

Regierungsratsbeschluss

vom 26. Januar 2004

Nr. 2004/225

Investitionsstrategie im Hochbaubereich, 2. Investitionspriorisierung: 2003 bis 2013

1. Ausgangslage

Im Regierungsratsbeschluss Nr. 2359 vom 4. Dezember 2001 (SO+ Massnahme Nr. 5, Projektierungsstopp für Bauvorhaben, Umsetzung) wurde unter Erwägungen 2.3 eine **Investitionsstrategie** für den Hochbaubereich in den Grundzügen festgehalten:

- "Sind Einsparungen zu realisieren, so sollen in erster Linie die Staatsaufgaben auf Notwendigkeit und Umfang überprüft werden. Für alle verbleibenden Aufgaben sind die in Kosten und Nutzen optimierten Investitionen zu bestimmen.
- Die demzufolge notwendigen Investitionen sind in einem langfristigen Investitionsplan nach Prioritäten zu ordnen. A-Priorität ist notwendig und dringend, B-Priorität notwendig und verschiebbar, C-Priorität noch zu prüfen und verschiebbar. Für die Kategorie C und weitere, nicht kategorisierte Vorhaben bleibt der Projektierungsstopp in Kraft.
- Langfristige betriebsnotwendige Bindungen wie Kapitalbindungen, Miet- und Pachtverträge sind für die Entscheidungsfindung gleich wie Investitionen zu betrachten. Die jeweils kostengünstigste Alternative ist durch eine dynamische Investitionsrechnung zu bestimmen.
- Langfristige, nicht betriebsnotwendige Kapitalbindungen (v.a. Baulandreserven) sind unter Berücksichtigung aller möglichen Erträge (Miete, Pacht, Baurecht und evtl. Verkauf) als Investitionsobjekte zu bewirtschaften.
- Bei der Festlegung der Unterhaltsstrategie ist der Zusammenhang zwischen Unterhalt und Verlust an Substanzwert zu berücksichtigen. Der langfristig kostenoptimale Unterhalt sowie der beste Zeitpunkt für eine Gesamtanierung (bzw. einen Ersatz) sind zu bestimmen.
- Notwendige Einzelmassnahmen (insbesondere im Bereich Unterhalt und Sanierungen) sind zu kostenoptimalen Paketen zusammenzufassen und – soweit vom Betrieb her möglich – konzentriert zu realisieren.
- Bei grösseren Massnahmen sind – soweit mit vertretbarem Aufwand zu eruieren – sowohl die jährlichen Kosten als auch die jährlichen Nutzen (inkl. Einsparungen bei den laufenden Kosten) auszuweisen und zu bilanzieren."

Ergänzend dazu wurde im gleichen RRB unter Erwägungen 2.2 zur Abgrenzung zwischen Investitionen und Belastungen der Erfolgsrechnung im Hochbaubereich Folgendes dargelegt:

- "Reine Werterhaltungsmassnahmen gehören grundsätzlich nicht in die Investitionsrechnung: dies betrifft z.B. den (heutigen) Ordentlichen Unterhalt aber auch einen Teil des Ausserordentlichen Unterhalts (insbesondere notwendige Schadensreparaturen oder notwendiger Ersatz von Haustechnikinstallationen).
- Investitionen die zwar (auch) wertvermehrend sind, jedoch in erster Linie Einsparungen bei den Unterhalts- und Betriebskosten bringen, sind gesondert auszuweisen. Dies betrifft v.a. Energie-Sanierungen (insbesondere Fassaden-Isolationen – sowie Verbesserung des Wirkungsgrades von Haustechnik-Anlagen).
- Investitionen, die bei volkswirtschaftlicher Betrachtung annähernd kostenneutral sind und zusätzlich grosse Standortvorteile bringen, sind gesondert auszuweisen: zu denken ist v.a. an die „make or buy“ Entscheide bei der Fachhochschule und z.T. Spitzenmedizin (da ausserkantonale Verrechnung zunehmend auf Vollkosten-Basis erfolgt).
- Eine restriktive Investitionspolitik soll in erster Linie auf Investitionen konzentriert werden, die (neben Nutzen) Folgekosten verursachen. Dies betrifft v.a. Erweiterungsinvestitionen im Sinn von Standarderhöhungen (z.B. die Ausweitung der durchschnittlichen Bürofläche pro Mitarbeiter)."

Unter Punkt 3. Beschluss, im RRB vom 4. Dezember 2001, wurden abschliessend folgende Aufträge an das Bau- und Justizdepartement (Hochbauamt) formuliert:

- "Das Bau- und Justizdepartement (Hochbauamt) wird beauftragt, gemeinsam mit den anderen Departementen die Investitionsstrategie im Sinne der Erwägungen umzusetzen (3.1).
- Das Bau- und Justizdepartement (Hochbauamt) wird beauftragt, gemeinsam mit dem Amt für Finanzen eine Differenzierung und Abgrenzung von Investitionen und werterhaltenden Massnahmen im Hochbau auszuarbeiten. Termin: Mitte 2002 (3.2).
- Das Bau- und Justizdepartement (Hochbauamt) wird beauftragt, gemeinsam mit den jeweiligen Departementen, die in den nächsten Jahren notwendigen Hochbauinvestitionen zu überprüfen, nach Prioritäten zu ordnen (bis Mai 2002) und – analog zum Tiefbau – mit dem kommenden Leistungsauftrag an das Hochbauamt in einem Mehrjahresprogramm zusammenzufassen (3.3)."

Die gesamte Investitionsstrategie (Auftrag 3.1) ist bereits seit Anfang 2002 als Vorgabe in die Arbeiten des Hochbauamtes eingeflossen: Insbesondere als Richtlinie für alle Investitions- und Desinvestitionsprojekte sowie für die Erarbeitung der Produktgruppen, Produkte, Ziele, Instrumente und Indikatoren der Globalbudgets 2003 bis 2005 des Hochbauamtes (GB Laufende Rechnung bzw. neu Erfolgsrechnung, GB Investitionsrechnung Allgemeine Bauten und Bildungsbauten sowie GB Investitionsrechnung Spitalbauten).

Die gemeinsam mit dem AFIN auszuarbeitende Differenzierung und Abgrenzung von Investitionen und werterhaltenden Massnahmen im Hochbau (Auftrag 3.2) wurde ebenfalls bereits in den drei Globalbudgets des Hochbauamtes berücksichtigt. Da der Kanton Solothurn die Erfolgsrechnung im Hoch-

baubereich bereits durch Abschreibungen belastet, die wesentlich höher als die betriebswirtschaftlich notwendigen sind, wurden jedoch die mittelfristig planbaren wert-erhaltenden Massnahmen (Produkt Planbarer Unterhalt / Instandsetzung, vergleichbar mit dem bisherigen Ausserordentlichen Unterhalt) in der Investitionsrechnung belassen.

Parallel zur Globalbudgetierung 2003 bis 2005 des Hochbauamtes sowie darauf abgestimmt wurde gemeinsam mit den beteiligten Departementen und Dienststellen in mehreren Gesprächsrunden eine erste **Investitionspriorisierung** (Auftrag 3.3) erarbeitet. Mit RRB Nr. 1694 vom 26. August 2002 hat der Regierungsrat schliesslich diese erste, jährlich vorgesehene, Investitionspriorisierung verabschiedet.

2. Erwägungen

Als Grundlage zum zitierten RRB vom 4. Dezember 2001 wurde dem Regierungsrat in der Klausur vom 27. November 2001 der Entwurf einer ABC-priorisierten langfristigen Investitionsplanung 2002 bis 2009 vorgelegt. Diese erste Fassung der beauftragten Investitionspriorisierung basierte, in Absprache mit dem Amt für Finanzen, auf jährlichen Hochbauinvestitionen (Nettoinvestitionen Prioritäten A + B, inkl. Spital-Informatik und -Telefonie sowie Planbarer Unterhalt) von rund 50 bis 55 Mio. Franken.

Aufgrund der Budgetvorgaben 2002 des Regierungsrates sowie der ergänzenden Vorgaben des Amtes für Finanzen wurden in der weiter oben angeführten ersten Investitionspriorisierung des Regierungsrates (RRB Nr. 1694 vom 26. August 2002) die jährlichen Hochbauinvestitionen in den Jahren 2003 bis 2005 auf rund 41 Mio. Franken und in den Jahren 2006 bis 2013 auf rund 45 Mio. Franken begrenzt. Da von diesen Hochbauinvestitionen knapp 30 % jährlich wiederkehrende Investitionen (v.a. Planbarer Unterhalt) sind, bedeutete dies für alle weiteren Hochbauprojekte eine fast 3-jährige Verschiebung der Fertigstellung aller Prioritäten A und B.

Eine weitere Verschiebung aller Fertigstellungstermine um insgesamt ca. 1 Jahr ergab sich durch den 2002 neu bewilligten Bedarf, insbesondere den Ausbau des Therapiezentrums "Im Schache" sowie einzelne genauer ermittelte Kostenschätzungen (v.a. Pädagogische Fachhochschule, Sanierung Bürgerspital sowie Vorlagen Spital-Informatik und -Telefonie).

Aufgrund der Budgetvorgaben 2003 des Regierungsrates sowie der ergänzenden Vorgaben des Amtes für Finanzen wurden **in der vorliegenden zweiten Investitionspriorisierung** die jährlichen Hochbauinvestitionen 2004 auf 34,5 Mio. Franken sowie in den Jahren 2005 bis 2013 auf rund 40 Mio. Franken begrenzt, was einer zusätzlichen Verschiebung der Fertigstellung aller Hochbauten der Prioritäten A und B um knapp 2 Jahre entspricht.

Die vorliegende – mit den betroffenen Departementen bereinigte – zweite Investitionspriorisierung 2004 bis 2013 (siehe Beilage) verschiebt daher alle Fertigstellungstermine der wichtigsten grossen Hochbauvorhaben (Fachhochschule Olten, Pädagogische Fachhochschule Solothurn, Kantonsschule Olten, Kantonsspital Olten, Bürgerspital Solothurn, Klinik Allerheiligenberg, Psychiatrie Solothurn und Therapiezentrum "Im Schache") gegenüber den ursprünglich vom Regierungsrat, dem Kantonsrat oder dem Volk vorgesehenen Terminen um durchschnittlich drei bis vier Jahre. In Anbetracht der aus diesen Verschiebungen resultierenden Folgekosten wird dies von einzelnen betroffenen Dienststellen als wirtschaftlich nicht mehr vertretbar erachtet.

Um im Rahmen der knappen Mittel trotzdem ein Optimum zu erreichen, ist die vom Regierungsrat am 4. Dezember 2001 festgelegte Investitionsstrategie sowohl in die Weiterbearbeitung der einzelnen Investitionsprojekte als auch in die Erarbeitung der vorliegenden Investitionspriorisierung eingeflossen. Beibehalten wurde dabei auch die Rangfolge der drei **Prioritäten A, B und C**:

- Priorität A = notwendig und dringend (d.h. möglichst schnell zu realisieren)
- Priorität B = notwendig und verschiebbar (wobei jede Verschiebung i.d.R. zusätzliche betriebswirtschaftliche sowie v.a. bei Spitälern und Fachhochschulen volkswirtschaftliche Kosten erzeugt)
- Priorität C = noch zu prüfen und verschiebbar (später neu zu priorisieren oder aufzuheben).

Damit bei grösseren Massnahmen wie vorgesehen nicht nur die Investitionskosten sondern – soweit mit vertretbarem Aufwand zu eruieren – sowohl die jährlichen Kosten als auch die jährlichen Nutzen (inkl. Einsparungen bei den laufenden Kosten) berücksichtigt werden können, sind im Folgenden als erster Schritt alle grösseren Investitionsvorhaben grob drei **Investitionstypen** zugeordnet (ab dem Jahr 2004 ist geplant, zusätzlich für jedes grössere Hochbauvorhaben eine Investitionsrechnung durchzuführen):

- Ersatzinvestitionen dienen in erster Linie dem Werterhalt aus betrieblicher und baulicher Sicht und senken in der Regel die Betriebs-, Gebäudebetriebs- und Unterhaltskosten sowie die betriebsnotwendigen Abschreibungen.
- Erweiterungsinvestitionen vergrössern die zur Verfügung stehende Nutzfläche und führen – neben dem angestrebten zusätzlichen Funktionsnutzen – auch zu zusätzlichen Kosten (Kapital-, Betriebs-, Gebäudebetriebs- und Unterhaltskosten sowie betriebsnotwendige Abschreibungen).
- Rationalisierungsinvestitionen sind Erweiterungsinvestitionen, bei denen die jährliche Entlastung der Laufenden Rechnung (v.a. durch Betriebskosteneinsparungen, Vermeidung ausserkantonalen Beiträge sowie Generierung zusätzlicher Einnahmen) grösser ist als die durch diese Investition verursachten jährlichen Kosten (Kapital-, Betriebs-, Gebäudebetriebs- und Unterhaltskosten sowie betriebsnotwendige Abschreibungen).

Im Einzelnen ergibt sich folgende Verteilung dieser drei Investitionstypen (ohne Spital-Informatik und -Telefonie), wobei die Reihenfolge der beiliegenden Investitionspriorisierung entspricht:

Massnahmen (ab 1 Mio. Fr.)	Investitionstyp	Kommentar
Planbarer Unterhalt insgesamt (bisher grob A.O. Unterhalt)	I.d.R. reine Ersatzinvestitionen	Notwendigkeit kostenoptimaler Pakete und Zeitpunkte (mit max. Senkung laufender Kosten)
Fachhochschule Olten (Konzept bereits vom Kantonsrat geplant:	V.a. Rationalisierungsinvestition (Bundessubvention rund 30 %,	Vermeidung ausserkantonalen Beiträge, zusätzliche Einnahmen, Be-

Massnahmen (ab 1 Mio. Fr.)	Investitionstyp	Kommentar
Priorität A, bis 2012)	plus Standortgemeinde 7 %)	triebskosteneinsparungen und volkswirtschaftliche Vorteile
Pädagogische Fachhochschule Solothurn (bereits bewilligt: Priorität A, bis 2010)	Rationalisierungsinvestition, in Kombination mit Ersatzinvestition (Sanierung)	Vermeidung ausserkantonaler Beiträge und volkswirtschaftliche Vorteile, z.T. zusätzl. Einnahmen (v.a. Weiterbildung) u. Betriebskosteneinsparungen
Kantonsschule Olten, Sanierung (Priorität B, bis 2013)	Ersatzinvestition, z.T. kombiniert mit Rationalisierungsinvestition	Kostenoptimales Gesamtpaket, mit Betriebskosteneinsparungen; bisherige Strategie suboptimal
Berufsschule Solothurn, Neubau Südtrakt (Priorität B, bis 2015)	Ersatzinvestition, z.T. kombiniert mit Erweiterungsinvestition und Rationalisierungseffekten	Definitive Priorisierung abhängig von der Berufsschulentwicklung
Berufsschulen Solothurn u. Gren-chen, Neubau Turnhallen (Priorität B, bis 2016)	Reine Erweiterungsinvestitionen	Definitive Priorisierung abhängig von politischen Entscheiden (und Anforderungen des Bundes)
Kantonsspital Olten, 2. Etappe (bereits bewilligt: Priorität A, bis 2011, Verzögerung 4 Jahre)	V.a. Ersatzinvestition, z.T. mit Rationalisierungseffekten	Betriebliche Verbesserungen durch Projektoptimierung; aus betrieblicher Sicht dringend
Bürgerspital Solothurn, OP-Block mit Parkierung und Sanierung 1. Etappe (Priorität A, bis 2014)	V.a. Ersatzinvestition, z.T. mit Rationalisierungseffekten und indir. Kapazitätserweiterung	Sanierung aus betrieblicher und baulicher Sicht dringend, abhängig von politischen Entscheiden
Bürgerspital SO, Sanierung 2. Etappe (Priorität B, bis 2016)	V.a. Ersatzinvestition, z.T. mit Rationalisierungseffekten	Kostenoptimales Gesamtpaket; bisherige Strategie suboptimal
Psychiatrische Klinik Solothurn, Schlussetappe inkl. KJPS (bereits bewilligt: Priorität A, bis 2010, Verzögerung 3 Jahre)	V.a. Ersatzinvestition, z.T. mit Rationalisierungseffekten und Kapazitätserweiterung	Sanierung aus betrieblicher und baulicher Sicht dringend
Sanierung Allerheiligenberg (bereits bewilligt: Priorität A, bis 2007, Verzögerung 2 Jahre)	Minimale Ersatzinvestition (z.T. unter heutigem Standard)	Sanierung aus betrieblicher und baulicher Sicht dringend, Strategie suboptimal
Sanierung Wärmeerzeugungsmassnahmen, 3. Etappe (Luftreinhalteverordnung, bis 2008)	Reine Ersatzinvestitionen, z.T. mit Rationalisierungseffekten	Gesetzlich gebunden, kosten optimale Pakete (wertbeständig für spätere Spitalsanierung)
Therapiezentrum "Im Schache",	V.a. Rationalisierungsinvestition	Sanierung aus betrieblicher Sicht

Massnahmen (ab 1 Mio. Fr.)	Investitionstyp	Kommentar
Sicherheitsmassnahmen (bereits bewilligt: Priorität A, bis 2004)	(Gesamtsubvention rund 35 %, für neue Insassenkategorie)	dringend (starke Verringerung von Betriebsdefiziten)
Therapiezentrum "Im Schache", inkl. Verlegung Schöngrün (Konzept vom Kantonsrat geplant: Priorität B, bis 2014)	V.a. Rationalisierungsinvestition, (Gesamtsubvention rund 35 %)	Betriebskostendeckung von rund 85 %, durch das Konkordat, plus Einsparung von Schöngrün
Polizeigebäude Olten, Neubau 1. Etappe (Priorität A, bis 2005, 2. Etappe noch offen)	Reine Ersatzinvestition (äusserst schlechter Zustand der heutigen Gebäude)	Aus betrieblicher und baulicher Sicht besonders dringend
Franziskanerhof, Sanierung (termingebunden: Priorität A, bis 2005)	V.a. Ersatzinvestition (minimale Sanierung), z.T. mit Rationalisierungseffekten	Einbau Staatsanwaltschaft und andere Dienststellen; Wegfallen von Mietkosten
Schloss Waldegg, Sanierung 2. Etappe (Umsetzung SO+ Massnahme Nr. 22 / bereits bewilligt: Priorität A, bis 2004)	V.a. Ersatzinvestition (minimale Sanierung), z.T. mit Rationalisierungseffekten	Unterbringung Abteilung Kultur und Sport; operative Synergien
Zeughaus Solothurn in Zuchwil, Sanierung als Übergangslösung (bewilligt: Priorität A, bis 2004)	Rationalisierungsinvestition, in Kombination mit Ersatzinvestition (minimale Sanierung)	Unterbringung Lehrverband Genie/Rettung; ca. 45 neue Arbeitsplätze

Zusammenfassend kann über die Auswirkungen dieser in der Investitionspriorisierung 2003 vorgesehenen **Reduktion der jährlichen Hochbauinvestitionen auf 40 Mio. Franken ab 2005** (gegenüber 45 Mio. Franken in der letzten Investitionspriorisierung, gemäss RRB Nr. 1694 vom 26. August 2002) in Kombination mit der A/B/C-Priorisierung Folgendes festgehalten werden:

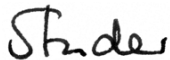
- Für den Planbaren Unterhalt sowie weitere jährlich wiederkehrende Investitionen (Entwicklungsplanung Liegenschaften, Planungs- und Dringendkredit Spitalbauten, laufende Spital-Informatik und -Telefonie sowie Massnahmen zur Luftreinhalteverordnung) werden jährlich ca. 12,5 Mio. Franken benötigt, sodass für die Umsetzung von Bauvorlagen noch ca. 27,5 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung stehen.
- Für die Umsetzung der bereits vom Kantonsrat bzw. Volk bewilligten Bauvorlagen (inkl. geschätzter Teuerung sowie Vorlagen Spital-Informatik und -Telefonie) werden ab 2004 noch rund 170 Mio. Franken benötigt, sodass allein für die Realisierung dieser bewilligten Vorhaben der Priorität A – und nur insoweit in diesem Zeitraum keine weiteren Massnahmen der Priorität A begonnen werden – gut 6 Jahre benötigt werden.
- Jede zusätzliche Kürzung der Hochbauinvestitionen um 1 Mio. Franken verlängert diesen "minimalen" Realisierungszeitraum für die bereits vom Kantonsrat bzw. Volk **bewilligten Bauvorlagen** von gut 6 Jahren (d.h. **bis Ende 2009**) um zusätzliche 3 Monate.

- Für die Umsetzung der bereits vom Kantonsrat bzw. Volk bewilligten Bauvorlagen sowie aller weiteren Bauvorhaben der Priorität A (noch ohne Teuerung und allfällige neue Vorlagen Spital-Informatik und -Telefonie) werden weitere gut 90 Mio. Franken und somit insgesamt 260 Mio. Franken benötigt. Für die Realisierung aller Vorhaben der Priorität A werden daher rund 9,5 Jahre benötigt, soweit in diesem Zeitraum keine weiteren Massnahmen der Priorität A begonnen werden.
- Jede zusätzliche Kürzung der Hochbauinvestitionen um 1 Mio. Franken verlängert diesen "minimalen" Realisierungszeitraum für alle Bauvorhaben der **Priorität A** von rund 9,5 Jahren (d.h. **bis Mitte 2013**) um zusätzliche 4,5 Monate.
- Für die Umsetzung aller Bauvorhaben der Priorität A sowie aller Bauvorhaben der Priorität B (noch ohne Teuerung und allfällige neue Vorlagen Spital-Informatik und -Telefonie) werden weitere gut 100 Mio. Franken und somit insgesamt 360 Mio. Franken benötigt. Für die Realisierung aller Vorhaben der Prioritäten A und B werden daher rund 13 Jahre benötigt, soweit in diesem Zeitraum keine weiteren Massnahmen der Prioritäten A oder B begonnen werden.
- Jede zusätzliche Kürzung der Hochbauinvestitionen um 1 Mio. Franken verlängert diesen "minimalen" Realisierungszeitraum für alle Bauvorhaben der **Prioritäten A und B** von gut 13 Jahren (d.h. **bis Ende 2016**) um ein zusätzliches halbes Jahr.

In diesem Zusammenhang **bleibt die Frage offen**, wie weit es ökonomisch vertretbar ist, optimierte Ersatzinvestitionen sowie reine Rationalisierungsinvestitionen aufzuschieben, da dadurch die Erfolgsrechnung in längerfristiger Optik verstärkt belastet wird. In Einzelfällen kann damit zusätzlich auch die Standortqualität des Kantons Solothurn beeinträchtigt werden.

3. **Beschluss**

- 3.1 Der Regierungsrat genehmigt die beigelegte Investitionspriorisierung vom 20. August 2003, mit den Prioritäten A, B und C für Hochbauvorhaben.
- 3.2 Für die Prioritäten A und B ist der Projektierungsstopp gemäss Regierungsratsbeschluss Nr. 2359 vom 4. Dezember 2001 (SO+ Massnahme Nr. 5) aufgehoben. Für die Priorität C und alle weiteren, nicht kategorisierten Vorhaben bleibt der Projektierungsstopp in Kraft.
- 3.3 Das Bau- und Justizdepartement (Hochbauamt) wird beauftragt, diese Investitionspriorisierung jährlich zu aktualisieren und dem Regierungsrat jeweils erneut zum Entscheid vorzulegen.



Yolanda Studer

Staatsschreiber – Stellvertreterin

Beilagen (= nicht elektronisch vorhanden)

Produktegruppe 3, Neubauten und Umbauten, Produkt 3.1 "Investitionspriorisierung"
(Übersicht vom 20. August 2003)

Produktegruppe 3, Neubauten und Umbauten, Produkt 3.1 "Investitionspriorisierung"
(Details vom 20. August 2003)

Verteiler (Versand durch Hochbauamt)

Regierungsrat

Departemente

Bau- und Justizdepartement

Hochbauamt (4) M.K./cw, RRB_03Investitionsstrat1_02.doc

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Aktuarin der Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Aktuar der Finanzkommission