



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion

Nr. 141 2012/2016

von Christian Hochstrasser, Katharina Hubacher
und Korintha Bärtsch namens der G/GJ-Fraktion
vom 21. November 2013
(StB 365 vom 14. Mai 2014)

Investitionsplafond an langfristig optimaler Bewirtschaftung und den städtischen Aufgaben ausrichten

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Bewirtschaftung des Anlagevermögens

Wie jedes andere Gemeinwesen verfügt die Stadt Luzern über ein Anlagevermögen, das zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist und entsprechend genutzt wird. Es ist die Aufgabe des Stadtrates, dass Gebäude und Anlagen in genügendem Ausmass unterhalten, erweitert und neu erstellt werden, damit sie den betrieblichen und bautechnischen Erfordernissen entsprechen und die Werthaltigkeit und Funktionstüchtigkeit vor allem der Immobilien langfristig gewährleistet ist.

Die Motionärinnen und Motionäre weisen richtig darauf hin, dass fehlender Unterhalt zu einer „versteckten Verschuldung“ führt, was zulasten der kommenden Finanzjahre bzw. Generationen geht. Neben dieser versteckten Verschuldung gibt es eine offene, nämlich die finanzielle Verschuldung, wie sie durch die Fehlbeträge in der Rechnung entsteht. Der Stadtrat will mit einer langfristig orientierten Planung beide Arten von Verschuldung bzw. deren Zunahme tief halten, was in Zeiten knapper finanzieller Mittel, wie sie die Stadt zurzeit erlebt, nur mit Kompromissen zu lösen ist.

Um die (sich teils konkurrenzierenden) Ziele auf strategischer Ebene zu erreichen, hat der Stadtrat ein komplexes Planungssystem aufgebaut. Die Ergebnisse sind in der Gesamtplanung abgebildet. Da für die Erreichung von materiellen, ideellen wie politischen Zielen meist auch finanzielle Mittel nötig sind, ist die Finanzplanung ein Kernelement jeder Planung. Deren oberstes Ziel, ein langfristig ausgeglichener Finanzhaushalt, bildet die Grundlage, damit nicht künftige Generationen für die heutigen Ausgaben geradestehen müssen. Die vom Stadtrat erarbeitete Gesamtstrategie 2013 wurde dem Parlament unterbreitet, und ergänzende Informationen sind in der Stellungnahme des Stadtrates zur Dringlichen Motion 139, Jules Gut und Laura Kopp namens der GLP-Fraktion, vom 15. November 2013: „Auslagerung HAS: Reduktion des Investitionsplafonds“, aufgeführt.

Charakter und Rolle des Investitionsplafonds

Ein wichtiges Element der städtischen Planungssystematik ist der Investitionsplafond. In der Planungssystematik der Stadt ist der Investitionsplafond eine finanzielle Kennzahl:

- Wenn keine zusätzliche Verschuldung entstehen soll, dürfen der Saldo der Laufenden Rechnung und das Investitionsvolumen nicht höher sein als der Cashflow (die Selbstfinanzierung) der Stadt in der gleichen Periode;
- wenn die Infrastrukturen das Funktionieren der Stadt ermöglichen sollen, sind sie den aktuellen Anforderungen und dem Zeitraum der Nutzung entsprechend zu bauen, auszubauen und zu unterhalten.

Die Höhe des Plafonds richtet sich also sowohl nach den Investitionsbedürfnissen als auch den finanziellen Möglichkeiten der Stadt. Es handelt sich nicht um eine statische Grösse, sondern sie entwickelt sich dauernd im Rahmen der rollenden Planung. Zum Zeitpunkt der Fusion Littau-Luzern wurde der Plafond um 8 Mio. Franken erhöht – ein Wert, der aus der langfristigen Investitionsplanung der Gemeinde Littau abgeleitet wurde.

Der Betrag des Investitionsplafonds entspricht aber nicht der Summe der Investitionen der Stadt, da es sich um eine Nettogrösse handelt. Die Höhe der Gesamtinvestitionen, die die Stadt in ihr Anlagevermögen investiert, drücken die Bruttoinvestitionen aus.

Die Bruttoinvestitionen umfassen neben den plafondrelevanten Investitionen zusätzlich:

- die spezialfinanzierten Investitionen (Anlagen im Bereich Abwasser, Kehricht, Feuerwehr, Zivilschutz, Kantonsstrassen);
- die Beiträge von Dritten an Investitionen (z. B. aus dem Aggloprogramm, für Projekte wie Hangsicherungen, Langensandbrücke und PPP-Projekte);
- die aus Fondsgeldern finanzierten Investitionen (z. B. Langsamverkehrsachse, Velostation);
- Projekte ausserhalb des Plafonds (z. B. Tieflegung Zentralbahn, Südpol).

Für den Unterhalt im engeren Sinne (Aufwendungen zur Werterhaltung, die nicht aktiviert werden) gibt die Stadt im Jahr rund 14 Mio. Franken im Rahmen der Laufenden Rechnung aus. Auch diese Beträge dienen der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen.

Investitionsbedarf für den Werterhalt der Infrastrukturen

Die Praxis hat generelle Modelle zur Ermittlung der Investitionen in Infrastrukturen entwickelt. Im Immobilienbereich geht man davon aus, dass mit einem jährlichen Aufwand von 2,5 bis 3,0 Prozent des Anlagewerts der langfristige Werterhalt gesichert werden kann. Bei einem geschätzten Anlagewert der städtischen Anlagen von 1,5 Mrd. Franken (Hoch- und Tiefbauobjekte, ohne Land) wären für den Werterhalt somit Bruttoinvestitionen von 30 bis 45 Mio. Franken erforderlich. In den Gesamtplanungen, die im Zeitraum 2007 bis 2013 erstellt wurden, betragen die Bruttoinvestitionen für das erste Planjahr zwischen 101 und 62 Mio. Franken. Das erste Planjahr ist das jeweils nächste Budgetjahr, also das Jahr, in dem die

Einhaltung des Plafonds zur Erreichung der Finanzziele erforderlich ist. Der Plafond wurde in der Periode 2007 bis 2013 immer ausgenützt und meist auch eingehalten.

In den Jahren 2000 bis 2013 betragen die Bruttoinvestitionen im Schnitt 66,2 Mio. Franken pro Jahr bzw. 4,3 Prozent des Anlagewerts. Davon entfielen jährlich durchschnittlich 11,7 Mio. Franken auf die Betagtenzentren und 12,1 Mio. Franken auf den Bereich Bildung bzw. je 3,8 Prozent des entsprechenden Anlagewerts.

Weitere 16,5 Mio. Franken wurden im Durchschnitt jährlich in den Bereich Kultur, Sport und Freizeit (KKL, Südpol, Allmendprojekte) investiert. Dies entspricht 5,4 Prozent des Anlagewerts.

In die Bereiche Verkehr sowie Umwelt und Raumordnung wurden durchschnittlich 15,7 Mio. Franken bzw. 4 Prozent des Anlagewerts investiert.

Diese Investitionen beinhalten sowohl den Werterhalt der bestehenden Anlagen wie auch Neuinvestitionen (insbesondere KKL und Allmendprojekte).

Übersicht Investitionstätigkeit <small>(alle Angaben inkl. Littau)</small>	kum. Anschaffungskosten per 31.12.2013 TCHF	Kum. Bruttoinvestitionen 2000-2013 TCHF	Ø jährliche Bruttoinvestitionen		geplante Brutto- Investitionen 2014-2018	
			TCHF	in % der Anschaffungskosten	kumuliert TCHF	pro Jahr TCHF
Allgemeine Verwaltung (Verwaltungsgebäude)	167'781	107'453	7'675	4.6%	16'758	3'352
öffentliche Sicherheit	4'666	10'025	716	15.3%	20	4
Bildung (Volksschule, Kindergarten)	314'590	169'213	12'087	3.8%	60'434	12'087
Kultur und Freizeit	304'281	231'213	16'515	5.4%	5'700	1'140
Gesundheit (Betagtenzentren)	317'127	164'321	11'737	3.7%	5'100	*
Soziale Wohlfahrt (KJU, Gassenküche)	17'300	14'622	1'044	6.0%	150	30
Verkehr (Strassen, STIL, Fahrzeuge, Maschinen)	211'771	120'811	8'629	4.1%	82'161	16'432
Umwelt und Raumordnung (Abwasserkanäle, Friedhof)	176'317	98'470	7'034	4.0%	78'523	15'705
Volkswirtschaft	12'182	10'314	737	6.0%	0	0
Total	1'526'014	926'443	66'175	4.3%	248'845	48'749

In der Planperiode 2014–2018 sind im Bereich **Bildung** durchschnittliche Investitionen von 12,1 Mio. Franken pro Jahr geplant. Damit sind die heute geplanten Vorhaben im Bildungsbereich finanzierbar.

Die geplanten Investitionen 2014–2018 in den Bereichen **Verkehr sowie Umwelt und Raumordnung** belaufen sich auf durchschnittlich 32,1 Mio. Franken jährlich – also rund doppelt so viel, wie in den Jahren 2000 bis 2012 pro Jahr investiert wurde. Dies ist insbesondere auf die Erneuerung der städtischen Abwasseranlagen, die Sanierung der REAL-Verbandskanäle sowie auf den Hochwasserschutz Kleine Emme zurückzuführen. Im Verkehrsbereich sind u. a. die grossen Gesamtprojekte im Zusammenhang mit Sanierungen, Erneuerungen und stadträum-

licher Aufwertung (Hirschmatt, Grendel, Bahnhofstrasse, Steghof, Kleinstadt) sowie die Massnahmen im Bereich Seetalplatz und das Projekt Cheerstrasse Littauerboden zu nennen.

Im Bereich **Kultur und Freizeit** ist mit der Vollendung der Allmendprojekte die Hochinvestitionsphase vorerst abgeschlossen. In der Planperiode sind lediglich jährliche Investitionen von 1,1 Mio. Franken vorgesehen.

Aufgrund der geplanten Umwandlung HAS in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft entfallen künftig die Investitionen in Bereich Gesundheit.

Instrumente zur Ermittlung des Investitionsbedarfs für den Werterhalt der Infrastrukturen

Seit mehreren Jahren werden sowohl beim Hochbau wie beim Tiefbau die in der Motion erwähnten Modelle und Verfahren erfolgreich eingesetzt, um den Investitionsbedarf für den Werterhalt der Anlagen zu ermitteln.

Im Bereich der Hochbauten des Verwaltungsvermögens ist es das System „Stratus Gebäude“ (Strategische Unterhaltsplanung von Basler & Hofmann), das auf Basis einer umfangreichen Datenbank mit Informationen zur Grösse und Verwendung des Objekts, zum Erstellungsjahr, zur Art und zum Umfang früherer Sanierungen, zu verwendeten Materialien, eingebauten Anlagen (Lift, Heizung usw.), deren Lebensdauer und natürlich entsprechenden Kostenangaben ein recht genaues Bild künftiger baulicher Erfordernisse sowohl zeitlich, sachlich wie finanziell ergeben. Diese Informationen erlauben, entsprechende Projekte weit im Voraus in die Planung einzubeziehen. Dies erlaubt auch, den kreditrechtlichen Weg so zu beschreiten, dass die Mittel dann zur Verfügung stehen, wenn die Projektumsetzung erfolgt. Doch auch das modernste System kann den persönlichen Augenschein der für das jeweilige Objekt verantwortlichen städtischen Fachleute mit ihrer jahrelangen Erfahrung und der Kenntnis der spezifischen Gegebenheiten eines jeden Gebäudes nicht ersetzen. Gestützt auf das System „Stratus Gebäude“, den persönlichen Augenschein, die gesetzlichen Vorgaben sowie unter Berücksichtigung der Anforderungen von Nutzern und Betreibern schlägt die Dienstabteilung Immobilien dem Stadtrat vorausschauend entsprechende bauliche Massnahmen in der Planung und zeitig zum Beschluss vor. Die meisten dieser Anträge werden anschliessend mittels eines Berichtes und Antrages dem Parlament oder sogar den Stimmberechtigten unterbreitet.

Im Bereich Tiefbau wird analog vorgegangen. Da eine gesamtheitliche Betrachtung nicht zielführend ist, wird themenbezogen und nach Teilinventaren vorgegangen. Das Resultat ist jedoch gleich: Der Zustand der einzelnen Werke wird fachmännisch analysiert, wofür vielfach externe Spezialisten zugezogen werden. Dies erlaubt die Planung von Investitionen über einen längeren Zeitraum, was einerseits eine sinnvolle Etappierung möglich macht, andererseits können die dafür erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Auch im Tiefbau werden den Verhältnissen spezifisch angemessene Lösungen angestrebt.

Dabei wird auch das Parlament einbezogen, z. B. mit dem B+A 22/2013: „Warterhaltung öffentliche Beleuchtung Stadt Luzern 2014–2021“, dem B+A 26/2013: „Gesamterneuerung Hirschmatt“, mit den Rahmenkrediten in den Bereichen Entsorgung und Abwasser oder zur Sanierung der Kinderspielplätze. Mit dem Voranschlag werden dem Parlament regelmässig

Jahrestranchen beantragt, sei es für die Erneuerung der Kunstbauten, der Gemeindestrassen oder des Fahrzeugparks. Sowohl der Voranschlag wie der Geschäftsbericht enthalten Informationen, die eine Beurteilung der Zustandsentwicklung der Werke und Bauten erlauben. Diese und andere Kennzahlen sind im Rahmen der Gestaltung des Leistungsauftrags definiert worden und werden als Führungsinformationen verwendet.

In allen Bereichen sind Instrumente in Kraft, die sowohl ein rückblickendes Controlling wie auch eine vorwärtsgerichtete Prognose unterstützen. Deren Funktionsweise und Anwendung können dem Parlament bei Bedarf auch dargestellt und erklärt werden.

Ein Gemeinwesen muss immer haushälterisch mit den Mitteln umgehen, nicht nur dann, wenn die Finanzen knapp sind wie zurzeit. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass nicht alle denkbaren Projekte und nicht alle Vorhaben den höchsten Ansprüchen entsprechend realisiert werden können. Das Ziel ist, im Rahmen der Verhältnismässigkeit jeweils optimale Lösungen zu entwickeln und umzusetzen, die den spezifischen Ansprüchen und Erwartungen der Nutzer und Baufachleute angemessen sind. Deshalb ist die Priorisierung der Projekte von grosser Bedeutung. Die Kriterien dazu sind grundsätzlich sachliche: (bau-)technische oder betriebliche, aber auch ökologische, ökonomische und politische.

Der Stadtrat ist überzeugt, mit der aktuellen, ebenso systematischen wie pragmatischen Vorgehensweise einen Weg zu gehen, der auf eine langfristig zweckmässige Bewirtschaftung der Anlagen der Infrastruktur und die Erfüllung der städtischen Aufgaben ausgerichtet ist.

Haltung des Stadtrates

Der Stadtrat ist an sich davon überzeugt, dass die eingesetzten Systeme, Verfahren und Methoden es erlauben, die in der Motion geforderte Analyse des finanziell nachhaltigen Unterhalts bzw. von Ersatzbauten der bestehenden Gebäude und Infrastrukturen in eigener Regie durchzuführen. Dies geschieht auf einer kontinuierlichen Basis.

Der Stadtrat geht davon aus, dass die optimale Höhe des Investitionsplafonds im Rahmen des bewährten Finanzplanungsverfahrens und der Investitionsplanung ermittelt werden kann. Die Systematik der rollenden Planung erlaubt die situative Anpassung der Parameter auch im Falle von unvorhergesehenen Ereignissen, wie dies z. B. durch die Immissionen im Schulhaus Staffeln nötig werden könnte. Er ist sich auch bewusst, dass die knappen finanziellen Ressourcen der Stadt zu erhöhter Zurückhaltung bei Projekten führen muss, die eine weniger hohe sachliche, betriebliche oder politische Priorität besitzen. Der Stadtrat hält sich an die Grundforderung der Motionärinnen und Motionäre und richtet sich bei seinen Entscheidungen und der Festsetzung des Investitionsplafonds nach der langfristig optimalen Bewirtschaftung der städtischen Infrastrukturanlagen, damit die Erfüllung der städtischen Aufgaben ermöglicht wird.

Der Stadtrat ist bereit zu prüfen, welchen zusätzlichen Nutzen und neuen Erkenntnisse aus einem externen Gutachten aus fachlicher Sicht gezogen werden könnten. Mit diesen Grund-

lagen und der Beurteilung der erforderlichen internen Ressourcen und der externen Kosten, die eine entsprechende Analyse erfordert, wird der Stadtrat entscheiden, ob ein Auftrag an eine externe Organisation vergeben werden wird.

Der Stadtrat nimmt die Motion als Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

