



## *28/16 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat*



*betreffend*

*Langfristige Investitionsplanung 2017*

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Durch die vorliegende langfristige Investitionsplanung erteilt der Einwohnerrat dem Gemeinderat den Auftrag, die Investitionen 2017 in das Budget 2017 zu übernehmen und die vorgelegten Investitionen der Planjahre 2018 - 2021 als geplante Investitionen in den Planungsteil des BAFIP 2017 einzusetzen.

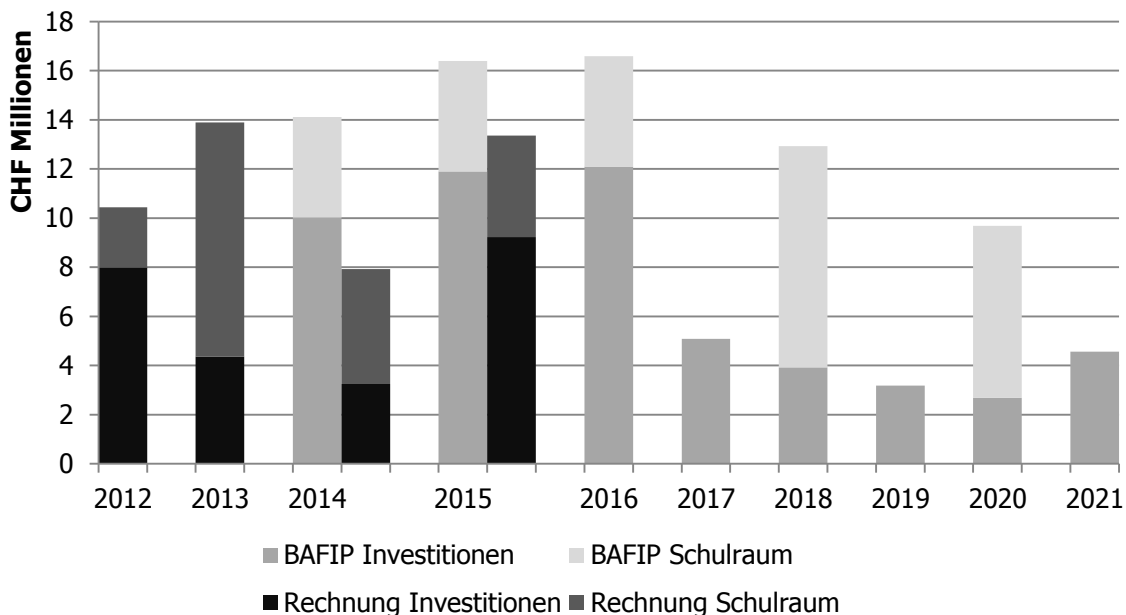
## **1 Ausgangslage**

Seit der Budgetierung 2014 wird die langfristige Investitionsplanung jeweils vor der effektiven Budgetierung dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Bis anhin galt es, für das Budgetjahr und die vier darauffolgenden Planjahre die Investitionssumme von insgesamt CHF 30 Mio. zu verteilen. Da in den ersten drei Jahren der gewählten 5-Jahres Periode 2014 - 2018 zu viel investiert wurde, resultierte daraus, dass für die verbleibenden Jahre 2017 und 2018 quasi kein Restbetrag für weitere Investitionen mehr übrig blieb. Die Möglichkeit, Investitionen ungleich auf die fünf Jahre zu verteilen, hat diesen nachteiligen Effekt ausgelöst. Nach reiflicher Überlegung kam der Gemeinderat zum Schluss, dass eine neue Methodik angewendet werden muss, welche es nicht mehr erlaubt, in einzelnen Jahren über die Verhältnisse zu leben. Dies weil in den kommenden Jahren grössere Investitionen anstehen, welche nicht verschoben werden können und weil die Finanzlage der Gemeinde Emmen keine weiteren Überschreitungen mehr toleriert. Neu wird die gesamte Investitionsplanung unter Berücksichtigung des Selbstfinanzierungsgrads aufgebaut. Prospektiv betrachtet, müssen die priorisierten Investitionen einen Selbstfinanzierungsgrad von 100% erreichen. Retrospektiv betrachtet, müssen die getätigten Investitionen im 5-Jahres Durchschnitt mindestens einen Selbstfinanzierungsgrad von 80% erreichen. Weiterhin gilt, dass nur die höchst priorisierten Projekte in Angriff genommen werden können. Der Gemeinderat ist davon überzeugt, dass die konsequente Anwendung dieser Methode in ca. 5 - 6 Jahren zur Einhaltung der kantonalen Vorgaben führen wird. Mit der neuen Methode sollen verschiedene positive Effekte erreicht werden. Einerseits sollten sich die Finanzkennzahlen nachhaltig verbessern. Andererseits sollte durch die Beschränkung der Investitionen die Verschuldung weniger stark ansteigen.

Die neu gewählte Methodik wird anhand einer modellhaften Darstellung in einem separaten Anhang (Anhang 4) erklärt. Die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrades wird jeweils im Anhang zur Rechnung detailliert erklärt. Für weitergehende Erklärungen zur Priorisierung der Projekte verweisen wir auf den letztjährigen Bericht und Antrag 10/15.

Das Gemeindegesetz des Kantons Luzern verlangt, dass der Gemeinderat jährlich einen Finanz- und Aufgabenplan zu erstellen hat (§ 19 Gemeindegesetz; SRL 150). Der Finanz- und Aufgabenplan gibt Aufschluss über die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung der Gemeinde in den nächsten fünf Jahren (§ 73 Gemeindegesetz). Im Budget sowie im Finanz- und Aufgabenplan der Gemeinde Emmen (BAFIP) werden daher seit dessen Einführung auch immer die Investitionen für das Budgetjahr und die vier darauffolgenden Planjahre dargestellt. Die Rechnung für das jeweilige Kalenderjahr zeigt auf, welche Investitionsvorhaben mit entsprechenden Kostenfolgen im betreffenden Jahr tatsächlich ausgelöst und umgesetzt worden sind. Die zwischen den in den BAFIP eingesetzten Investitionen und den in den Rechnungen umgesetzten Projekten teils erheblichen Abweichungen (vgl. Graphik) konnten im Jahr 2014 wieder verkleinert werden. Die Plafonierung zeigt sich deutlich bei den geplanten budgetierten Nettoein-

gaben. Wegen Einsparungen, Verzögerungen im politischen Prozess sowie mangels eigener Ressourcen können Investitionsvorhaben teilweise nicht in den vorgesehenen Jahren geplant und umgesetzt werden. Das Diagramm zeigt die Entwicklung der Nettoinvestitionen in den letzten Jahren inklusive des Budgetjahres sowie der vier Planjahre.



Es ist erkennbar, dass im Grundsatz tiefere Nettoinvestitionen resultieren als budgetiert. Dies hat verschiedene Ursachen: Einerseits werden Investitionseinnahmen eher vorsichtig budgetiert und andererseits ist es aufgrund einer Vielzahl von Einflüssen nicht immer möglich, alle Investitionsprojekte umzusetzen. Das Verhältnis zwischen Schulraum und sonstigen Investitionsprojekten ist ebenfalls erkennbar. Eine klare Abgrenzung zwischen den beiden Gefässen wird erst seit dem Jahr 2016 praktiziert.

## 2 Vorgehensweise der langfristigen Investitionsplanung

### 2.1 Die langfristige Investitionsplanung nach neuem Modell

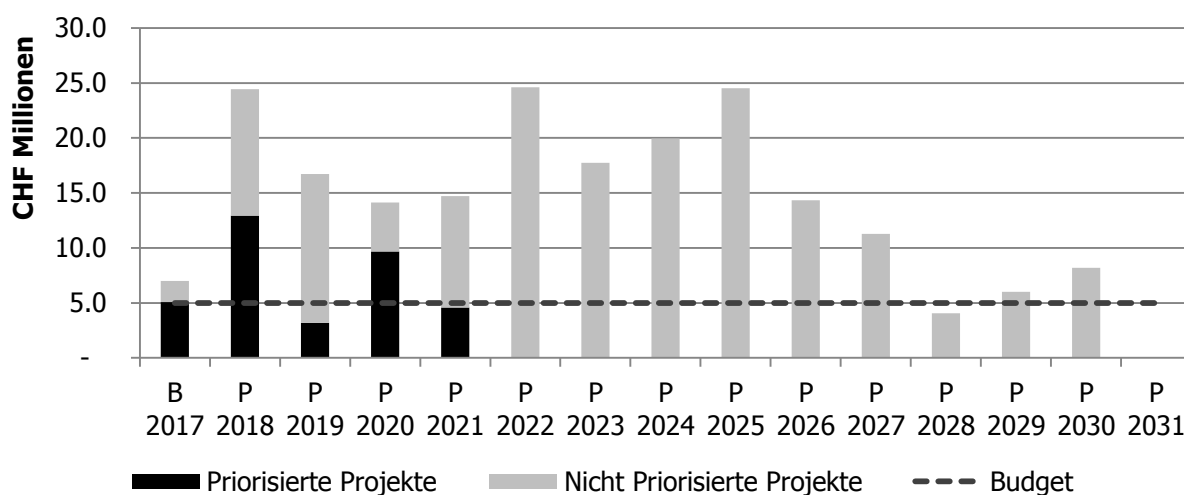
Die langfristige Investitionsplanung wird seit 2013 nach einem ausgearbeiteten Priorisierungs-System bewertet. Im Jahr 2014 wurde sie durch einen Dringlichkeitsfaktor ergänzt, mit welchem in der langfristigen Investitionsplanung 2017 alle Anliegen der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe langfristige Investitionsplanung abgebildet und die wichtigsten Projekte nach objektiven Kriterien eruiert werden konnten. Objektive Kriterien sind die Bewertung nach Emmen 2025, die Einteilung in Gefässe und Multiplikatoren gemäss der im Jahr 2014 erneuerten Priorisierung. An den festgelegten Kriterien für die Priorisierung wurde trotz Umstellung der Methodik festgehalten. Ebenso an den Multiplikatoren und dem Dringlichkeitsfaktor.

### 2.2 Grundlagen der Priorisierung

#### Langfristige Planung bis 2031

Gemäss den vom Einwohnerrat im letzten Jahr geäusserten Bedenken, dass keine vollständige und objektive Übersicht über die Investitionsprojekte vorhanden sei, wurde die Investitionsliste ergänzt und überarbeitet. Das Wissen aus dem Siedlungsleitbild, dem Schulraumplanungsbericht, dem Rohrerbericht und

weiteren Erkenntnissen sind in die Projekteingaben eingeflossen. Vor allem die im Schulraumplanungsbericht dargestellten benötigten Schulraumerweiterungen fielen trotz der im Anhang erwähnten kostengünstigen Baualternative für neuen Schulraum stark ins Gewicht. Bis ins Jahr 2031 sind Projekteingaben von insgesamt Netto CHF 208 Mio. eingegeben worden. Die Differenz darf nicht als Investitionsstau bezeichnet werden, weil sämtliche Eingaben aufgelistet werden ohne zuvor deren Machbarkeit oder Notwendigkeit zu überprüfen.



Das obenstehende Diagramm zeigt das Verhältnis zwischen priorisierten und nicht priorisierten Investitionsprojekten auf. Die Abflachung ab 2026 ist dadurch zu begründen, dass zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich alle Investitionsprojekte bekannt sein können. Es ist damit zu rechnen, dass der Investitionsbedarf weiterhin auf einem ähnlichen Niveau bleiben wird. Es gilt hier anzumerken, dass sämtliche eingegebenen Projekte, ohne jegliche Beschränkung oder Plafonierung, dargestellt sind.

### Vorgaben für die langfristige Investitionsplanung 2017-2021

In den kommenden Jahren sollen die beiden Schulhäuser Erlen und Emmen um je eine Baute erweitert werden. Erste Abklärungen und Kostenschätzungen gehen von einer Investitionssumme von rund CHF 9 Mio. bei der Schulanlage Erlen und rund CHF 7 Mio. bei der Schulanlage Emmen aus. Bis anhin belief sich der gewählte Plafonds auf CHF 30 Mio. verteilt auf 5 Jahre. Die geplanten und gemäss Schulraumplanungsbericht notwendigen Investitionen in die beiden Schulanlagen würden weitere grössere Projekte quasi verunmöglichen. Die Entwicklung der Gemeinde Emmen verlangt nach Investitionen in Strassen, Wasser- sowie Abwasserleitungen, Sportanlagen, usw. Deshalb hat sich der Gemeinderat entschlossen, für die bevorstehenden fünf Jahre den Plafond anders zu definieren. Künftig sollen je Jahr CHF 5 Mio. für allgemeine Investitionen zur Verfügung stehen. Die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung werden neutralisiert dargestellt, da sich diese Investitionen aus den Rücklagen (Spezialfinanzierungsfonds) finanzieren lassen. Die Investitionen in die beiden Schulanlagen werden in einem separaten Gefäss dargestellt. Dieses ist für übergeordnete Projekte vorgesehen. Vorläufig sind dies die genannten beiden Schulbauten. Als Folge dieser Vorgehensweise mussten die Gefässgrössen neu definiert werden.

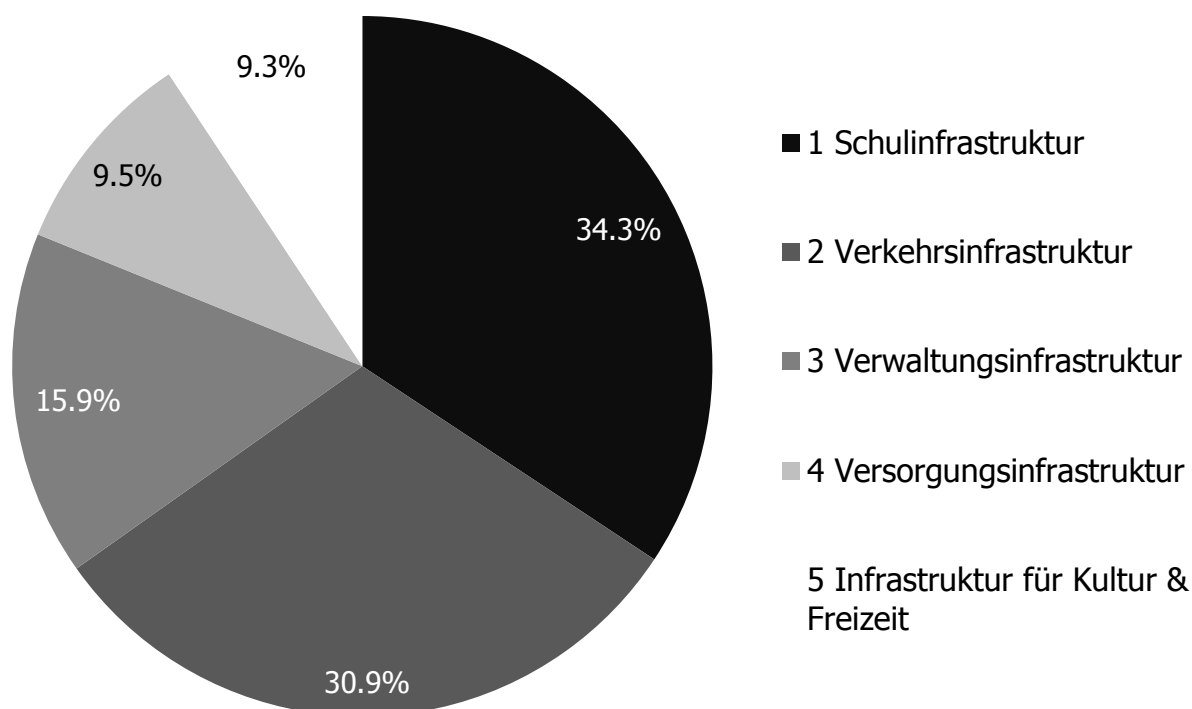
Nach wie vor muss festgehalten werden, dass sowohl die gewählte Methodik als auch der gewählte Plafond die langfristige Investitionsplanung stark einschränkt und nur die höchstpriorisierten Projekte effektiv geplant werden können. Die Grösse von durchschnittlich CHF 5 Mio. pro Jahr entspricht etwa dem aktuellen Abschreibungsbedarf, jedoch ohne Abschreibung des Bilanzfehlbetrages. Neu sollten keine grösseren Abweichungen zur Investitionsvorgabe innerhalb der Budget- und Planjahre vorgenommen werden. Dies hätte zu grosse Auswirkungen auf die Selbstfinanzierungsgrade.

Beim öffentlichen Verkehr sind die meisten Investitionen gebunden und können kaum beeinflusst werden. Die vom Verkehrsverbund Luzern gewählte Anpassung der Beitragsverteilungsmethode führt bei der Gemeinde Emmen zu einschneidenden Veränderungen. Neu muss ein bedeutend grösserer Anteil der Kosten für den Öffentlichen Verkehr direkt in der Laufenden Rechnung budgetiert werden. Der Investitionsbeitrag wurde um über CHF 0.6 Mio. pro Jahr gesenkt. Das entlastet einerseits die Investitionsrechnung und führt zu geringerem Abschreibungsbedarf für die Laufende Rechnung. Andererseits werden deutlich höhere Kosten in der Laufenden Rechnung dargestellt, denn die Beiträge für den Öffentlichen Verkehr fallen insgesamt nicht tiefer aus. Tendenziell werden sie eher steigen. Die Schule weist zwingend notwendigen Investitionsbedarf aufgrund der Schulraumplanung aus. Diese Projekte wurden in der Priorisierung deshalb übersteuert. Im Weiteren werden Investitionen, welche spezialfinanziert sind (z.B. Wasser, Abwasser, Feuerwehr, Zivilschutz), von der Plafonierung ausgenommen. Mehrheitlich sind diese Investitionen selbstfinanziert und haben damit kaum Einfluss auf die Investitionsrechnung.

### **3 Langfristige Investitionsplanung 2017-2021**

Anhand der wie im Kapitel 2 beschriebenen vorgenommenen Priorisierung für das Budgetjahr 2017 und die Planjahre 2018 - 2021 ergibt sich eine Investitionssumme von rund CHF 35 Mio. Die Investitionen sind gemäss nachstehender Abbildung auf die verschiedenen Investitionsgefässe verteilt. Für die Bildung ohne die Erweiterung des Schulraumes werden aktuell 34.4% des gesamten Investitionsvolumens über die fünf Planjahre aufgewendet. Einerseits stehen der Bildung (Schulinfrastruktur) rund 30% des allgemeinen Investitionsvolumens zur Verfügung. In Ergänzung dazu wird das Gefäss 'Schulraum gemäss Schulraumplanungsbericht', welches die beiden Bauten für die Schulanlagen Erlen und Emmen beinhaltet, angerechnet.

## Prozentuale Aufteilung der Investitionsprojekte auf die Infrastrukturgefässe



Mit der Aufteilung der Summen pro Gefäss und Jahr, ist die Problematik von hohen Investitionssummen im Budgetjahr gelöst. Das Gefäss Infrastruktur für Kultur und Freizeit hat 4.3% mehr priorisiert, als die Verteilung vorsieht (Gefäss 5: 5%). Kompensiert werden diese Mehrinvestitionen bei der Kultur und Freizeit im Gefäss Verwaltungsinfrastruktur. Die einzelnen Projekte und die Investitionsnotwendigkeit sind im Anhang 1 zu finden. Im Weiteren gilt es zu beachten, dass bereits gesprochene Sonderkredite in jedem Fall weitergeführt werden müssen.

Im Zeitraum 2017 - 2021 können Projekte mit einem Nettoinvestitionsbetrag von rund CHF 42 Mio. nicht umgesetzt werden. Normalerweise verschieben sich diese nach hinten und werden in den kommenden Jahren wieder diskutiert. Anhang 2 zeigt alle nicht priorisierten, jedoch in der Periode 2017 - 2021 eingegebenen Projekte auf. Die genannte Summe von rund CHF 42 Mio. nicht investierter Projekte beinhaltet sämtliche Investitionsprojekte.

## 4 Problematik Plafonierung

Bei der langfristigen Investitionsplanung handelt es sich um eine rollende Planung. Notwendige Anpassungen und neue Erkenntnisse müssen daher laufend berücksichtigt werden.

Mit der Plafonierung steht die langfristige Investitionsplanung jährlich vor grossen Herausforderungen. Aktuell sind sehr viele notwendige und übersteuerte Projekte eingegeben aufgrund deren andere Strategie Emmen 2025 relevante Projekte nicht ausgeführt werden. Aufgrund der Dringlichkeit mussten auch niedriger priorisierte Projekte in die langfristige Investitionsplanung genommen werden.

Durch die zustimmende Kenntnisnahme dieser langfristigen Investitionsplanung erteilt der Einwohnerrat dem Gemeinderat den Auftrag, die Investitionen 2017 in das Budget 2017 zu übernehmen und die vorgelegten Investitionen der Planjahre 2018 - 2021 als geplante Investitionen in den Planungsteil des BAFIP 2017 einzusetzen.

## **5 Antrag**

Zustimmende Kenntnisnahme des Berichtes „Langfristige Investitionsplanung“.

## **6 Anhänge**

Anhang 1: Langfristige Investitionsplanung 2017 - 2021, Priorisierte Projekte

Anhang 2: Langfristige Investitionsplanung 2017 - 2021, Projekte die nicht priorisiert wurden

Anhang 3: Übersicht eingegebene Investitionen 2017 - 2031

Anhang 4: Erklärung der Methodik

Emmenbrücke, 8. Juni 2016

Für den Gemeinderat:

Rolf Born

Gemeindepräsident

Patrick Vogel

Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Anhänge 1 - 4