

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2018/594 von Hans-Jürgen Ringgenberg: «Einführung einer rollenden Planung bei Investitionsprojekten»

2018/594

vom 21. Januar 2020

1. Text des Postulats

Am 31. Mai 2019 reichte Hans-Jürgen Ringgenberg das Postulat 2018/594 «Einführung einer rollenden Planung bei Investitionsprojekten» ein, welches vom Landrat am 30. Oktober 2018 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Es zeichnet sich ab, dass die Investitionsrechnung im laufenden Jahr deutlich unterschritten wird. Rund ¼ der geplanten Investitionen (rund Fr. 50 Mio.) werden nicht ausgeführt werden können, da grössere Projekte sich verzögern oder wegfallen.

Es ist leider nicht das erste Mal, dass wir unser Investitionsbudget nicht werden erfüllen können. Diese Situation ist sowohl für den Wirtschaftsstandort Basel-Land wie auch für das ansässige Gewerbe alles andere als optimal, da grössere Auftragsvolumen wegfallen bzw. sich verschieben. Wir können uns diese Budgetunterschreitungen bei den Investitionen eigentlich „nicht leisten“, denn das Minimalziel von Fr. 200 Mio. jährlichen Investitionen müssten wir immer erreichen können. Es ist deshalb angezeigt, das Investitionspotenzial viel früher zu ermitteln und priorisierte Projekte so zur Ausführungsreife zu bringen, damit diese im Sinne einer rollenden Planung für Projekte, die in einem laufenden Jahr wegfallen, sofort als Ersatz in die Investitionsrechnung aufgenommen werden können.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie sichergestellt werden kann, dass das in grossem Umfang vorhandene Investitionspotenzial, vorallem im Strassenbau und ÖV, bei sich ergebenden Investitionslücken besser ausgeschöpft und realisiert werden kann.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Grundlagen

Die rollende Planung ist ein Verfahren zur systematischen Aktualisierung und Konkretisierung der Pläne durch Fortschreibung. Die rollende Planung hat den Vorteil, dass eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den sich ändernden Bedingungen erfolgt, dies ermöglicht eine Flexibilisierung der Planung. Nachteilig können sich der erhöhte Planungsaufwand sowie die permanent notwendige Einbindung von Entscheidungsträgern auswirken.¹

Der Kanton Basel-Landschaft wendet bei Investitionsprojekten bereits eine rollende Planung an, die auf 10 Jahre ausgelegt ist und die über den aktuellen Finanzbedarf Auskunft gibt. Das Konzept zum Prozess von Investitionsvorhaben und Raumbegehren, welches der Regierungsrat im Mai

¹ Quelle Gabler Wirtschaftslexikon

2012 verabschiedet hat, definiert das Vorgehen bei Investitionsvorhaben von der Bedarfsanmeldung bis zur Schlussabrechnung.

Die rollende Planung umfasst auch die Möglichkeit, im Rahmen des zehnjährigen Planungszeitraums Projekte bei Verzögerungen zu verschieben und im Gegenzug andere Projekte vorzuziehen. Insbesondere Projekte die weiter in der Zukunft geplant bzw. die erst im Grobplanungsstadium sind, können einfacher verschoben werden. Die im Postulat erwähnten kurzfristigen Ersatzprojekte im laufenden Jahr kommen in der Regel nur für kleinere Sanierungs- oder Instandsetzungsprojekte in Frage. Bei grösseren Projekten ist eine kurzfristige Projektverschiebung innerhalb eines Jahres nicht möglich. Kommt es aufgrund neuer Planungserkenntnisse zu Verschiebungen bei priorisierten grösseren Projekten, so handelt es sich um längerfristige Zeiträume. Es ist nicht möglich, kurzfristig grössere Ersatzprojekte im laufenden Jahr so zur Ausführungsreife zu bringen, dass sie sofort in Angriff genommen werden können (ohne Priorisierung und Landratsbeschluss). Dafür, dass man in der Vergangenheit Mühe hatte, die angestrebten 200 Mio. Franken jährlich zu erreichen, gab es verschiedene Gründe. Bei den Projekten kann es immer wieder zu Verzögerungen kommen oder Projekte konnten nicht umgesetzt werden, weil sie noch nicht bereit waren. Ein anderer Grund für die Nicht-Ausschöpfung der 200 Mio. Franken war, dass die BUD über zu wenig Ressourcen verfügte, um die Projekte so vorzubereiten, dass sie zeitgerecht umgesetzt werden konnten. Der Regierungsrat hat bereits Massnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern (Finanzielle Mittel für externe Bauherrenvertreter, Erhöhung der Personalressourcen in den Baudienststellen, Erhöhung Realprognose Investitionsprogramm, siehe auch Kapitel 2.5).

2.2. Wirtschaftsstandort Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft ist ein exzellenter Wirtschafts-, Innovations- und Bildungsstandort mit Schwerpunkt und weltweiter Spitzenposition in Life Sciences. Die Region Basel verfügt über hervorragende Arbeitskräfte sowie beste Erschliessung und Lage in der Schweiz. Für die Bauwirtschaft und das Gewerbe sind die Bruttoinvestitionen und das Auftragsvolumen des Kantons die massgeblichen Grössen. Der Kanton ist bestrebt, zur Kontinuität bei den Investitionen sowie beim Auftragsvolumen und somit auch der Standortförderung des Kantons Basel-Landschaft beizutragen.

2.3 Gründe für Verzögerungen bei Bauprojekten bzw. das Wegfallen von Bauprojekten

Die Gründe für Verzögerungen und Verschiebungen von Projekten sind vielfältig. In den letzten Jahren wurde das Investitionsbudget des Kanton Basel-Landschaft nicht ausgeschöpft, nur einmal im Jahr 2016 waren die effektiven Nettoinvestitionen höher. In den letzten zehn Jahren ist in der Tendenz ein Anstieg der Investitionssumme pro Jahr zu erkennen.

Weitere Verzögerungsfaktoren sind in den Genehmigungsverfahren der Bauprojekte zu suchen. Das Plangenehmigungsverfahren oder die Bewilligung der finanziellen Mittel (u. a. durch fakultativeres Referendum oder Initiativen) benötigen ihre Zeit.

Eine öffentliche Auflage bei Infrastrukturprojekten ist unabdingbar im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung, diese beinhaltet immer ein grosses Risiko von Einsprachen und damit zu Projektverzögerungen.

Bereits die Behandlung von Einsprachen kann zu langwierigen Verständigungsverhandlungen führen. Solange diese im Rahmen der Verhandlungen erledigt werden oder mittels Regierungsratsbeschluss abgewiesen werden können, sind die Verzögerungen teilweise planbar. Sobald Einsprachen ans Gericht weitergezogen werden (Beschwerde gegen den abweisenden Regierungsratsbeschluss), geht viel Zeit verloren, denn die Behandlungsfristen sind selbst bei einfachen und klaren Fällen sehr lang und unberechenbar.

Ein weiterer Risikofaktor sind die Submissionen bzw. Vergaben der Bauarbeiten. So führte z. B. die (erfolglose) Einsprache gegen die Vergabe der Baumeisterarbeiten beim Zubringer Pfeffinger-ring im Herbst 2016 zu einer Verzögerung von einem Jahr.

In der Regel dauern Grossprojekte vom Start der Planung bis zur Realisierung rasch zehn Jahre. Bauprojekte können gar gänzlich gestoppt werden. So hat das Baselbieter Stimmvolk in der Volksabstimmung vom 24. Oktober 2017 den Kredit für die Realisierung des Margarethenstichs abgelehnt. Nach der Volksabstimmung ist das Projekt von Seite des Kantons Basel-Landschaft beendet worden.

2.4 Prozess Investitionsvorhaben

Das Investitionsprogramm wird für 10 Jahre erstellt. Generell gilt, dass die Unsicherheit sowie Ungenauigkeit bei der Planung zunimmt, je weiter das Planungsjahr in der Zukunft liegt (planerische Reife von Projekten). Deshalb wendet der Kanton Basel-Landschaft bei Investitionsprojekten bereits seit längerem eine rollende Planung an, d. h. die Baudienststellen überprüfen die Projektplanung regelmässig und passen diese falls nötig an (die Investitionsplanung rollt quasi im Hintergrund weiter, nachdem Investitionsprogramm und Aufgaben- und Finanzplan (AFP) erarbeitet und beschlossen wurde).

Der Bedarfsnachweis eines Vorhabens wird möglichst früh erfasst und die Folgekosten werden geschätzt. Neue Projekte werden auf Strategiekonformität mit den Zielen des Kantons Basel-Landschaft beurteilt.

Die Investitionen umfassen raumrelevante (Hochbauten) und andere Investitionen (Tiefbauten, Anlagen des Amtes für Industrielle Betriebe (AIB, Investitionen anderer Direktionen).

Um die Planungsunsicherheiten abzubilden, wird seit einigen Jahren das Investitionsvolumen von 200 Mio. Franken pro Jahr überbucht und eine pauschale Korrektur geplant (sogenannte Realprognose).

Der Kanton Basel-Landschaft orientiert sich finanzpolitisch im Wesentlichen an den resultierenden Nettoinvestitionen und den daraus entstehenden Folgekosten.

Zudem wird drei Mal im Jahr eine Erwartungsrechnung (Berichterstattung im Rahmen Steuerungsberichts) erstellt. In dieser wird über die Projekte quartalsweise bezüglich Soll-Ist-Vergleich berichtet.

2.5 Verbesserung Ausschöpfung des Investitionsprogramms - Massnahmen

In den letzten eineinhalb Jahren wurde die Ausschöpfung des Investitionsprogramms mehrmals thematisiert (auch in der Finanzkommission) und Massnahmen dazu verabschiedet. Um die Ausschöpfung des Investitionsbudgets zu verbessern, wurden vom Regierungsrat folgende Massnahmen beschlossen:

- Sofortmassnahmen: finanzielle Mittel für externe Bauherrenvertreter für die Jahre 2019 und 2020
- Erhöhung der Personalressourcen: zusätzliche Projektleiterstellen je drei für die drei Baudienststellen Hochbauamt, Tiefbauamt und Amt für Industrielle Betriebe

Die zusätzlichen Mittel für externe Planer wurden in das Budget 2019 und das AFP-Jahr 2020 aufgenommen und die Mittel für die vom Regierungsrat bewilligten zusätzlichen Stellen beschlossen. Auch die Möglichkeit zur «Überbuchung» des Investitionsprogrammes bzw. die Realprognose wurde geändert. Die Berechnung der Realprognose wurde angepasst und damit die steigende Planungsunsicherheit berücksichtigt, je weiter das Planungsjahr in der Zukunft liegt. Die pauschale Korrektur wird neu folgendermassen auf die Nettoinvestitionen der Bau-Projekte berechnet:

- für die Jahre 2020–2023 bzw. jeweils die vier AFP-Jahre: -10 %
- für die Jahre 2024–2029 bzw. jeweils letzten sechs Investitionsprogramm-Jahre: -20 %

2.6. Fazit

Der Kanton Basel-Landschaft wendet bei Investitionsprojekten bereits eine rollende Planung an, die auf 10 Jahre ausgelegt ist und die über den aktuellen Finanzbedarf Auskunft gibt. Die Gründe für Verzögerungen und Verschiebungen von Projekten sind vielfältig. Der Regierungsrat hat sich diesem Thema angenommen und bereits verschiedene Massnahmen aufgegleist. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, die Anzahl Projektumsetzungen zu erhöhen und die Ausschöpfung der geplanten Investitionen insgesamt zu verbessern.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2018/594 «Einführung einer rollenden Planung bei Investitionsprojekten» abzuschreiben.

Liestal, 21. Januar 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich