



24/18 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Langfristige Investitionsplanung 2019 - 2022

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Durch die vorliegende langfristige Investitionsplanung erteilt der Einwohnerrat dem Gemeinderat den Auftrag, die Investitionen 2019 in das Budget 2019 zu übernehmen und die vorgelegten Investitionen der Planjahre 2020 bis 2022 als geplante Investitionen in den Planungsteil des AFP 2019 einzusetzen.

1 Ausgangslage

Seit der Budgetierung 2014 wird die langfristige Investitionsplanung jeweils vor der effektiven Budgetierung dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die einst in sechs Gefässen priorisierten Investitionsprojekte wurden um ein Gefäss für den Schulraum ergänzt. Die gesamte Investitionsplanung wird seit dem Jahr 2017 unter Berücksichtigung des Selbstfinanzierungsgrads vorgenommen. Nur für die jeweils höchst priorisierten Projekte werden Kredite eingeholt. Das Ziel ist es, innerhalb der nächsten Jahre die kantonalen Vorgaben betreffend Selbstfinanzierungsgrad zu erfüllen. Der Rechnungsabschluss 2017 sowie frühere Abschlüsse spielen dabei eine wesentliche Rolle, da sie sich auf die Selbstfinanzierung der Gemeinde Emmen auswirken.

2 Vorgehensweise und Systematik der langfristigen Investitionsplanung

2.1 Priorisierung und Bewertung

Die langfristige Investitionsplanung wird seit 2013 nach einem Priorisierungs-System bewertet. Im Jahr 2014 wurde sie um einen Dringlichkeitsfaktor ergänzt, mit welchem die wichtigsten Projekte nach objektiven Kriterien eruiert werden können. Objektive Kriterien sind die Bewertung nach Emmen 2025, der Dringlichkeitsfaktor sowie die Multiplikatoren. An den festgelegten Kriterien für die Priorisierung wurde trotz der erwähnten Umstellung der Methodik festgehalten. Aufgrund der Rahmenbedingungen wurde verstärkt über Kompromisse und Folgekosten bei nicht priorisierten Projekten diskutiert.

2.2 Grundlagen zur langfristigen Investitionsplanung

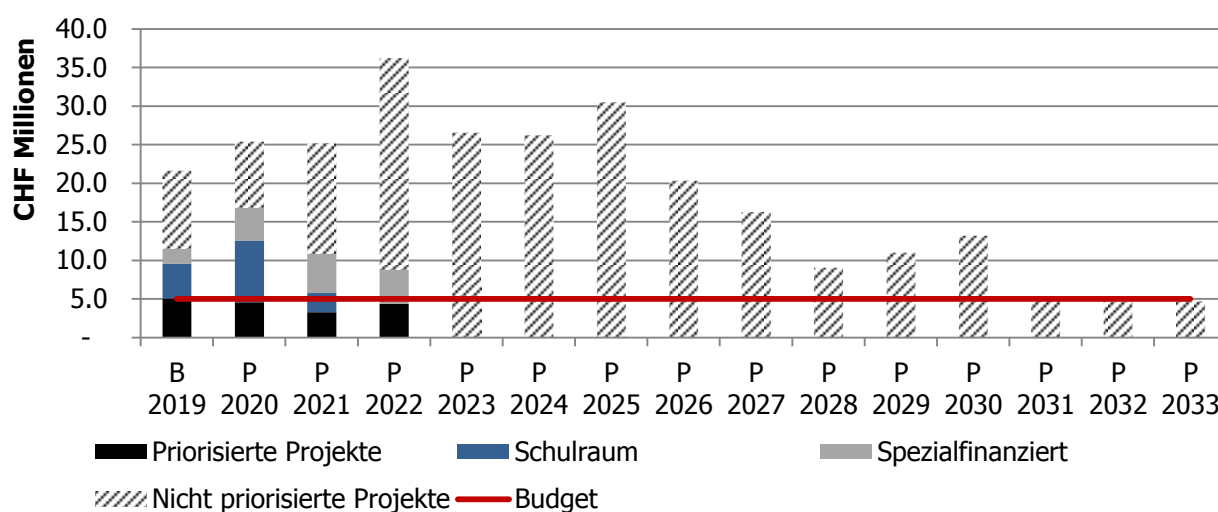
Die Rahmenbedingungen seit der langfristigen Investitionsplanung für das Budget 2017 sind, dass in den Gefässen 1 - 5 jährlich nur noch CHF 5 Millionen investiert werden können. Nicht dazu zählen Investitionen in den Schulraum, Gefäss 7, sowie spezialfinanzierte Investitionen, Gefäss 6.

Die Abstimmung im Frühjahr 2018 bestätigte das Vorhaben bei der Schulanlage Erlen. Im Jahr 2020 sind Erweiterungen bei der Schulanlage Emmen geplant. Aufgrund der Einsprachen bei der Schulanlage Erlen müssen provisorische Bauten errichtet werden. Die daraus resultierenden geschätzten Mehrkosten betragen rund CHF 2.5 Mio., welche im Gefäss Schulraum im Jahr 2021 berücksichtigt sind. Da sich Kosten im Gefäss 7 ebenfalls auf den Selbstfinanzierungsgrad auswirken, wurden im Jahr 2021 bewusst weniger Projekte in den Gefässen 1 - 5 priorisiert.

Die Methodik der langfristigen Investitionsplanung schränkt die Verwaltung nach wie vor stark ein. Eine interne Arbeitsgruppe priorisiert die Projekte aufgrund der Vorgaben des Systems sowie fachlichen Gesichtspunkten. Die anstehende notwendige Investitionssumme ist weiterhin höher, als das zur Verfügung stehende Volumen. Ebenso muss man sich bewusst sein, dass sich höhere Investitionskosten nachteilig in Form von Abschreibern auf die bereits stark belastete Erfolgsrechnung auswirken.

2.3 Langfristige Planung bis ins Jahr 2033

Bis ins Jahr 2033 sind Projekte von insgesamt Netto CHF 275.4 Mio. eingegeben worden. Es handelt sich dabei sowohl um zwingend notwendige Investitionen als auch um blossе Investitionsideen mit entsprechend groben Schätzgrössen.



Das obenstehende Diagramm zeigt das Verhältnis zwischen priorisierten und nicht priorisierten Investitionsprojekten auf. Die Abflachung ab 2031 ist dadurch zu begründen, dass zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich alle zukünftigen Investitionsprojekte bekannt sein können. Es ist damit zu rechnen, dass der Investitionsbedarf weiterhin auf einem ähnlichen Niveau bleiben wird. Alleine im Budgetjahr 2019 sowie in den drei Planjahren beläuft sich die Summe der nicht priorisierten Projekte auf rund CHF 60.6 Mio. Insgesamt besteht ein höherer Bedarf an Investitionen, als das System erlaubt. Diese Ausgangslage stellt die Verwaltung vor die herausfordernde Aufgabe, nur die notwendigsten Investitionen zu priorisieren. Im Anhang 2 werden die nicht priorisierten Projekte aufgezeigt. Darunter sind Instandhaltungsprojekte, Sanierungen und weitere ebenfalls wichtige Investitionen, welche aufgrund des Systems nicht durchgeführt werden können. Die Entscheidungsträger müssen sich dem hohen Investitionsbedarf, den Budgeteinschränkungen und den daraus folgenden möglichen Konsequenzen bewusst sein.

3 Langfristige Investitionsplanung 2019-2022

3.1 4-Jahresplanung der Investitionen

Anhand der im Kapitel 2 beschriebenen angewendeten Priorisierung für das Budgetjahr 2019 und die Planjahre 2020 bis 2022 ergibt sich eine Investitionssumme von rund netto CHF 47.8 Mio. Diese Summe beinhaltet Spezialfinanzierungen sowie die Schulraumprojekte. Aus den Gefässen 1 - 5 resultiert eine Nettoinvestitionssumme von CHF 17.2 Mio.

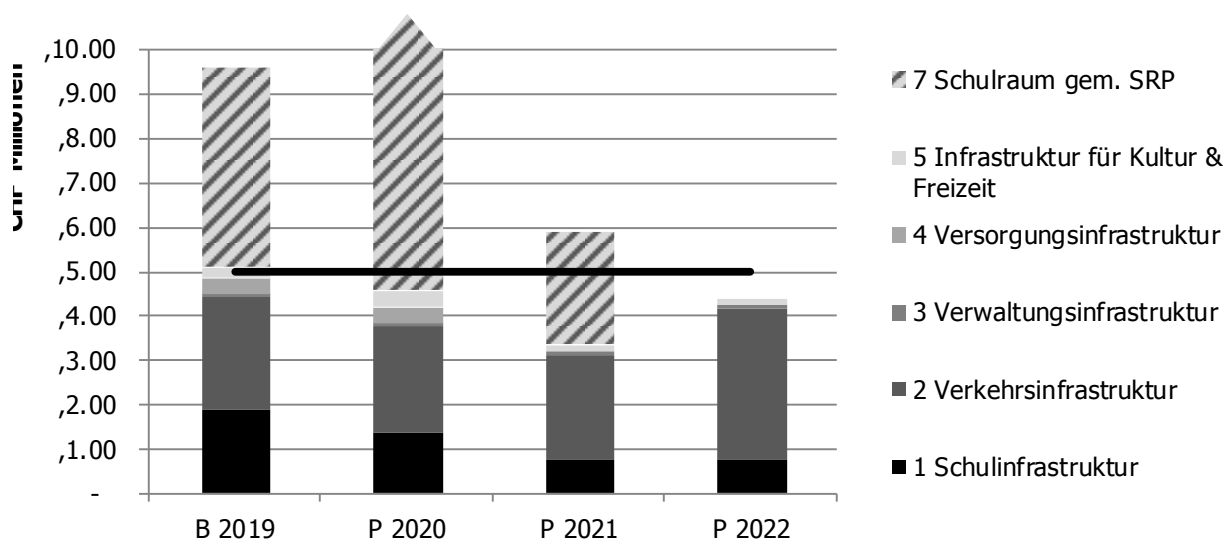
Legende:
 SK: Sonderkredit
 ZS: Zivilschutz

	4-Jahres Summe in TCHF	Beschluss Information / Kenntnisnahme				
		B 2019	P 2020	P 2021	P 2022	
Zusammenfassung						
1 Schulinfrastruktur	4'750.0	1'900.0	1350.0	750.0	750.0	Jährlich ca. 30 % von CHF 5 Mio.
2 Verkehrsinfrastruktur	10'639.4	2'515.0	2'400.0	2'340.0	3'384.4	Jährlich ca. 30 % von CHF 5 Mio.
3 Verwaltungsinfrastruktur	400.0	100.0	100.0	100.0	100.0	Jährlich ca. 25 % von CHF 5 Mio.
4 Versorgungsinfrastruktur	550.0	350.0	350.0	-100.0	-50.0	Jährlich ca. 10 % von CHF 5 Mio.
5 Infrastruktur für Kultur & Freizeit	820.0	185.0	335.0	150.0	150.0	Jährlich ca. 5 % von CHF 5 Mio.
Zwischensumme	17'159.4	5'050.0	4'535.0	3'240.0	4'334.4	
6 Spezialfinanzierung	15'665.8	1'930.0	4'270.2	5'080.0	4'385.6	
7 Schulraum gem. SRP	15'000.0	4'500.0	8'000.0	2'500.0	-	Schulraum
Summe	47'825.2	11'480.0	16'805.2	10'820.0	8'720.0	

Die Investitionssumme im Budgetjahr 2019 ist für den Beschluss im AFP2019 entscheidend. Sie beträgt in den ersten fünf Gefässen CHF 5.05 Mio. Die Details zu den Projekten sind im Anhang 1 zu finden. Beim Schulraum wurden die CHF 9 Mio. aus dem Jahr 2018 hälftig ins Jahr 2019 verteilt. Im Jahr 2020 sind zusätzlich zur Schulraumergänzung Schulanlage Emmen die Aufstockung Hübeli im Gefäss 7 ausgewiesen. Aufgrund dieser Gefässverschiebungen wurden in den Planjahren bewusst weniger Projekte in den Gefässen 1 - 5 priorisiert.

3.2 Betrachtung der einzelnen Jahre

Bei der Betrachtung der einzelnen Jahre fällt auf, dass die Summe von CHF 5 Mio. nur im Budgetjahr 2019 um CHF 50'000 überschritten wird. Wie bereits erläutert sind dafür im Gefäss Schulraum zusätzliche Investitionen dazugekommen. Das nachfolgende Diagramm zeigt die Summe der priorisierten Investitionsprojekte der nächsten vier Jahre in den ersten fünf Gefässen und im Gefäss Schulraum:



Alle Investitionsprojekte werden vor deren Priorisierung ins Budgetjahr fachlich geprüft. Die Situation muss zudem von Jahr zu Jahr neu beurteilt werden.

4 Zusätzliche Themen zur Vervollständigung der Systematik

4.1 Jahresperspektive

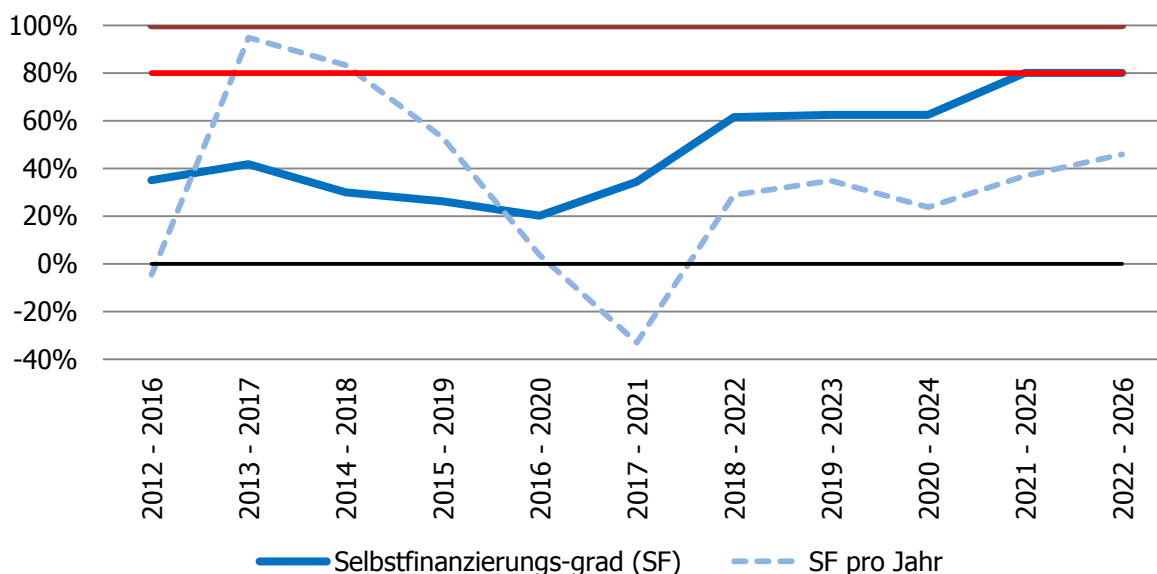
Im vorliegenden Bericht wurden mit dem Budgetjahr nur noch vier Planjahre berücksichtigt. Diese Betrachtung entspricht der Kenntnisnahme durch das Parlament im Aufgaben- und Finanzplan nach dem neuen Finanzhaushaltsgesetz. Der Selbstfinanzierungsgrad berücksichtigt weiterhin fünf aufeinanderfolgende Jahre. Die ehemalige Plafonierung der Investitionssumme auf ebenfalls fünf Jahre wurde durch die neue Systematik seit 2017 mit der jährlichen Einschränkung der Investitionssumme aufgehoben. Aufgrund der genannten Tatsachen ist die 4-Jahresbetrachtung sinnvoll.

4.2 Neues Finanzhaushaltsgesetz

Aufgrund des ab dem Budget 2018 in der Gemeinde Emmen neu angewendeten Rechnungslegungsstandards sind in der langfristigen Investitionsplanung ebenfalls Anpassungen notwendig. Zwischen Beträgen in der Investitions- oder Erfolgsrechnung muss klar unterschieden werden. Das Departement Finanzen und Informatik hat sich darum mit den betroffenen Fachabteilungen über die Handhabung in der Rechnungslegung ausgetauscht. Im Fall der Instandhaltungsbeiträge wird künftig ein spezielles Augenmerk darauf gelegt, dass die erwähnte Trennung rechtens ist.

4.3 Das Ziel betreffend Selbstfinanzierungsgrad

In der letztjährigen Diskussion wurde bereits angekündigt, dass die Kennzahlen im neuen Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden möglicherweise angepasst werden. Die der Investitions-Systematik zu Grunde liegende Kennzahl *Selbstfinanzierungsgrad* wird sich jedoch nicht verändern. Der Selbstfinanzierungsgrad setzt sich aus sämtlichen Investitionen (inklusive der spezialfinanzierten Investitionen), den Rechnungsergebnissen sowie der Summe aller Einlagen und Entnahmen aus Spezialfinanzierungsfonds zusammen. Kurz gesagt beeinflussen Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen sowie Investitionen die ohnehin spezialfinanziert sind, die Kennzahl insgesamt negativ. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrad:



Der Selbstfinanzierungsgrad pro Jahr erreicht aufgrund des Ergebnisses der Rechnung 2017 einen negativen Wert (gestrichelte Linie bei 2017-2021). Im 5-Jahresdurchschnitt ist dieser Einbruch ab der retropektiven Betrachtung 2013-2017 erkennbar. Mit den aktuell priorisierten Projekten 2019-2023 ist mit einer Erholung der Kennzahl zu rechnen. Es hängt jedoch von den kommenden Rechnungsergebnissen sowie künftigen Investitionen ab. Nur wenn die strikte Investitionsdisziplin weiterhin eingehalten wird, ist langfristig damit zu rechnen, dass ein Selbstfinanzierungsgrad von 80% erreicht werden kann.

5 Beurteilung Gemeinderat

Mit dem Bericht und Antrag 29/13 vom 5. Juni 2013 betreffend langfristige Investitionsplanung hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat erstmals eine Plafonierung der jährlichen Investitionen auf einen Betrag von CHF 5 Millionen verbunden mit einer mehrjährigen Planung unterbreitet. Damit reagierte der Gemeinderat auf die kritische Beurteilungen der früheren Planungen und die Forderung nach einer optimierten Mitbeurteilung der Investitionen durch den Einwohnerrat. Der Gemeinderat hatte deshalb die Direktion Finanzen und Personelles damals beauftragt, die Grundlagen für eine mehrjährige, detailliertere und auch umsetzbare Investitionsplanung zu erarbeiten. Für die langfristige Planung und die Realisierung der Investitionen sollten dabei gemäss Vorgaben des Gemeinderates folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Langfristige Planung (mindestens drei Legislaturen)
- Vorhandene Finanzmittel (Auswirkungen auf den BAFIP)
- Dringlichkeit und Notwendigkeit der Investitionen

Diese Investitionsplanung hat sich in den letzten Jahren bewährt und ist in Absprache mit dem Einwohnerrat in Teilen angepasst worden. Die angespannte Finanzlage der Gemeinden Emmen, geprägt von einer hohen Verschuldung von aktuell rund CHF 190 Millionen Franken, einem tiefen Selbstfinanzierungsgrad sowie den hoch defizitären Rechnungsergebnissen 2016 und 2017 schränkt den Handlungsspielraum für den Werterhalt und die notwendigen Investitionen ein. Die Finanzlage erfordert einen Abbau der Verschuldung sowie langfristig mindestens ausgeglichene Budgets. Aus der Sicht des Bereiches Immobilien sind für das Infrastrukturportfolio jedoch mehr Finanzen für den Betrieb, Unterhalt und die Erneuerung gefordert. Die Diskrepanz zwischen der Investitionsplafonierung auf CHF 5 Millionen pro Jahr und den angebehrten Mitteln führt zu einem Investitionsstau. Zudem werden notwendige Investitionen verzögert und provisorische Lösungsansätze können langfristig betrachtet auch Mehrkosten verursachen. Für die weitere Entwicklung der Investitionsplanung und damit die Möglichkeit, zeitnaher Investitionsbedürfnisse erfüllen zu können, wird der Gemeinderat in Zusammenarbeit mit dem Einwohnerrat grundsätzlich drei Varianten (Weiterführung der bisherigen Plafonierung; Aufhebung der Plafonierung; befristeter Investitionsstopp) detailliert auf Nachhaltigkeit und Wirkung überprüfen müssen.

6 Antrag

Zustimmende Kenntnisnahme des Berichtes „Langfristige Investitionsplanung 2019 - 2022“.

7 Anhänge

- Anhang 1: Langfristige Investitionsplanung, priorisierte Projekte - ab 2019
- Anhang 2: Langfristige Investitionsplanung, nicht priorisierte Projekte - ab 2019
- Anhang 3: Eingegebene Investitionen 15 Jahre
- Anhang 4: Kurzfassung Technischer Bericht Schulraumplanung 2017 vom 02.02.18
- Anhang 5: Immobilienstrategie Gemeinde Emmen (Kurzfassung)

Emmenbrücke, 30. Mai 2018

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Anhänge 1 - 5