



Regierungsrat

Luzern, 25. Mai 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 557

Nummer: A 557
 Protokoll-Nr.: 663
 Eröffnet: 10.05.2021 / Finanzdepartement

Anfrage Hartmann Armin und Mit. über den Einbruch der Investitionen im Jahr 2020

Zu Frage 1: Warum wurde das Budgetziel so stark verfehlt?

Im Jahr 2020 betrugen die Nettoinvestitionen 103,5 Millionen Franken. Die Nettoinvestitionen liegen somit 163,8 Millionen Franken unter dem ergänzten Budget 2020 und 25,8 Millionen Franken unter dem Vorjahr.

	Rechnung 2019	Budget festgesetzt 2020	Kreditüber- tragungen aus Vorjahr	Kreditüber- tragungen für das Folgejahr	Budget ergänzt 2020	Rechnung 2020
in Mio. Fr.						
Total Ausgaben	164,0	231,7	122,5	-39,8	314,4	142,9
Total Einnahmen	-39,7	-47,4	-8,8	9,0	-47,2	-39,4
Nettoinvestitionen	129,3	184,4	113,7	-30,8	267,3	103,5

Die hohe Abweichung gegenüber dem ergänzten Budget 2020 ist vor allem auf den Rückgang der Kreditüberträge in das Jahr 2021 zurückzuführen. Der Rückgang der Kreditüberträge der Investitionsrechnung in das Folgejahr ist vorwiegend im Aufgabenbereich Strassen erfolgt (zweckgebundene Mittel). Nicht benutzte Kreditüberträge der vergangenen Jahre werden nicht mehr automatisch auf das Budget 2021 übertragen. Die neuen Projekte werden jahresgenau in die zukünftigen AFPs aufgenommen. Somit wird die Planbarkeit des künftigen Finanzbedarfs wesentlich verbessert.

Im Folgenden werden die Hauptgründe der Abweichungen gegenüber dem ergänzten Budget 2020 erläutert.

Die Gesamtabweichung von 163,8 Millionen Franken resultiert vor allem in den Hauptaufgaben H0 Allgemeine Verwaltung, H6 Verkehr sowie H7 Umweltschutz und Raumordnung:

Saldo Investitionsrechnung <i>in Mio. Fr.</i>		Rechnung 2019	Budget 2020 ¹	Rechnung 2020	Abw.	%
H0	Allgemeine Verwaltung	54,6	71,9	51,5	-20,4	-28,4
H1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	3,1	3,1	2,8	-0,2	-6,8
H2	Bildung	0,3	0,3	0,4	0,0	6,0
H3	Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
H4	Gesundheit	0,3	0,2	0,2	-0,0	-0,9
H5	Soziale Sicherheit	0,0	0,1	0,0	-0,1	-59,8
H6	Verkehr	53,3	156,8	36,7	-120,1	-76,6
H7	Umweltschutz und Raumordnung	11,6	27,8	4,7	-23,0	-82,9
H8	Volkswirtschaft	6,3	7,4	7,3	-0,1	-1,4
H9	Finanzen und Steuern	-0,3	-0,3	-0,3	-0,0	-1,0
Total		129,3	267,3	103,5	-163,8	-61,3

+ = Ausgabenüberschuss bzw. Verschlechterung / - = Einnahmenüberschuss bzw. Verbesserung

¹ Budget 2020 ergänzt: Budget festgesetzt inklusive Kreditübertragungen aus dem Vorjahr § 17 FLG, Nachtragskredite § 15 FLG, Kreditübertragungen ins Folgejahr § 17 FLG.

Die Hauptaufgabe **Allgemeine Verwaltung (H0)** weist **Minderinvestitionen von 20,4 Millionen Franken** (28,4 %) aus. Der Grossteil der Verbesserung kommt aus dem Aufgabenbereich Immobilien (15,9 Mio. Fr.). Aufgrund von Projektverzögerungen konnten diverse Projekte nicht im geplanten Rahmen umgesetzt werden. Beispiele dafür sind Neubau Holz-schnitzelheizung, Hohenrain (4,5 Mio. Fr.), Garderobeneinheit Kottenmatte und Sanierung/Umbau Trakt C/D Nord, BBZW Sursee (3,7 Mio. Fr.), Sanierung Gebäudehülle und Elektroinstallationen, Klosterstrasse 31, Luzern (1,8 Mio. Fr.), Wettbewerb für neues zentrales Gebäude (1,2 Mio. Fr.), Fluchttreppe, Hirschengraben Aula, Luzern (0,6 Mio. Fr.), diverse kleine Projekte (1,4 Mio. Fr.). Auch die Investitionseinnahmen tragen zu tieferen Nettoinvestitionen bei. Hauptgründe hierfür sind höhere Investitionsbeiträge vom Bund und von Gemeinden sowie Rückerstattungen vom Bund. Im Aufgabenbereich Informatik und Material konnten infolge von Projektverzögerungen und Ressourcenengpässen ebenfalls nicht alle geplanten Investitionen getätigt werden (4,5 Mio. Fr.).

Die Hauptaufgabe **Verkehr (H6)** weist **Minderinvestitionen von 120,1 Millionen Franken** (76,6 %) aus. Der Hauptgrund für die Abweichung kommt aus dem Aufgabenbereich Strassen (119,4 Mio. Fr.). Sie rührt hauptsächlich daher, dass kumulierte Kreditüberträge aus den Vorjahren (85,7 Mio. Fr.) nicht benötigt worden sind und auch das festgesetzte Budget 2020 nicht ausgeschöpft wurde (33,8 Mio. Fr.). Die aufgrund des budgetlosen Zustandes im 2017 entstandene Verschiebung bei den Investitionen sowie die Projektverzögerungen aufgrund von Einsprachen, Beschwerden und revidierten Planaufgaben setzen sich auch 2020 fort. Weiter haben Investitionsbeiträge die Nettoinvestitionen entlastet. Es sind dies höhere Aggloprogrammbeiträge des Bundes, insbesondere für den Seetalplatz. Der Aufgabenbereich Öffentlicher Verkehr schliesst mit 1 Million Franken tieferen Nettoinvestitionen ab als budgetiert. Zu dieser Entlastung haben vorwiegend die höheren Bundesbeiträge aus dem Aggloprogramm geführt.

Die Hauptaufgabe **Umweltschutz und Raumordnung (H7)** weist **Minderinvestitionen von 23,0 Millionen Franken** aus (82,9 %). Diese Unterschreitung kommt im Aufgabenbereich Naturgefahren zustande. Die budgetlose Zeit im Jahr 2017 hatte auch im 2020 noch bei verschiedenen Projekten zu Verzögerungen geführt. Ausserdem ist es insbesondere bei den Projekten Hochwasserschutz Kleine Emme und Reuss infolge der Revision des Wasserbaugesetzes zu Verzögerungen gekommen. Dies hat auch geringere Einnahmen bei den Investitionsbeiträgen von Bund, Gemeinden und Dritten zur Folge. Für weitere Ausführungen dazu verweisen wir auf unsere Antwort auf das Postulat P 558 Hartmann Armin und Mit. über dringliche Massnahmen zur Erreichung des Investitionsziels 2021 und zur Umsetzung von Wasserbauprojekten.

Zu Frage 2: Welche Massnahmen hat der Regierungsrat getroffen, nachdem der Kantonsrat im Frühsommer 2020 mit Vorstössen speziell auf die Einhaltung des Investitionsziels gepocht hat?

Im [Postulat P 263](#) von Urs Marti vom 18. Mai 2020 wurde unser Rat ersucht zu überprüfen, welche Projekte in der Unterhalts- und Investitionsplanung vorgezogen oder beschleunigt werden können, um den wirtschaftlichen Schaden der Corona-Krise zu verringern. Diese Projekte seien im Budget und im AFP entsprechend einzustellen, damit sie früher als geplant umgesetzt werden können. Das Postulat wurde wegen Erfüllung abgelehnt. In der Antwort zum [Postulat P 263](#) haben wir unter anderem ausgeführt, dass wir alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung beauftragt haben, Investitionsprojekte vorzuziehen. Insbesondere betrifft die Aufforderung die Dienststelle Immobilien, die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur sowie die Dienststelle Informatik.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen – es sei insbesondere auf die geltenden Bewilligungs-, Vergabe- und Landerwerbsverfahren sowie die Auslastung der beteiligten Akteure hingewiesen – nimmt die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, wo immer möglich, Ablaufbeschleunigungen vor. Diese Beschleunigungsprozesse werden einen begrenzten Beitrag an die Erreichung der Investitionsziele 2021 in den Aufgabenbereichen Strassen sowie Naturgefahren leisten.

Im Bereich der Strassen sind Beschleunigungsmassnahmen bei Strassenprojekten schwierig umzusetzen, da diese vorwiegend in der Phase Planung durch Einsprachen oder Beschwerden verzögert werden. Sind diese einmal erledigt und die Projekte bewilligt, wird die Phase Realisierung schon heute zügig und ohne Verzögerungen angegangen. Bei den Kunstbauten an den Kantonsstrassen wurde hingegen ein Massnahmenpaket 2021–2023 eröffnet, um die Sanierung von bestehenden Kunstbauten beschleunigt anzugehen und damit eine Verbesserung des Gesamtzustandes zu erreichen. Dies zahlt sich langfristig durch eine längere Nutzungsdauer und somit sinkende Gesamtkosten aus. Weiter ist zu erwähnen, dass in den kommenden Jahren im Strassenbau die neu in der Phase Realisierung stehenden Grossprojekte K 13 Luzern Grenzweg – Fluhmühle – Lindenstrasse, K 36 Lammschlucht und K 4 Renggloch einen Grossteil des Jahresbudgets für sich beanspruchen und den Mittelüberschuss kontinuierlich abbauen werden.

Seit der Verabschiedung des totalrevidierten Wasserbaugesetzes am 17. Juni 2019 hat Ihr Rat bereits Sonderkredite für Wasserbauprojekte im Umfang von 67 Millionen Franken bewilligt. Diese Projekte sind aktuell mehrheitlich in der Phase «Ausschreibung», aber erst teilweise in der Phase «Realisierung». Insbesondere die umfassenden Hochwasserschutzmassnahmen an der Kleinen Emme oder im Rontal werden grossmehrheitlich erst in der Teilphase «Ausführung» kostenintensiv und somit kostenwirksam sein. Speziell die Projekte an der Kleinen Emme werden nun noch fokussierter vorangetrieben. So wird zurzeit im Projekt «Hochwasserschutz und Renaturierung Kleine Emme und Reuss» das Bauprogramm mit dem Ziel analysiert, das Bauende mittels zusammengezogener Bauphasen um mehrere Jahre vorzuziehen. Die geplanten Baukosten werden somit konzentrierter in den kommenden paar Jahren anfallen. Im Rahmen der neuen Aufgaben aufgrund des revidierten Wasserbaugesetzes wurden durch die Abteilung Naturgefahren sämtliche Schutzbauten erfasst und kategorisiert. Diese über 100'000 Schutzbauten, welche zum grössten Teil im Eigentum Dritter stehen aber nicht erhoben waren, sollen in den nächsten Jahren umfassend unterhalten und saniert werden. Diese Arbeiten sind nun in Vorbereitung. Die Umsetzung wird in wenigen Jahren kostenwirksam und – wo sinnvoll – beschleunigt erfolgen.

Im Bereich der Immobilien wurden Projekte wie die Polizeilogistik (neue Büro- und Schulräume an der Reusseggstrasse) oder an der Kantonsschule Willisau (Verbesserung Raumluftqualität) umgehend bewilligt und gestartet. Ebenfalls wurden mehr als ein Dutzend kleinere Vorhaben priorisiert und ausgelöst. Weiter wurden Grossprojekte wie der Campus Horw

und das Zentrale Verwaltungsgebäude weitergetrieben, um später termingerecht die entsprechenden Grossinvestitionen auslösen zu können.

Die Dienststelle Informatik hat potenzielle Projekte zur Beschleunigung oder zum Vorziehen evaluiert. Die Lifecycle-Planung von IT-Infrastrukturen basiert auf einer rollierenden 4-Jahresplanung. Ein wesentlicher Aspekt für Investitionen sind das jeweilige Supportende der eingesetzten Mittel. Es zeigte sich, dass das grosse Projekt «Skype-for-Business» um ein halbes Jahr beschleunigt werden konnte, was entsprechend umgesetzt wurde.

Zu Frage 3: Waren diese Massnahmen erfolgreich?

Die in allen Bereichen getroffenen Massnahmen waren wichtig und richtig. Ihre unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf das Jahr 2020 sind aber gemessen am gesamten Investitionsvolumen beschränkt, da ein kurzfristiges Vorziehen von Investitionsprojekten nur in einem kleinen Rahmen möglich und sinnvoll ist. Siehe dazu auch unsere Antwort zu Frage 6.

Zu Frage 4: Fehlen betriebliche Ressourcen, um die Einhaltung des Investitionsziels zu sichern?

In den Abteilungen Naturgefahren und Planung Strassen sowie den Planungsbüros fehlen seit Jahren qualifizierte Projektleiterinnen und Projektleiter für Investitionsprojekte. Die Rekrutierung von geeigneten Projektleiterinnen und Projektleiterin bei neu geschaffenen Stellen und Stellenvakanzen erweist sich als schwierig. Auch die Tiefbauunternehmungen sind zurzeit vollumfänglich ausgelastet, die Arbeitsvorräte betragen bis zu einem Jahr. Die Dienststelle Informatik war und ist durch die Corona-Pandemie extrem stark gefordert und hat substantiell dazu beigetragen, dass die kantonale Verwaltung über die gesamte Zeit lieferfähig blieb und auch Anforderungen aus dem kantonalen Führungsstab zeitnah umgesetzt werden konnten. Nebst den Aspekten, dass aus technischer und fachlicher Sicht keine weiteren Investitionen sinnvoll hätten vorgezogen werden können, wären auch die notwendigen Personalressourcen nicht zur Verfügung gestanden. Im Aufgabenbereich Immobilien ist zu beachten, dass bei Verzögerungen von Hochbauprojekten, kantonale Personalressourcen teilweise gebunden bleiben, welche demzufolge nicht redundant für neue Projekte zur Verfügung stehen.

Zu Frage 5: Wann werden die 2020 nicht realisierten Investitionen nachgeholt?

Wir werden im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 auch unsere Investitionsplanung aktualisieren und den geplanten Investitionsverlauf aufzeigen.

Zu Frage 6: Warum gelingt es nicht, verzögerte Projekte durch einen Pool an baureifen Projekten grösserer und kleinerer Natur zu ersetzen?

Baureife Strassen und Wasserbauprojekte, für die sämtliche Bewilligungen und Kredite vorliegen und rechtskräftig sind, werden immer umgehend realisiert. Massnahmen, die im Rahmen des baulichen Gewässer- und Strassenunterhaltes vorgenommen werden, also nicht bewilligungspflichtig sind, leisten einen bescheidenen Beitrag zum Erreichen des Investitionsziels. In den zwei letzten Jahren ist der Kanton Luzern zudem vor grösseren Hochwasserereignissen verschont geblieben, so dass keine Mittel für Not- und Sofortmassnahmen verwendet werden mussten.

Hoch- und Tiefbauprojekte laufen, vereinfacht ausgedrückt, in den Phasen Planung, Submission und Realisierung ab. Dabei sind die gesetzlichen Vorgaben wie beispielsweise das

Submissionsgesetz einzuhalten. Erschwerend kommt hinzu, dass sich bei einem längeren zeitlichen Unterbruch nach einer Phase die Anforderungen ändern können (z. B. Nutzeranforderungen, Gültigkeit der Offerten, Änderungen in Fachnormen usw.). Vor allem aber ist zu beachten, dass das Aufstarten eines Projektes – innerhalb eines laufenden Rechnungsjahres – Initialisierungs- und Planungszeit beansprucht und die wesentliche Ausgaben erst anschliessend erfolgen können. Es wäre deshalb aufwändig, ineffizient und nicht zielführend, Projekte auf Vorrat vorzubereiten und bei Verzögerungen anderer Projekte umgehend auszulösen.

Es gibt keine allgemeinen IT-Projekte, welche durch beliebige IT-Mitarbeitende zu einem beliebigen Zeitpunkt umgesetzt werden können. Deshalb ist eine vorausschauende rollende Planung das geeignete Instrument, die IT-Plattform kontinuierlich weiter zu entwickeln und die geplanten Investitionen zu tätigen. Kurzfristige Verschiebungen oder Errichtung eines Pools von investitionsbereiten Projekten generiert in der IT keinen Mehrwert.

Ein Pool für Unterhalts- und Instandsetzungsarbeiten könnte dazu dienen, bei Projektverzögerungen andere Arbeiten vorzuziehen.

Zu Frage 7: Wie gedenkt der Regierungsrat, das Investitionsziel 2021 zu erreichen?

Die in den verschiedenen Bereichen bereits getroffenen Massnahmen sind wichtig, jedoch sind sie noch keine Garantie für die Erreichung der Investitionsziele 2021. Wir verweisen dazu insbesondere auf die geltenden Bewilligungs-, Vergabe- und Landerwerbsverfahren sowie die Auslastung der beteiligten Akteure.

In allen Aufgabenbereichen werden wir der Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben weiterhin eine sehr hohe Priorität beimessen. Dabei geht es uns jedoch nicht primär um das Erreichen eines betragsmässigen Investitionsziels, sondern um die zügige und effiziente Umsetzung beschlossener Investitionsvorhaben. Damit unterstützen wir sowohl das Ziel des wirtschaftlichen Einsatzes der kantonalen Mittel als auch das Ziel der bestmöglichen Unterstützung der Wirtschaft. Die nötige finanzielle Flexibilität dazu erreichen wir mit der Übertragungsmöglichkeit von nicht verwendeten Krediten. So stehen 2021 zusätzlich zu dem von Ihrem Rat gesprochenen Budget weitere 30,8 Millionen Franken an übertragenen Vorjahreskrediten zur Verfügung.

Zu Frage 8: Welche Massnahmen trifft der Regierungsrat im Bereich Wasserbau, um einerseits die Schutzdefizite rasch abzubauen und andererseits die von den Gemeinden mit der AFR 18 bereitgestellte Finanzierung auch wie versprochen in Projekte umzusetzen?

Wir verweisen auf unsere Antwort zum Postulat P 558. Wo möglich und soweit vom Verfahren her beeinflussbar, haben wir bereits Massnahmen zur Reduktion des Investitionsstaus ergriffen. Diese Massnahmen sind jedoch noch keine Garantie für die Erreichung der Investitionsziele 2021. Wir sind aber überzeugt, dass sich die Investitionsziele in den kommenden Jahren insbesondere im Wasserbau erreichen lassen, sind doch die bestehenden Schutzdefizite und der entsprechend hohe Bedarf an Hochwasserschutzmassnahmen unter anderem im Massnahmenprogramm 2020–2024 zum Schutz vor Naturgefahren klar ausgewiesen. Auch weisen wir darauf hin, dass die im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR 18) vorgesehene Entlastung der Gemeinden im Zusammenhang mit der Revision des Wasserbaugesetzes auf der Investitionsplanung über die Dauer von 15 Jahren (2020–2034) basiert. Die Einhaltung des Investitionsziels für diesen Zeitraum ist nach wie vor erreichbar, speziell unter Berücksichtigung der Projekte «Hochwasserschutz und Renaturierung Kleine Emme und Reuss», «Hochwasserschutz und Revitalisierung Reuss» sowie des Projekts «Erhaltungsmanagement» (100'000 Schutzbauten).