sie stützen sich auf gesetzliche Vorgaben, Verordnungen, Vorschriften und Weisungen (z. B. Planungs- und Baugesetz, Energiegesetz und -verordnung, Behindertengleichstellungsgesetz, Brandschutzvorschriften), auf Normen und Richtlinien (z. B. SIA-Normen, erdbebensicheres Bauen, SUVA-Richtlinien) und auf kantonale Planungsinstrumente (z. B. kantonaler Richtplan, Planungsbericht Energie, Energiekonzept usw.).

Ein zentraler Kostenfaktor bei Bauprojekten ist die Definition von Standards, einerseits der Bedarfs- und Flächenstandards, andererseits der Baustandards. Wir legen die Flächenstandards pro Teilportfolio (Schulen, Verwaltung, Gefängnisse usw.) fest und überprüfen sie regelmässig im Rahmen eines Benchmarkings mit den Grundlagen kantonaler Hochbauämter und des Bundes. Die Baustandards werden einerseits durch gesetzliche Vorgaben und andererseits durch projektspezifische Anforderungen und Facility-Ansprüche definiert. Die stetig wachsenden Ansprüche an Bauwerke machen eine laufende Überprüfung der Standards notwendig.

Die Beauftragung von Planungen und Ausführungen von Bauprojekten hat gemäss dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBG) zu erfolgen. Je nach Aufgabenstellung erfolgt die Ausschreibung als Architekturwettbewerb, als Generalplanerausschreibung oder Totalunternehmerausschreibung. Die Projektanforderungen und -vorgaben entsprechen den Grundlagen der Immobilienstrategie. Die Vergabekriterien sind für die Beurteilung verbindlich festzulegen und mit der Ausschreibung zu deklarieren. Das Kriterium Wirtschaftlichkeit sowohl bezüglich Investitionen als auch Betrieb ist ein Standardkriterium bei allen Ausschreibungen. Die Wirtschaftlichkeit der Projekte wird standardmässig von externen Experten beurteilt und beim Entscheid massgebend berücksichtigt.

Wir haben bereits bisher bei komplexen Projekten einen externen Controller im Rahmen der Ausführungsplanung und Ausführung mit der quantitativen, qualitativen und finanziellen Beurteilung der Projektierung und Ausführung beauftragt. Seine Aufgabe umfasste die Ermittlung von Sparpotenzial und die Definition von Massnahmen. Weiter prüfen wir die Projektvorgaben und die Projekte im Rahmen eines Benchmarkings mit vergleichbaren Projekten anderer öffentlicher und wo möglich privater Investoren.

Wir wollen kostengünstige Projekte, sowohl bezüglich der Investitionen als auch der Betriebskosten erstellen. Wir werden abgeschlossene und laufende Projekte aus allen Bereichen durch eine ausgewiesene Fachperson/Expertenkommission hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit einmalig überprüfen lassen. Aus den Ergebnissen dieser Prüfung werden wir Massnahmen für die laufenden und kommenden Projekte definieren. Wo notwendig, werden wir die Vorgaben der Immobilienstrategie anpassen. Wir wollen die Beurteilung der Projekte bis im Frühling 2012 abschliessen.

Wir beantragen Ihnen, die Motion im Sinne unserer Ausführungen teilweise als Postulat erheblich zu erklären."

Pius Zängerle ist erstaunt darüber, dass die Motion teilweise als Postulat überwiesen werden soll und hält an seinem Antrag fest. Der Regierungsrat schreibe in seiner Antwort, dass die Wirtschaftlichkeit laufend standardmässig von externen Experten beurteilt werde. Das bedeute, dass der verlangte Prüfungsaufwand einmalig und ohne grossen Aufwand machbar sei. Der Regierungsrat schreibe auch, dass er abgeschlossene und laufende Projekte überprüfen lassen

und auch gegebenenfalls Massnahmen definieren wolle. Schliesslich sehe der Regierungsrat auch vor, diese Beurteilung bis Anfang 2012 zu erledigen. Dann gebe es keinen Grund, die Motion nicht als solche zu überweisen.

Michael Töngi unterstützt den Antrag des Regierungsrates auf teilweise Erheblicherklärung als Postulat. Im Baubereich, wenn die öffentliche Hand baue, bestehe ein enges Korsett. Es gebe zum Beispiel ein Subventionsgesetz und Vorgaben im Energiebereich und im Raumprogramm, weswegen man nicht einfach viel billiger bauen könne. Wenn die Regierung schreibe, dass sie einmalig einige Bauten untersuche und ab und zu bei grossen Projekten Externe beiziehe, sei das aber nicht das, was die Motion verlange. In der Motion heisse es, dass man durch eine externe Expertenkommission alle Bauten der letzten fünf Jahre und diejenige, welche jetzt noch am Laufen seien, untersuchen und anschauen solle. Wenn die Grünen so etwas fordern würden, dann hätte man von einer Aufblähung der Staatsausgaben und Kontrollwahn gesprochen. Er glaube, das, was hier gefordert werde, schiesse etwas über das Ziel hinaus und er sei auch nicht sicher, ob man die grossen Einsparungen damit erreichen könne. Es sei offensichtlich ein Problem, Sparvorgaben im Hochbau einzulösen, aber wenn man meine, man könne dies einfach mit einer Expertenkommission lösen, die ein wenig billigeres Bauen vorschlage, sei dies kaum der richtige Weg. Die Grünen gingen davon aus, dass die Verwaltung bereits heute möglichst kostengünstiges Bauen anstrebe, fänden es aber auch richtig, dass man in einzelnen Fällen nochmals hinschaue. Aber den Sinn dieser sehr weit gegriffenen Expertenkommission sähen sie nicht.

Guido Durrer ist mit der teilweisen Überweisung als Postulat im Sinne einer Daueraufgabe einverstanden. Die von Kantonsrat Pius Zängerle aufgezeigte Problematik der zu hohen Baukosten im öffentlichen Bauen werde auch von der Bevölkerung subjektiv wahr genommen. Es scheine ihm richtig und sinnvoll, wenn bei künftigen Bauprojekten, ob im Hochbau, bei Strassenbauprojekten oder bei Kunst- und Wasserbauten, diesbezüglich über die Bücher gegangen werden müsse, ohne bei der Qualität Abstriche zu machen. Der Forderung, Projekte der letzten fünf Jahre zu überprüfen, könne er aber nichts abgewinnen. Das Resultat werde allenfalls ein nutzloses Papier für die Schublade sein. Der Einsatz einer unabhängigen Expertenkommission werde von der FDP-Fraktion ebenfalls sehr kritisch hinterfragt. Sie gingen davon aus, dass bei den zuständigen Dienststellen im Hoch-, Tief- und Wasserbau erfahrene Fachexperten tätig seien und dass der Kanton als Auftraggeber nur mit ausgewiesenen Fachleuten zusammen arbeitete. Der gelungene Neubau der Universität Luzern sei ein gutes Beispiel.

Andreas Moser ergänzt zu den Ausführungen von Kantonsrat Guido Durrer drei Bemerkungen zum Thema Kostensteigerung bei öffentlichen Bauten. Bezüglich Kosteneinsparungspotenzial seien in erster Linie die Standards zu hinterfragen, die angemessen und nachhaltig gewählt, nicht übertrieben und luxuriös und vor allem keinen kostentreibenden Einfluss auf die Unterhalts- und Betriebskosten haben dürften. Zu hinterfragen seien auch die Bestellerwünsche als Daueraufgabe der Bauherrschaft. Erfahrungsgemäss könnten die Baukosten in einer frühen Phase der Projektierung massgeblich beeinflusst werden. Weiter liege ein wichtiger Einflussfaktor für die höheren Baukosten der letzten Jahre auch in der verschärften Regeldichte der Bau- und Energievorschriften. Auch hier gelte es, obwohl strengere Energiebauvorschriften Sinn machten und der Kanton eine gewisse Vorbildfunktion habe, immer Augenmass zu wahren.

Susanne Truttmann unterstützt die Ausführungen und die Vorgehensweise im Sinne des Regierungsrates. Es stehe fest, dass den ökologischen Aspekten der Immobilienstrategie hohe Priorität eingeräumt werden müssten. Vor genau sechs Monaten habe das tragische Unglück von Fukushima der Welt schmerzhaft ins Bewusstsein gerufen, wie bedeutungsvoll Nachhaltigkeit und Energieeffizienz für alle seien. Der Kanton Luzern habe bereits 2010 gesagt, er betreibe eine aktive, systematische und nachhaltige Immobilienpolitik. Dazu gehörten auch Vorgaben für die Qualitätssicherung zu den Bereichen Umwelt und Energie. Energetisch und ökologisch sollten kantonale Bauten als Vorbild gelten. Für die kantonalen Hochbauten seien die Vorgaben des Energiegesetzes verbindlich anzuwenden. Sie sei gespannt auf die abschliessende Beurteilung der kantonalen Projekte bis Frühling 2012.

Josef Dissler hält an der Motion fest. Diese Motion sei aus einer gewissen Unzufriedenheit entstanden, da man in den vergangenen Jahren immer wieder festgestellt habe, dass Gebäude im Hochbau aber auch im Tiefbau gegenüber der Projektierung teurer geworden seien. Ein weiterer Punkt sei aber auch die Diskussion zum Budget der Hochbauten gewesen. Einerseits sei nach Reduktionen gesucht worden, andererseits sei eine massive Wunschliste vorgelegen. Aber niemand wisse, wie zu priorisieren sei, das habe gestern auch die Abtraktandierung des Sicher-

heitszentrums Sempach gezeigt. Sie verlangten, dass die Regierung wie bisher haushälterisch umgehe und Projekte auch extern beurteilen lasse. Wie Vorgaben aus dem Kanton Zürich aber auch vom Bund zeigten, bestünden durchaus Sparmöglichkeiten, wenn Dritte die Projekte beurteilten. Die angesprochene Universität sei wirklich ein Musterbeispiel und unter dem Kostenvoranschlag geblieben, aber heute zeige sich, dass die Problematik des Hitzestaus, der Temperatur ungelöst sei. Vielleicht hätte man hier im selben Baukredit auch eine bessere Ausgestaltung, sogar eine Klimaanlage bauen können.

Angela Lüthold kann sich mit dem Antrag der Regierung einverstanden erklären. Das kostengünstige, öffentliche Bauen sei auch im Sinne der SVP. Aber ob die Einsetzung einer Expertenkommission der richtige Weg sei, sei fraglich. Diese verursache ebenfalls wieder Kosten. Es nütze nichts, wenn sich die Standards und die Wünsche auf relativ hohem Niveau befänden. Entscheidend sei für sie aber, dass die Regierung kostengünstig und qualitativ hochstehend bauen wolle.

Urs Brücker unterstützt ebenfalls den Antrag der Regierung auf teilweise Erheblicherklärung als Postulat, schliesst sich den Aussagen seiner Vorredner an und ergänzt, dass die Investitionskosten 20-30 Prozent der Lebenszykluskosten eines Gebäudes ausmachten.

Im Namen des Regierungsrates betont Finanzdirektor Marcel Schwerzmann, dass es verschiedene Aspekte gebe. Es beginne selbstverständlich bei den Benutzeranforderungen, wichtig seien auch der Standort und die Baumaterialien, die gewählt würden. Natürlich wolle der Regierungsrat nachhaltig und gut bauen, aber, etwas überspitzt formuliert, sie wollten keine Selbstverwirklichung von Architekten oder Baufirmen. Zudem bräuchten sie keine Expertenkommission, sie hätten die Fachleute in der Verwaltung. Allerdings gebe es Gebäude, die im Bau teurer seien, so sei zum Beispiel ein Gefängnis oder ein Spital, und aufwändiger als ein Bürobau. Selbstverständlich seien sie bereit, kostengünstig zu bauen. Zur Universität wolle er noch bemerken, dass sie bewusst keine Klimaanlage wollten, aber im Moment gehe es um Anfangsprobleme, die sich schon noch richten würden. Sie hätten zunächst kostengünstig bauen und schauen wollen, wie es laufe. Nun seien sie mit den Kosten so gut drin, dass man sich auch Verbesserungen leisten könne.

Der Rat erklärt die Motion als Postulat teilweise erheblich.