

Brunnen, 5. August 2020

Mit erhöhten Investitionen «Corona-Krise» dämpfen?

Beantwortung der Kleinen Anfrage KA 26/20

1. Wortlaut der Kleinen Anfrage

Am 17. Juli 2020 hat Kantonsrat Leo Camenzind folgende Kleine Anfrage eingereicht:

«Aufgrund der «Corona-Krise» haben viele Private Unternehmen ihre geplanten Investitionen sistiert. Die Schweizer Konjunktur hat ihren Tiefpunkt Mitte 2020 hoffentlich überschritten, mit einer Erholung der Schwyzer Wirtschaft ist aber nicht sofort zu rechnen. Die Arbeitslosigkeit hat in der ersten Jahreshälfte stark zugenommen. Im Vergleich zum März waren im April 236 Schwyzerinnen und Schwyzer mehr auf der Suche nach Arbeit. Damit stieg die Zahl der Arbeitslosen in kürzester Zeit auf 2526 (um 10,4 Prozent) an. Die Arbeitslosenquote stieg auf 1,6 Prozent (plus 0,2 Prozent). Wie die Forschung zeigt, ist Unsicherheit über den zukünftigen Geschäftsgang eine der grössten Hemmnisse für das Tätigen von Investitionen im privaten Sektor. Die Investitionstätigkeiten haben generell grosse Auswirkungen auf Unternehmen und den Arbeitsmarkt. Die Krise bringt im ungünstigen Fall langfristig Wohlstandseinbussen.

In dieser Situation kann der Kanton Schwyz mit seinen Investitionen der öffentlichen Hand, die Krise dämpfen. Selbstverständlich soll dort investiert werden, wo unser Kanton zukunftsfähig gemacht werden muss oder wo Investitionen den Wert der öffentlichen Infrastrukturen erhalten und wenn möglich steigern (bspw. lärmarme Strassenbeläge, Gestaltung des öffentlichen Raums).

Im letzten Jahr 2019 haben wir 32.3 Mio. Franken Netto investiert. Damit lagen wir 19.6 Mio. Franken unter dem Investitions-Ziel von 51.9 Mio. Franken! Wenn die Investitionstätigkeit so weitergeführt wird, dann werden wir voraussichtlich auch in den nächsten Jahren die Investitions-Ziele verpassen. Und dies, obwohl viele Vorhaben (speziell Strassenbauprojekte) schon lange beschlossen sind. Diese Vorhaben können allerdings fast nie wie geplant realisiert werden. Die Gründe, weshalb die Investitions-Ziele in den letzten Jahren nicht erreicht werden konnten, sind vielfältig. Gemäss den zuständigen Ämtern sind die aufwändigen Abklärungen mit den vielen Anspruchsgruppen, die komplexen Planungen auf immer engerem Raum und die Verfügbarkeit von Fachkräften die Hauptgründe.

Diese Überlegungen führen mich zur Frage:

Sieht das Baudepartement Möglichkeiten, die Investitionstätigkeit kurz- und mittelfristig zu erhöhen (bspw. auf jährliche Investitionen von 60-70 Mio. Franken)?

Herzlichen Dank!»

2. Allgemeine Bemerkungen

Einleitend kann festgestellt werden, dass die Baubranche in der «Corona-Krise» (bislang) glücklicherweise mehr oder weniger voll durcharbeiten konnte. Für das Baudepartement war insbesondere im Strassenbau infolge der «Corona-Krise» resp. des Lockdowns zumindest kurzfristig denn auch keine ungenügende Auftragslage und Auslastung erkennbar. Offenbar mussten bisher auch kaum Firmen, welche vorwiegend im Strassenbau aktiv sind, Kurzarbeit beantragen.

Das Tiefbauamt hat zur Unterstützung der Branche alle Projektierungs- und Bauarbeiten ungehindert weitergeführt und zusätzlich seine Zahlungsfristen auf ein Minimum verkürzt. Auf der anderen Seite sind von Auftragnehmern einzelne vorsorgliche Anzeigen für mögliche Projektverzögerungen und Mehrkosten als Folge der Auflagen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) eingegangen. Zudem wurde teilweise darauf hingewiesen, dass es wegen Lieferengpässen bei den Zulieferern (Bauhauptgewerbe) oder personeller Abwesenheiten bzw. Home-Office (Dienstleistungssektor) zu weiteren Auswirkungen kommen könne. Schliesslich konnten einige Beauftragte ihren Verpflichtungen nicht rechtzeitig nachkommen, weil ganze Gruppen von Arbeitern aus dem Ausland nicht einreisen durften.

In den Frühlings- und Sommermonaten gibt es auf den Strassen jeweils viele Baustellen. Aktuell sind es auf Kantonsstrassen beispielsweise 23 an der Zahl. Das Tiefbauamt koordiniert diese untereinander (u.a. auch mit den Gemeinden und Bezirken), so dass die Hauptstrassen nicht übermässige Einschränkungen aufweisen und weiterhin von allen Verkehrsteilnehmern benützt werden können. Eine noch höhere Dichte an Baustellen würde sich entsprechend negativ auf die Verkehrsführung und den Verkehrsfluss auswirken und neben den ohnehin bereits auftretenden wohl noch zusätzliche Reklamationen von Verkehrsteilnehmern und Anwohnern hervorrufen.

Wie dem kantonalen Strassenbauprogramm entnommen werden kann, sind in den nächsten Jahren nebst kleineren auch zahlreiche grössere und grosse Projekte geplant. In der Lockdown Phase hat das Tiefbauamt die Strassensituation sodann umgehend analysiert und bei systemkritischen Stellen Sofortmassnahmen eingeleitet. So wurde unter anderem in Siebnen, wo normalerweise eine hohe Verkehrsdichte und eine grosse Fussgängerfrequenz herrscht, umgehend und unkompliziert eine Belagssanierung (mit lärmarmen Deckbelag) durchgeführt. Beim Investitionsprojekt auf der Ibergereggsstrasse wurden sodann die Bauabläufe sofort an die neue Situation angepasst. Infolge der Schliessung des Restaurants auf der Passhöhe und des geringen Verkehrsaufkommens wurde das Regime mit der Tagessperrung im Baustellenbereich verlängert. Diese Massnahme bewirkte eine Baubeschleunigung, da die Bauabläufe viel effizienter erfolgen konnten als dies bei Lichtsignal-Betrieb mit einspuriger Verkehrsführung der Fall gewesen wäre.

Im Hochbau ist zu berücksichtigen, dass die Bewilligung von Ausgaben bei Investitionsprojekten zweigeteilt und zeitlich getrennt verläuft. Zuerst wird der Planungskredit, anschliessend der Baukredit beantragt. Dies bedingt einen doppelten politischen Prozess. Auch der Planungsprozess wird dadurch unterbrochen und zieht Verzögerungen nach sich. Eine gewisse Zeit nimmt sodann auch immer das Submissionsverfahren in Anspruch. Insgesamt erweist sich das Projektierungs- sowie das politische und baurechtliche Bewilligungsverfahren somit auch bei Hochbauten systembedingt als sehr zeitaufwändig, so dass kurzfristige Massnahmen nur sehr bedingt möglich sind.

Beim Neubau des Heilpädagogischen Zentrums Innerschwyz in Ibach wurden diese Schritte erstmals zusammengelegt. Nach dem Wettbewerbsentscheid kann das Projekt nun direkt und viel schneller umgesetzt werden. Dies setzt aber ein grosses Vertrauen der Politik in die Verwaltungstätigkeit voraus und überträgt dem Hochbauamt eine zusätzliche Kostenverantwortung. Inwieweit dieses Sys-

tem, das im Kanton St. Gallen seit Jahren auch bei grossen Investitionen angewendet wird, auch im Kanton Schwyz politische Akzeptanz findet, wird sich zeigen.

Aufgrund von gescheiterten Investitionsprojekten (Neubau Heilpädagogisches Zentrum Goldau, Verkehrsamt Tuggen, Mensa Kantonsschule Ausserschwyz) wurde die kantonale Immobilienstrategie in den Jahren 2015 bis 2018 überarbeitet. Weil sich gegenüber der alten Strategie Veränderungen ergaben, konnte in dieser Zeit das Investitionsbudget nicht ausgeschöpft werden. Grosse Projekte wie der Neubau der Kantonsschule Ausserschwyz in Pfäffikon, des Heilpädagogischen Zentrums in Ibach, des Polizei- und Verwaltungszentrums in Biberbrugg und des Verwaltungszentrums in Schwyz wurden in dieser Zeit jedoch vorbereitet, und für die drei erstgenannten Projekte wurden dem Kantonsrat die entsprechenden Planungs- bzw. Baukredite zur Bewilligung vorgelegt.

Nebst den Investitionen für neue Hochbauten werden auch Ausgaben für den Unterhalt und die Bewirtschaftung der bestehenden Liegenschaften getätigt. Diese Ausgaben wurden trotz Corona unverändert weitergeführt.

Mit der Ablehnung der Ausgabenbewilligung für die Realisierung der Neubauten für die Kantonsschule Ausserschwyz durch die Stimmbürger im November 2019 wurde eines der grössten Investitionsprojekte gestoppt. Das Baudepartement hat die Zeit seither aber genutzt und eine neue Ausgabenbewilligung für ein reduziertes Projekt am Standort Pfäffikon erarbeitet. Zusammen mit einem Planungskredit für den Standort Nuolen werden die beiden Anträge voraussichtlich bereits im November 2020 dem Kantonsrat zur Bewilligung vorgelegt. Gleichzeitig wird die zeitliche Verzögerung in Pfäffikon genutzt, um die notwendige Sanierung der Turnhalle auf dem Campus der Kantonsschule Ausserschwyz und des Berufsbildungszentrums Pfäffikon vorzuziehen. Diese Ausgabenbewilligung soll im September 2020 dem Kantonsrat vorgelegt werden. Zusammen mit dem bereits bewilligten Neubau des Heilpädagogischen Zentrums Innerschwyz und den geplanten Investitionen in Biberbrugg ist eine solide Basis für die Investitionen der nächsten Jahre gelegt.

3. Beantwortung der Frage

Sieht das Baudepartement Möglichkeiten, die Investitionstätigkeit kurz- und mittelfristig zu erhöhen (bspw. auf jährliche Investitionen von 60-70 Mio. Franken)?

Es trifft zwar zu, dass die im Aufgaben- und Finanzplan eingestellten Investitionen in den einzelnen Jahren häufig nicht ausgeschöpft werden können. Dennoch weisen die Investitionen im Bereich Hoch- (Hoch- und Umbauten) und Tiefbau (Kantonsstrassen) eine beträchtliche Höhe aus, im Schnitt der letzten fünf Jahre beispielsweise 56.3 Mio. Franken (brutto). Dabei fielen durchschnittlich 6.6 Mio. Franken auf den Hoch- und 49.7 Mio. Franken auf den Tiefbau.

Der Prozess von der Projektentwicklung bis zur eigentlichen Bauausführung ist sehr oft komplex und wird infolge von Einsparungen bei den Projektauflagen und den nachfolgenden Landerwerbsverhandlungen (vorab bei Strassenbauten) häufig langwierig. Eine kurz- und mittelfristige Steigerung des Investitionsvolumens ist bereits deshalb kaum möglich. Im Weiteren lägen hierfür auch keine Personalressourcen brach, die unmittelbar eingesetzt werden könnten, und schliesslich sollen Planungen situations- und verkehrsgerecht sowie zeitgemäss erfolgen, so dass in der Regel eben auch keine Projekte vorsorglich für die «Schublade» geplant werden, nur damit sie dann kurzfristig bei der nächsten «Krise» umgesetzt werden können.

Das Baudepartement sieht demzufolge keine (tatsächliche und rechtliche) Möglichkeit, die Investitionen kurzfristig um mehrere Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen. Ob die Investitionen mittel- und langfristig erhöht werden können und sollen, wird sich weisen. Zur Wahrung einer vernünftigen Ausgabenpolitik und eines (mittelfristig) ausgeglichenen Staatshaushaltes werden Investitionen jeden-

falls auch in Zukunft auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen sein. Auch wenn dem Fragesteller darin zuzustimmen ist, dass staatliche Ausgaben mit Blick auf ihre konjunkturelle Wirkung bis zu einem gewissen Grad antizyklisch erfolgen sollen, ergeben sich hierfür im Bereich des Hoch- und Tiefbaus faktische Grenzen, indem sich entsprechende grössere Projekte und Ausgaben wegen der zu durchlaufenden Verfahren regelmässig eben nicht kurzfristig auslösen lassen. Nichtsdestotrotz erachtet es das Baudepartement als Daueraufgabe, Prozesse und Strukturen zu überprüfen, zu verbessern und nach Möglichkeit auch zu beschleunigen. Zu diesem Zweck wurden etwa im Tiefbauamt anfangs 2019 die beiden bisherigen Abteilungen Strategie/Entwicklung und Projektierung zu einer neuen Abteilung Planung zusammengelegt, und eine weitere dahingehende Massnahme steht derzeit in Prüfung.

Auch wenn solche organisatorischen und administrativen Anpassungen gewisse positive Effekte nach sich ziehen können, vermögen sie an der bereits angesprochenen Aufwändigkeit und Langwierigkeit vieler Planungs- und Baubewilligungsverfahren insbesondere bei grösseren Strassenbauvorhaben nichts zu ändern. Dies gründet vorab in der grossen Komplexität solcher Projekte, was wiederum stark mit der stetig zunehmenden Anzahl an gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere im Bereich des Umweltrechts (im weiteren Sinn), welche dabei beachtet werden muss, zusammenhängt. Hier wäre eine grössere Zurückhaltung des (Bundes-)Gesetzgebers wünschenswert. Im gesamten Regelungs- und Auflagendschubel besteht denn auch die ernsthafte Gefahr, dass gerade bei Grossprojekten, die ja für die Allgemeinheit umgesetzt werden sollen, der Blick auf die breite und übergeordnete Interessenlage verloren geht. Eine weitere Folge dieser sich entwickelnden Gesetzeslage sind Rechtsmittelverfahren (Einsprache- und Beschwerdeverfahren über mehrere Instanzen), die sich ebenfalls als zunehmend komplex, zeitaufwändig und langwierig erweisen. Bei grösseren Projekten im Bereich des Strassenbaus sind Einsprachen von Umweltschutzorganisationen mehr die Regel als die Ausnahme, aber auch betroffene Private ergreifen häufig Rechtsmittel oder machen zumindest bestimmte (Kompensations-)Forderungen geltend, deren Bereinigung Zeit in Anspruch nimmt. Der Regierungsrat hat bereits in seiner Beantwortung der Motion M 21/19 «Standesinitiative 'Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts'» (RRB Nr. 226/2020) nicht verhehlt, dass er sich des Eindrucks nicht entwehren könne, dass gewisse Umweltorganisationen teilweise eine sehr destruktive Haltung an den Tag legen. All diese umfassenden Auseinandersetzungen auf der rechtlichen Ebene, die bisweilen wiederum zu (einvernehmlichen oder von den Rechtsmittelinstanzen angeordneten) Projektanpassungen führen können, binden in erheblichem Umfang Ressourcen, die bei anderen, neuen Projekten fehlen. Schliesslich können sich auf bestimmte Projekte auch (vermeintlich) unterschiedliche Interessen der Regionen auswirken, indem sich im entsprechenden politischen Prozess keine politischen Mehrheiten finden lassen.

Unbesehen des gerade Ausgeführten wird das Baudepartement im Rahmen des gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Umfelds weiterhin eine vernünftige und nachhaltige Investitionspolitik verfolgen und dabei nach Möglichkeit auch volkswirtschaftliche und gewerbepolitische Aspekte berücksichtigen. Den beschriebenen, zunehmend komplexer und vielschichtiger werdenden Rechts- und Interessenlagen sodann ist mit qualitativer, verlässlicher und stringenter Planungs- und Projektierungsarbeit zu begegnen. Dabei strebt das Baudepartement an, gewisse Bewilligungsverfahren in Zukunft mit geeigneten Massnahmen zu beschleunigen.

4. Zustellung

Fragesteller; Kantonsratspräsident; Fraktionspräsidenten; Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei (Staatsschreiber, Sekretariat Kantonsrat, Kommunikationsbeauftragter); Hochbauamt; Tiefbauamt; Medien.

Baudepartement des Kantons Schwyz
Der Vorsteher

André Rügsegger, Regierungsrat

Zustellung an die Medien: 6. August 2020