

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1600
vom 2. November 2017
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Planungsbericht Einführung HRM2



1	HRM2 – Was heisst das?	4
1.1	Ein neues Gesetz für den Finanzhaushalt der Gemeinden	4
1.2	Eckpunkte der Revision	4
2	Die Instrumente der Steuerung	5
2.1	Politischer und betrieblicher Führungskreislauf.....	5
2.2	Die instrumente im politischen Führungskreislauf	6
2.2.1	Gemeindestrategie	6
2.2.2	Legislaturprogramm	7
2.2.3	Aufgaben- und Finanzplan	8
2.2.4	Budget mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget	9
2.2.5	Jahresbericht inkl. Jahresrechnung	10
2.3	Betrieblicher Führungsprozess	10
3	Finanzpolitische Steuerung	11
3.1	Ausgangslage	11
3.1.1	Kantonsverfassung	11
3.1.2	Gesetzesgrundlage FHGG (SRL 160)	11
3.1.3	Allgemeine Feststellungen	11
3.2	Verschuldung.....	12
3.2.1	Definitionen.....	12
3.2.2	Verschuldungsursachen	12
3.3	Schuldenbremse.....	12
3.3.1	Gründe für eine Schuldenbremse	12
3.3.2	Goldene Bilanzregel im Kanton Luzern	13
3.3.3	Schuldenbremse Kanton Luzern (Regelung SRL 600):.....	13
3.3.4	Schuldenbremse gemäss Leitfaden VLG	14
3.4	Maximale zulässige Verschuldung gemäss Vorgaben Kanton	15
3.5	Alternativen im Zusammenhang mit dem Eigenkapital und Verwaltungsvermögen	16
3.5.1	Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital	16
3.5.2	Kennzahl „Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen“	17
3.5.3	Kennzahl „Eigenkapital im Verhältnis zum Gemeindesteuerertrag“	18
3.5.4	Kennzahl „Geldfluss aus Geschäftstätigkeit“	18
4	Der Leistungskatalog der Gemeinde Horw	19
4.1	Aufbau der bisherigen Kostenrechnung der Gemeinde Horw.....	19
4.2	Aufbau des zukünftigen Leistungskatalogs der Gemeinde Horw.....	20
4.2.1	Organisationseinheiten	20
4.2.2	Aufgabenbereiche.....	20
4.2.3	Leistungsgruppen	21
5	Der politische Leistungsauftrag und das Globalbudget	22
5.1	Globalbudget und Leistungsauftrag	22
5.2	Kompetenzen im Globalbudget.....	22
5.2.1	Grundsatz.....	22
5.2.2	Abgrenzung Kredit und Ausgabe	23
5.2.3	Nachtragskredite.....	23
5.2.4	Kreditübertrag	23
5.2.5	Ausgabenbewilligung	23
5.2.6	Gebundene Ausgaben	24
6	Der betriebliche Leistungsauftrag	26
7	Beteiligungs- und Beitragscontrolling	26
8	Bewertung Vermögen	26
8.1	Neubewertung Verwaltungs- und Finanzvermögen.....	26
8.2	Aufwertungsreserven beim Verwaltungsvermögen	27
8.3	Neubewertungsreserven aus dem Finanzvermögen	27

9	Geldflussrechnung	28
10	Anhang Jahresrechnung	28
11	Spezialfinanzierungen	29
12	Kontorahmen nach Vorgaben HRM2	29
13	Kostenrechnung	30
14	Handlungsmöglichkeiten und Leitplanken für das Regelwerk der Gemeinde Horw	30
14.1	Vorschlag Regelungssystematik der Gemeinde Horw	30
14.1.1	Grundsatz	30
14.1.2	Gemeindeordnung Nr. 100	31
14.1.3	Finanzreglement der Gemeinde Horw Nr. neu (gab es bisher nicht)	31
14.1.4	Finanzverordnung der Gemeinde Horw Nr. 950	31
14.1.5	Verwaltungsverordnung über die Organisation der Gemeindeverwaltung Nr. 320 (Organisationsverordnung)	31
14.2	Leitplanken aufgrund der kantonalen Vorgaben	31
14.2.1	Abtrennung Finanzteil aus dem Gemeindegesetz	31
14.2.2	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden SRL 160 FHGG	31
14.2.3	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden SRL 161 FHGV	33
15	Würdigung	35
16	Antrag	36

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 HRM2 – Was heisst das?

1.1 Ein neues Gesetz für den Finanzhaushalt der Gemeinden

Die bisherigen Finanzhaushaltsbestimmungen wurden in den Luzerner Gemeinden ab 1987 bis 1991 auf der Basis von HRM1 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 1) eingeführt. Das Harmonisierte Rechnungsmodell 1 wurde damals von der Finanzdirektorenkonferenz der Kantone erarbeitet und schweizweit in den Kantonen und Gemeinden eingeführt. Dieses Rechnungsmodell genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) soll nun gesamtschweizerisch die Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden modernisiert werden. Die Änderungen verfolgen das Ziel, die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der öffentlichen Hand so abzubilden, dass sie den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen (true and fair view). Das heisst zum Beispiel, dass auf finanzpolitische Abschreibungen verzichtet wird und stille Reserven aufgelöst werden oder dass mehr Informationen zu den Beteiligungen offen gelegt werden.

In den letzten Jahren zeichnen sich bei den Gemeinden verschiedene Entwicklungstendenzen ab, wie zum Beispiel, dass immer mehr Aufgaben ausgelagert oder im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen.

Aus diesen Gründen wurden die Bestimmungen für den Finanzhaushalt der Gemeinden den neuen Entwicklungen in den Luzerner Gemeinden und den veränderten Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen angepasst. Für die bessere Übersichtlichkeit, hat der Kanton die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem separaten Gesetz zusammengefasst (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)). Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden wurden aus dem Gemeindegesetz gestrichen, das Gemeindegesetz wurde dadurch schlanker.

Der Kantonsrat hat das „Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ (FHGG; SRL 160) am 20. Juni 2016 genehmigt. Am 10. Januar 2017 hat der Regierungsrat die „Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt“ (FHGV; SRL 161) erlassen. Zusätzlich hat der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein „Handbuch zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ erarbeitet. Dieses Handbuch enthält Weisungen und Erläuterungen zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) sowie zur entsprechenden Verordnung (FHGV). Das Handbuch ist ein Arbeitsinstrument und Nachschlagewerk, in welchem die Gemeinden alle notwendigen Detailinformationen erhalten, um die Aufgaben nach den neuen Vorgaben wahrnehmen zu können.

Dieses Handbuch steht allen Gemeinden auf der WEB-Seite des Kantons online zur Verfügung. Neben dem Handbuch wird in den Jahren 2017 und 2018 ein Angebot an E-Learning-Kursen sowie an Präsenzkursen zur Verfügung gestellt. Insgesamt stehen damit den Gemeinden für die Einführung des neuen Rechnungslegungsstandard HRM2 umfassende Informationen zur Verfügung. Das neue Gesetz gilt ab dem Rechnungsjahr 2019 und HRM2 muss ab diesem Zeitpunkt Anwendung finden. Allerdings sind bereits im Jahr 2018 Vorbereitungen für den Übergang von HRM1 auf HRM2 zu treffen.

1.2 Eckpunkte der Revision

Folgendes sind die Eckpunkte der Revision:

- a) Eine Gemeinde soll in Zukunft hauptsächlich mit folgenden drei politischen Instrumenten geführt werden können: Legislaturprogramm mit Vision (langfristige Optik), einem darauf abgestimmten Aufgaben- und Finanzplan mit Budget (mittel- und kurzfristige Optik) und dem Jahresbericht. Gegenüber heute ist dieses Führungssystem eine Vereinfachung,

die den Bürgerinnen und Bürgern und anderen Anspruchsgruppen das Verständnis erleichtert.

- b) Alle kommunalen Aufgaben werden mit Globalbudgets und politischen Leistungsaufträgen geführt. Damit lassen sich Aufgaben und Finanzen sinnvoll verknüpfen, unabhängig davon, ob eine Aufgabe von der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder Institution ausserhalb der Verwaltung erfüllt wird.
- c) Das Beteiligungs- und Beitragscontrolling besteht aus den Instrumenten Beteiligungsstrategie (Planung), Beteiligungsspiegel (Berichterstattung) und Leistungsaufträgen. Damit ist ein schlanker Controllingkreislauf sichergestellt, der der zunehmenden Bedeutung von Beteiligungen und Drittaufträgen Rechnung trägt.
- d) Das Ausgabenrecht wird übersichtlicher.
- e) Die Rechnungslegung erhält modernere Begriffe, die in der Allgemeinheit besser verstanden werden, z.B. Budget anstatt Voranschlag oder Bilanz anstatt Bestandesrechnung.
- f) Das Verwaltungs- und Finanzvermögen wird zu seinem tatsächlichen Wert bilanziert. Dazu wird es im Übergang auf HRM2 neu bewertet.
- g) Die Jahresrechnung enthält neu eine Geldflussrechnung und damit mehr Informationen zur Liquidität einer Gemeinde. Auch der Anhang der Jahresrechnung wird mit dem Eigenkapitalnachweis gehaltvoller.
- h) Der Kontorahmen der Erfolgs- und Investitionsrechnung wird an HRM2 und somit an die aktuellen Anforderungen angepasst.

2 Die Instrumente der Steuerung

2.1 Politischer und betrieblicher Führungskreislauf

Der strukturelle Aufbau der Steuerungsinstrumente basiert auf der Idee, dass in jeder Gemeinde prinzipiell drei Führungsebenen existieren, welche in zwei Steuerungskreisläufen zusammenwirken (politischer und betrieblicher resp. strategischer und operativer). Dem Gemeinderat kommt in diesem Zusammenhang die Übersetzungsfunktion zwischen strategischer und operativer Steuerung zu.

In Horw sind die drei Führungsebenen die Stimmberechtigten/der Einwohnerrat, der Gemeinderat und die Verwaltung.

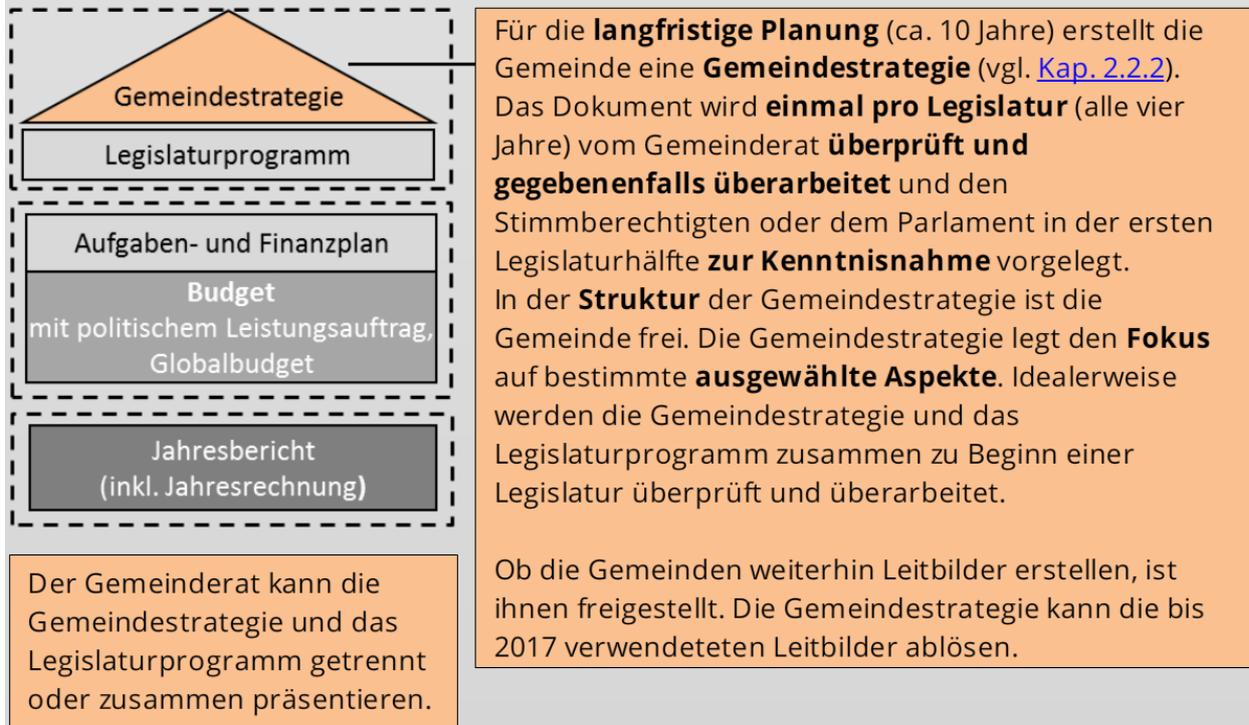
Die Stimmberechtigten oder der Einwohnerrat (politische Ebene) legen die durch die Verwaltung zu verfolgenden Ziele fest. Deren rechtliche Vorgaben betreffen vor allem die Instrumente des politischen Kreislaufs.

Damit die vom Einwohnerrat festgelegten Ziele umgesetzt werden können, ist eine Konkretisierung dieser Ziele im betrieblichen Führungskreislauf notwendig. Die Schlüsselfunktion fällt hier dem Gemeinderat zu.

2.2 Die instrumente im politischen Führungskreislauf

2.2.1 Gemeindestrategie

Auszug aus dem Handbuch:



Situation heute

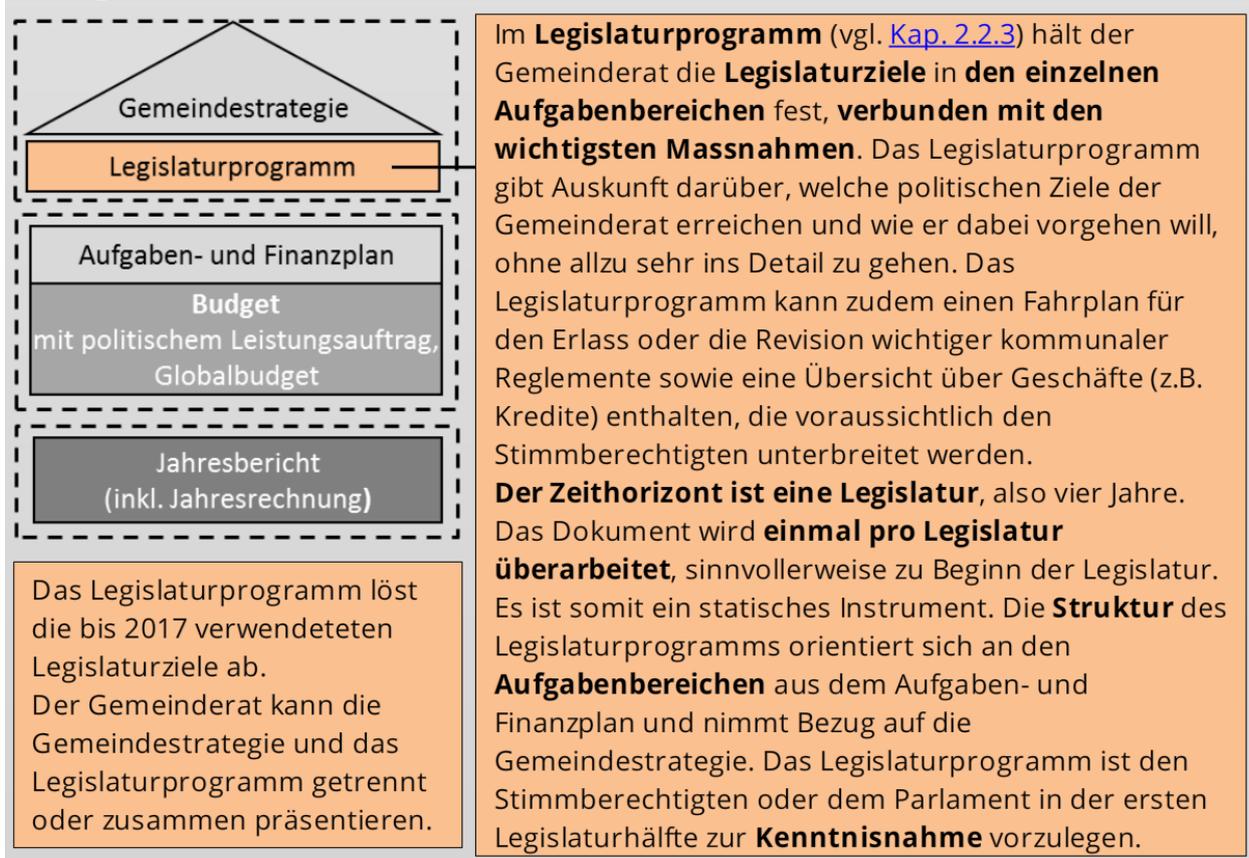
Horw hat 2006 an der Zukunfts- sowie an der Ergebniskonferenz zusammen mit der Bevölkerung ein Leitbild erarbeitet. Es beschreibt die angestrebte Entwicklung in den nächsten 15 – 20 Jahren. Der Einwohnerrat hat - gestützt auf die neue Gemeindeordnung - das Leitbild am 17. September 2015 mit geringfügigen Korrekturen erlassen.

Umsetzung nach neuer Gesetzgebung

Das Gesetz verlangt neu eine Gemeindestrategie, die Erarbeitung eines Leitbildes ist freiwillig. Der Gemeinderat wird gestützt auf das heutige Leitbild im Jahr 2019 eine Gemeindestrategie ausarbeiten und einen entsprechenden Planungsbericht dem Einwohnerrat vorlegen. Das Budget 2019 wird aufgrund des bestehenden Leitbildes und der Zielsetzungen der Vision/Mission erarbeitet. Die erste Gemeindestrategie wird im 2019 erarbeitet und soll die Grundlage für den Legislaturplan 2020 – 2024 bilden.

2.2.2 Legislaturprogramm

Auszug aus dem Handbuch:



Situation heute

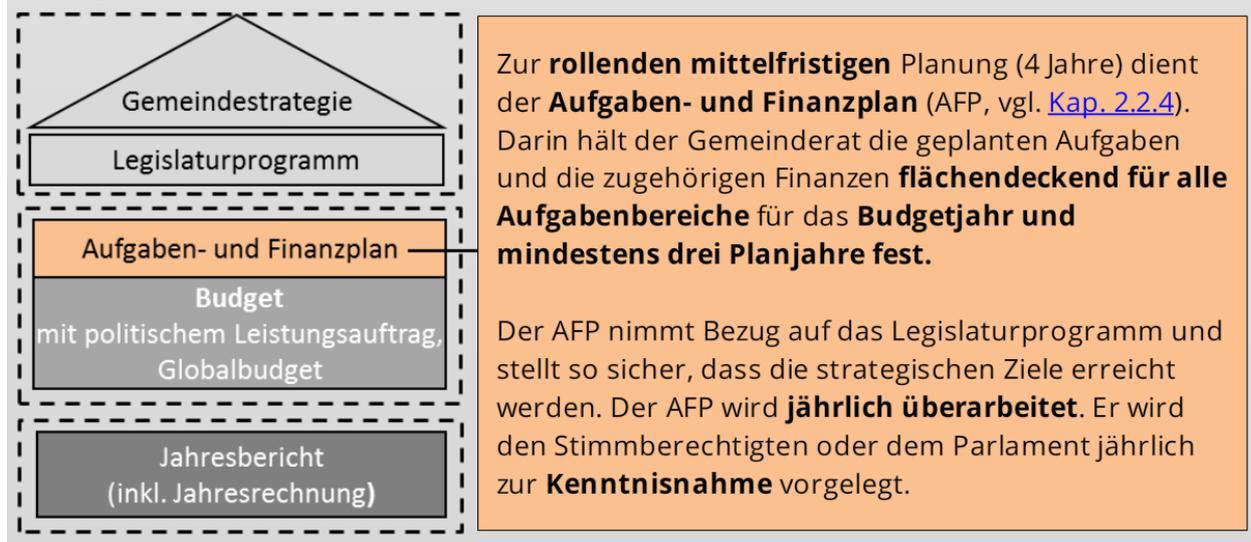
Bereits heute erarbeitet der Gemeinderat jeweils zu Beginn der Legislatur ein Legislaturprogramm. Dieses Legislaturprogramm wurde bisher nicht dem Einwohnerrat vorgelegt.

Umsetzung nach neuer Gesetzgebung

Neu muss die Gemeinde Horw den Legislaturplan dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorlegen. Der Art. 28 der Gemeindeordnung wird entsprechend angepasst.

2.2.3 Aufgaben- und Finanzplan

Auszug aus dem Handbuch:



Situation heute

Bereits heute erarbeitet der Gemeinderat jährlich einen Finanz- und Aufgabenplan. Der bisherige Finanz- und Aufgabenplan wurde nur im Bereich Aufgabenplan nach Aufgabenbereichen strukturiert. Der eigentliche Finanzplan war nicht mehr in Aufgabenbereiche unterteilt. Der heutige Finanzplan umfasste sechs Planjahre. Gestützt auf den Finanzplan wurde aus dem ersten Planjahr das konkrete Budget erarbeitet. Bisher hat die Gemeinde Horw den Finanzplan als Vorlauf zum Budget im Frühsommer dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

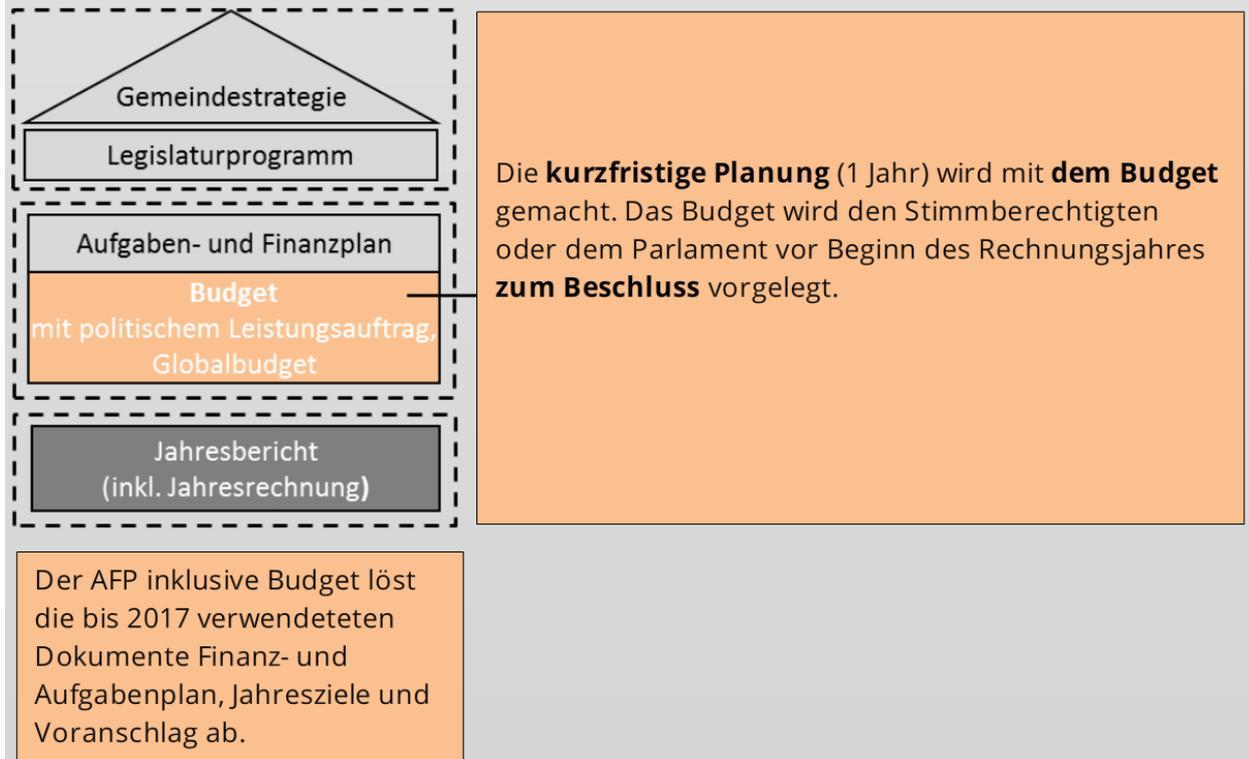
Umsetzung nach neuer Gesetzgebung

Gemäss neuer Gesetzgebung muss die Gemeinde in Zukunft den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zusammen mit dem Budget im Herbst dem Einwohnerrat vorlegen. Zudem muss die Finanzplanung für jeden Aufgabenbereich erstellt werden. Das heute verwendete Tool von Prof. Dr. Christoph Lengwiler erfüllt diese Vorgabe nicht und muss deshalb überarbeitet werden. Gemäss gesetzlichen Vorgaben müssen neu das Budget plus 3 Finanzplanjahre dargestellt werden. Damit wird das Instrument zwar detaillierter, der Betrachtungshorizont wird jedoch stark reduziert. Der mittelfristige Zeithorizont war auch beim bisherigen Finanzplan oft ungenau. Für eine Trendmeldung waren diese Informationen (insbesondere die Auswirkungen der Investitionen) jedoch wertvoll.

Im Art. 28 der Gemeindeordnung (GO) werden die neuen Planungsinstrumente aufgeführt. Gemäss Wunsch der GPK soll nebst dem Aufgaben- und Finanzplan, welcher neu zusammen mit dem Budget im Herbst dem Einwohnerrat zur Behandlung traktandiert wird, im Frühjahr ein Investitionsplan ausgearbeitet werden. Dieser Investitionsplan wird in der GO nicht separat erwähnt. Als Planungsbericht soll er im Finanzreglement verankert werden.

2.2.4 Budget mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget

Auszug aus dem Handbuch:



Situation heute

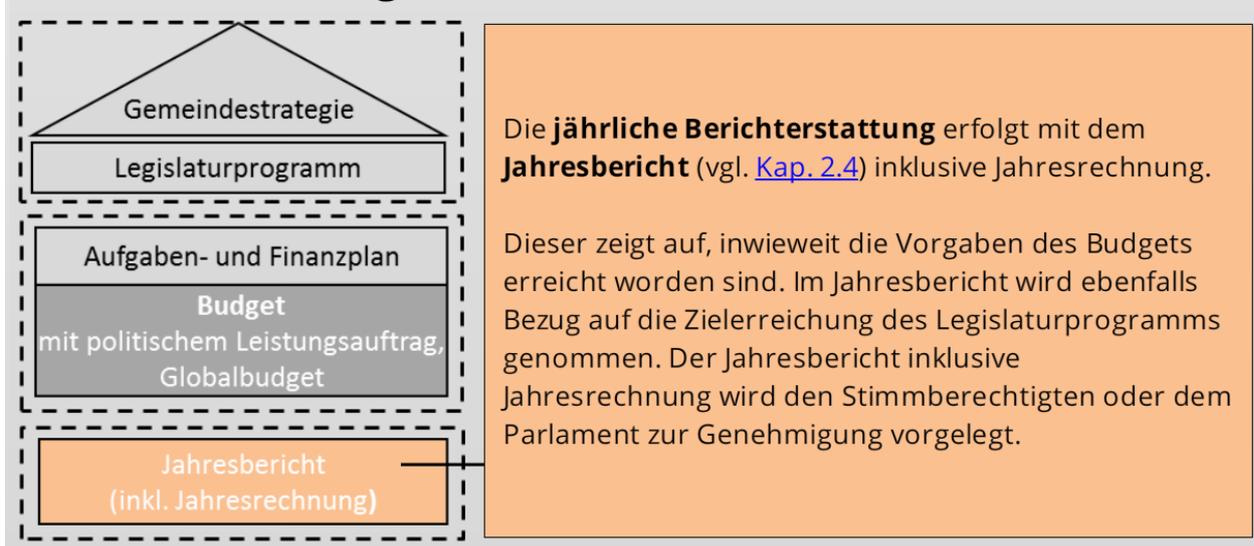
Heute werden in Horw der Finanz- und Aufgabenplan, das Budget und das Jahresprogramm getrennt dem Einwohnerrat vorgelegt.

Umsetzung nach neuer Gesetzgebung

Nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen wird die Gemeinde Horw diese drei Dokumente zusammenführen und als Einheit dem Einwohnerrat vorlegen müssen.

2.2.5 Jahresbericht inkl. Jahresrechnung

Auszug aus dem Handbuch:



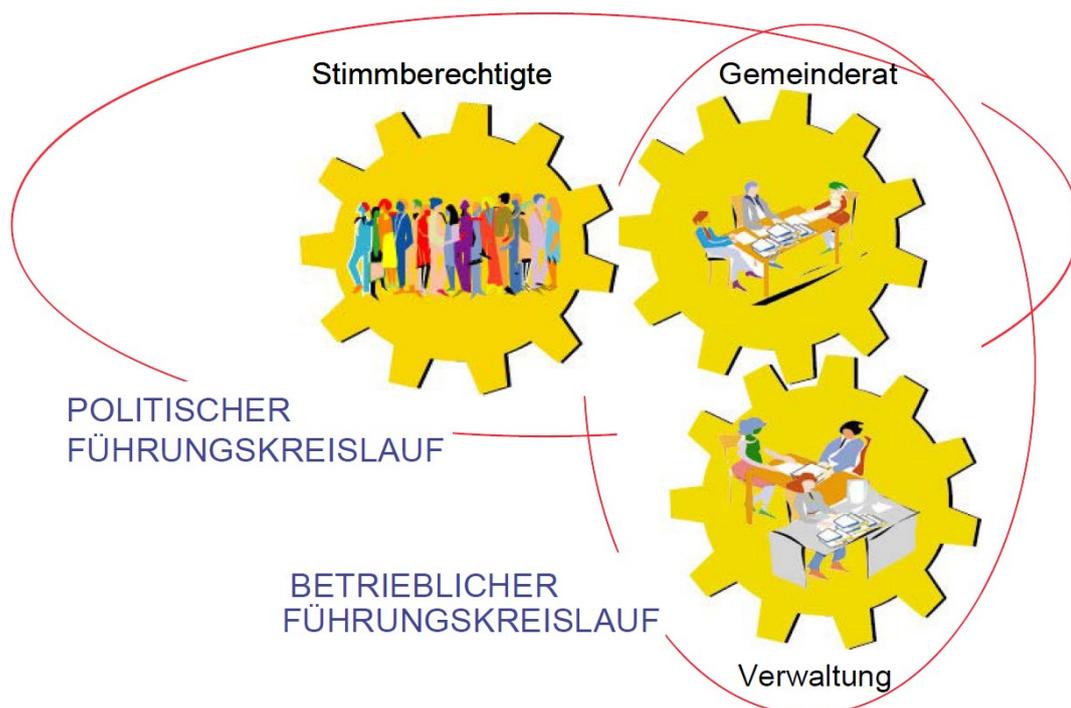
Situation heute

Heute werden in Horw der Jahresbericht und die Rechnung zeitgleich, jedoch getrennt dem Einwohnerrat vorgelegt.

Umsetzung nach neuer Gesetzgebung

Nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen wird die Gemeinde Horw diese zwei Dokumente zusammenführen und als Einheit dem Einwohnerrat vorlegen müssen.

2.3 Betrieblicher Führungsprozess



Damit die von der Legislative festgelegten Ziele umgesetzt werden können, ist eine Konkretisierung dieser Ziele notwendig. Diese Schlüsselfunktion fällt dem Gemeinderat zu.

In der Verordnung Nr. 320 „Verwaltungsverordnung über die Organisation der Gemeindeverwaltung“ hat der Gemeinderat die Umsetzung des betrieblichen Führungskreislaufes definiert. Aufgrund der neuen übergeordneten Gesetzgebung werden wir diese Verordnung überarbeiten müssen.

Im Speziellen sind dies:

- Konkretisierung der politischen Leistungsaufträge in betrieblichen Leistungsaufträgen
- Festlegung des operativen Controlling-Systems, des internen Kontrollsystems (IKS), des Qualitätsmanagements und des Risikomanagements
- Konkretisierung der Ausgabenbewilligung

3 Finanzpolitische Steuerung

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Kantonsverfassung

Die Verfassung des Kantons Luzern verlangt:

- Finanzhaushalte von Kanton- und Gemeinden sind ausgeglichen. Allfällige Fehlbeträge müssen innert angemessener Frist abgetragen werden.
- Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben.
- Das Budget der Investitionsrechnung ist so zu gestalten, dass sich aus den Folgekosten (Zinsen und Abschreibungen) eine tragbare Belastung der Laufenden Rechnung (LR) ergibt.

3.1.2 Gesetzesgrundlage FHGG (SRL 160)

Im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL 160) wird im § 5 das Haushaltsgleichgewicht detaillierter geregelt. So dürfen Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Bei einem Bilanzfehlbetrag muss der Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfallen. Der gesunde Finanzhaushalt soll mit Hilfe der Finanzkennzahlen gemessen werden (§ 7, SRL 160). In der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt werden die Finanzkennzahlen im Detail definiert.

3.1.3 Allgemeine Feststellungen

Die finanzielle Lage einer Gemeinde ist abhängig von ihren Tätigkeiten, von der Aufgabenteilung im Föderalismus zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, von der Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichs und nicht zuletzt vom Potenzial, Einnahmen generieren zu können (Buchser, 2010).

Die Autonomie der Gemeinden inhaltlicher und finanzieller Art ist durch vielfältige föderale Rahmenbedingungen der übergeordneten Staatsebenen limitiert. Die Gemeinden sind zwar autonom, aber in ihren Entscheiden und in ihren finanziellen Möglichkeiten nicht völlig frei. (Buchser, 2010)

Im Planungsbericht über das Finanzleitbild 2013 des Regierungsrates an den Kantonsrat bewegt sich die Steuerung der Finanzen im Dreieck Ausgaben, Einnahmen und Schulden (Kanton Luzern, B81 2013).

Dieses finanzpolitische Dreieck ist für uns Richtschnur für die Erarbeitung der vorliegenden Grundlagen.

Wesentlich ist für uns die Ausrichtung auf einen möglichen Handlungsspielraum. Nur wenn ein Handlungsspielraum vorhanden ist, kann die Gemeinde auch eine Strategie entwickeln. Entsprechend wird ein Instrumentarium entwickelt, welches geeignet ist, diesen Handlungsspielraum zu gewährleisten.

3.2 Verschuldung

3.2.1 Definitionen

Eine Verschuldung ermöglicht den Konsum oder die Investition und deren Finanzierung zeitlich zu trennen. Schulden sind in diesen Sinne weder gut noch schlecht. Sie werden dann problematisch, wenn die Verschuldung überhandnimmt. Langfristig können Schulden nicht stärker wachsen als die Wirtschaftskraft eines Staates (eines Kantons, einer Gemeinde). Ein nachhaltiges Finanzverhalten erfordert somit eine Stabilisierung der Schuldenquote (Schulden vs. Wertschöpfung, Weder & Schaltegger, 2009).

3.2.2 Verschuldungsursachen

Auf Ebene der Gemeinden werden vor allem zwei Ursachen für das Schuldenwachstum und damit steigenden Insolvenzrisiken diskutiert (Schaltegger & Angelini, 2011):

- Einerseits wird Konsum via Erfolgsrechnung über Schulden finanziert,
- andererseits werden Investitionen über Fremdmittel bezahlt. Über die Abschreibungen wirken auch die Investitionen auf die Erfolgsrechnung ein.

Problematisch sind grundsätzlich hohe Verschuldungen von Gemeinden, welche eine tiefe Steuerkraft aufweisen.

3.3 Schuldenbremse

3.3.1 Gründe für eine Schuldenbremse

Aufgrund der hier kurz dargelegten Verschuldungsursachen muss es das Ziel einer Haushaltregel sein, in erster Linie den Ausgleich der Erfolgsrechnung anzustreben und chronische, strukturelle Defizite zu vermeiden. Damit kann ein Beitrag zur Stabilisierung der Schuldenquote geleistet werden.

Mögliche Ziele:

- einerseits soll das Eigenkapital erhalten und
- andererseits sollen neue Schulden verhindert werden.

Der Lösungsansatz kann eine Schuldenbremse sein, welche auf einem Ausgleich der Erfolgsrechnung resp. der Geldflussrechnung (Steuerungsgrössen) basiert.

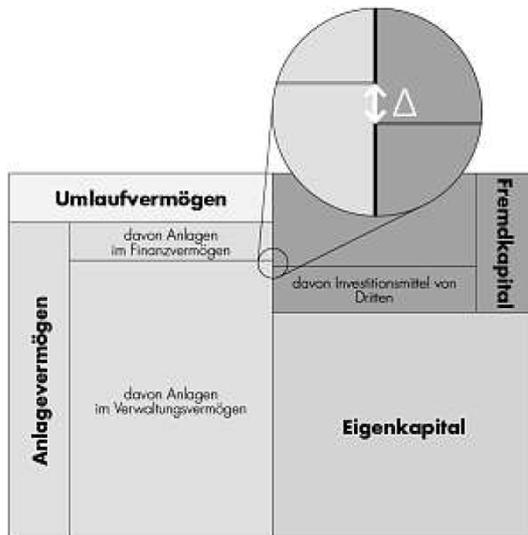
Eine Schuldenbremse soll den Finanzhaushalt vor einer Überschuldung schützen.

Zu hohe Schulden führen zu einer schlechten Bonität und damit zu hohen Kapitalkosten. Der Handlungsspielraum der Gemeinde wird massiv eingeschränkt. Die finanziellen Mittel müssen für die Schuldenbewirtschaftung statt für Gemeindeaufgaben eingesetzt werden.

Die vom Kanton festgelegten Kennzahlen haben das Ziel, die Verschuldung der Gemeinden zu begrenzen. Eine eigentliche Schuldenbremse für die Gemeinden wollte der Kanton aus Gründen der Gemeindeautonomie nicht einführen. Die Gemeinde erhält jedoch die Kompetenz, ein entsprechendes Instrument zu definieren.

3.3.2 Goldene Bilanzregel im Kanton Luzern

Der Kanton Luzern will die Verschuldung des Kantons mit folgendem Grundsatz steuern (Kanton Luzern, B81 2013): „Wir finanzieren das Verwaltungsvermögen durch unser Eigenkapital und durch zweckgebundene Investitionsmittel von Dritten (goldene Bilanzregel)“.



Goldene Bilanzregel (Δ)

Die Bilanz per 31. Dezember 2012 verletzt die goldene Bilanzregel um 104,2 Millionen Franken. Diese besagt, dass das Verwaltungsvermögen (4708,1 Mio. Fr.) durch das Eigenkapital zuzüglich der von Dritten für konkrete Investitionen zur Verfügung gestellten Mittel (insbes. passivierte Investitionsbeiträge; insgesamt 4603,9 Mio. Fr.) finanziert werden soll. Das Verwaltungsvermögen ist somit zusätzlich durch Fremdkapital finanziert.

Der Kanton Luzern verfehlt dieses Ziel um 104.2 Mio. Franken (Rechnung 2012), will diese Unterdeckung jedoch bis 2018 vollständig abbauen.

3.3.3 Schuldenbremse Kanton Luzern (Regelung SRL 600):

§ 6 *Mittelfristiger Ausgleich*

¹ Innert fünf Jahren sind auszugleichen:

- die Erfolgsrechnung,
- der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit und der Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen.

² Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan. Reichen diese nicht aus, um beide Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich zu erfüllen, beantragt der Regierungsrat für das Voranschlagsjahr eine Erhöhung des Steuerfusses.

§ 7 *Jährliche Vorgaben*

¹ Der Voranschlag darf in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen.

² Der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit muss mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen.

Bei der Schuldenbremse des Kantons wirkt vor allem der §7 Absatz 2 sehr restriktiv und schränkt den Handlungsspielraum stark ein.

3.3.4 Schuldenbremse gemäss Leitfaden VLG

Im Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung schlägt der VLG als Option eine Schuldenbremse analog § 6 des Kantons vor.

Die vorgeschlagene Schuldenbremse soll nicht gelten, sobald das prognostizierte Finanzvermögen am Ende des Budgetjahres das prognostizierte Fremdkapital übersteigt.

Konkret heisst das, dass die Schuldenbremse nicht gilt, wenn ausschliesslich das Finanzvermögen mit Fremdkapital finanziert wird. In der Gemeinde Horw müsste zur Zeit diese Schuldenbremse angewendet werden. Diese Schuldenbremse geht damit wie beim Kanton von der goldenen Bilanzregel aus.

Für alle anderen Fälle gilt, dass innert der vorgegebenen Zeitspanne die Erfolgsrechnung und die Geldflussrechnung ausgeglichen sind. Ausnahmen müssen separat geregelt werden.

Diese Schuldenbremse würde im aktuellen Finanzplan wie folgt aussehen (vereinfachte Darstellung):

Geldflussrechnung nach HRM2

(vereinfachte Darstellung)

Betriebstätigkeit

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ergebnis	-1'491	-591	1'923	2'247	2'294	3'775
plus Abschreibungen	5'498	6'126	6'897	7'035	7'462	7'798
plus Einlagen	552	540	495	590	292	93
minus Bezüge	-553.9	-637.4	-671	-704	-701	-962
Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit	4'005	5'438	8'644	9'168	9'347	10'703

Total aller Jahre 47'305

Investitionstätigkeit

minus Investitionsausgaben	-20'785	-23'797	-9'882	-19'246	-16'854	-7'811
plus Investitionseinnahmen	5'324	0	0	0	0	0
Cash Flow aus Investitionstätigkeit	-15'461	-23'797	-9'882	-19'246	-16'854	-7'811

Total aller Jahre -93'051

Geldfluss aus Betriebs- und Investitionstätigkeit -11'456 -18'359 -1'238 -10'078 -7'507 2'892

Total 6 Jahre -45'746

Total 5 Jahre ab 2019 -34'290

Mit Ausnahme des Jahres 2023 kann in Horw die vorgeschlagene Schuldenbremse nicht eingehalten werden. Im aktuellen Finanzplan müsste die Investitionssumme um 45.7 Mio. Franken reduziert, oder das Ergebnis der Laufenden Rechnung mit Hilfe einer Steuerverfugung (Ertragssteigerung) oder Kosteneinsparungen in der Grössenordnung von 45,7 Mio. Franken innert den aufgezeigten 6 Jahren (pro Jahr 7.6 Mio. Franken) verbessert werden.

Die Schuldenbremse ist sehr restriktiv. Investitionen können nur mit einer durchschnittlichen Selbstfinanzierung von 100% getätigt werden. Dieses Instrument ist sinnvoll, wenn die Verschuldung eine maximale Grenze erreicht hat und keine neuen Schulden mehr akzeptiert werden können.

Diese Schuldenbremse nimmt keinen Bezug zum Verwaltungsvermögen und dem vorhandenen Eigenkapital.

3.4 Maximale zulässige Verschuldung gemäss Vorgaben Kanton

In Zusammenarbeit mit dem VLG hat der Kanton für die Gemeinden unter HRM2 folgende Kennzahlen der Verschuldung definiert:

Nettoschuld pro Einwohner

Die Nettoschuld pro Einwohner sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen.

Aufgrund der Neubewertung des Finanzvermögens wird sich die Nettoschuld verändern. Zum heutigen Zeitpunkt können wir diese Veränderungen für Horw schätzen, die Veränderung der Werte bei den Vergleichsgemeinden fehlt uns jedoch. Gemäss dem aktuellen Finanzplan wird die Gemeinde Horw Ende 2018 eine Nettoverschuldung von 85 Mio. Franken erreichen. Mit HRM2 wird aufgrund der Aufwertung Finanzvermögen dieser Wert rund 50 Mio. sinken. Das heisst, die Nettoschulden HRM2 werden per 1.1.2019 rund 35 Mio. Franken betragen. Bei 14'000 Einwohner ergibt dies einen Wert von Fr. 2'500.00. Sofern sich die kantonale Grenze nicht verschiebt, hat die Gemeinde Horw zu diesem Zeitpunkt noch eine Reserve von 1'440.00/Einwohner oder rund 20 Mio. Franken. Der negative Geldfluss ab 2019 müsste folglich um 15 Mio. Franken reduziert werden.

Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen pro Einwohner

Die Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen.

Neu werden bei dieser Kennzahl die Spezialfinanzierungen ausgenommen. Zudem wird sich die Nettoschuld aufgrund der Neubewertung des Finanzvermögens verändern. Zum heutigen Zeitpunkt können wir diese Veränderungen für Horw schätzen, die Veränderung der Werte bei den Vergleichsgemeinden fehlt uns jedoch. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Gemeinde Horw diese Kennzahl knapp erfüllen wird.

Nettoverschuldungsquotient

Nettoschuld im Verhältnis zum Steuerertrag sollte 150% nicht übersteigen.

Diese Kennzahl ist neu. Aufgrund der Neubewertung des Finanzvermögens wird sich die Nettoschuld der Gemeinde verändern. Gemäss dem Finanzplan 2018 - 2023 steigt die maximale Nettoschuld auf rund 124 Mio. Franken an. Gehen wir davon aus, dass die Liegenschaften Finanzvermögen rund 50 Mio. höher bewertet werden, wird sich mit HRM2 eine Nettoverschuldung von 74 Mio. Franken im Jahr 2022 ergeben. Bei einem geschätzten Steuerertrag von 54.3 Mio. Franken minus 2 Mio. Franken Finanzausgleich ergibt dies eine Kennzahl von 141%.

Bruttoverschuldungsanteil

Der Bruttoverschuldungsanteil soll 200% nicht übersteigen.

Bei dieser neuen Kennzahl werden die Bruttoschulden ins Verhältnis zum laufenden Ertrag gesetzt. Die Bilanz nach HRM1 vom 31. Dezember 2016 weist ein Fremdkapital von 99 Mio. Franken aus. Gemäss dem Finanzplan 2018 - 2023 werden wir in den nächsten Jahren rund 136 Mio. Franken investieren. Davon können mit Hilfe der Selbstfinanzierung rund 47.3 Mio. Franken finanziert werden. Die restlichen 88.7 Mio. Franken werden mit Hilfe von zusätzlichem Fremdkapital finanziert. Damit wird das gesamte Fremdkapital auf rund 188 Mio. Franken steigen. Demgegenüber steht ein Ertrag von rund 100 Mio. Franken. Wir werden also diese Kennzahl erfüllen können.

Gesamtbeurteilung der Kennzahlen

Der Kanton hat gegenüber HRM1 die Kennzahlen mit Bezug auf die Verschuldung erweitert. Insgesamt gibt der Kanton konkrete Vorgaben, wie hoch die maximale Verschuldung sein darf.

Weniger konkret sind jedoch die Massnahmen, für den Fall, dass diese Kennzahlen verletzt werden. Es könnte deshalb Sinn machen, auf Gemeindeebene eine Schuldenbremse einzuführen, die greift, wenn die kantonalen Vorgaben verletzt werden.

3.5 Alternativen im Zusammenhang mit dem Eigenkapital und Verwaltungsvermögen

Mit der Einführung von HRM2 werden die Vermögenswerte neu bewertet. In der Folge wird das Eigenkapital der Gemeinde markant steigen.

Statt einer Schuldenbremse im engeren Sinne schlagen wir Ihnen vor, Vorgaben zum Schutz des Eigenkapitals (Schuldenbremse im weiteren Sinne) zu definieren. Grundsätzlich berechnet sich das Eigenkapital aus den Aktiven (inkl. Anlagevermögen) minus Fremdkapital.

Für die Gemeinde ergeben sich zwei Fragestellungen:

A) Welches Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital soll angestrebt werden?

Die Bilanzregel muss eine Zielgrösse festlegen. Beim Kanton Luzern wird hier die „Goldene Bilanzregel“ angewendet“ (siehe Ziff. 3.3.2 Goldene Bilanzregel im Kanton Luzern), das heisst beim Verwaltungsvermögen wird eine Hinterlegung mit 100% Eigenkapital angestrebt.

B) Wie sieht die Finanzierung aus?

Die Kosten der Finanzierung (Abschreibungen und Zinsen) müssen über die Laufende Rechnung finanzierbar sein. Zusätzlich müssen im Kanton Luzern der Geldzufluss der Erfolgsrechnung und der Geldabfluss der Investitionsrechnung über die Jahre ausgeglichen sein (siehe Ziff. 3.3.3 Schuldenbremse Kanton Luzern)

3.5.1 Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital

Mit der goldenen Bilanzregel will der Kanton das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanzieren. Mit dem Ansatz des Kantons wird eine Überschuldung verhindert. Der Wert von 100% Eigenkapital zu 100% Verwaltungsvermögen erscheint sehr hoch. Dieser Wert kann nur erreicht werden, wenn im Vorfeld einer Investition Reserven gebildet werden. Gemeinden mit nicht gleichmässig verteilten Investitionen werden mit einer solchen Regel Mühe haben.

In der folgenden Tabelle haben wir die vom Kanton angestrebte Goldene Bilanzregel für die Gemeinde Horw ausgewertet. Dabei haben wir das Anlagevermögen und das Eigenkapital der Gemeinde und der Spezialfinanzierungen nach HRM2 ermittelt.

Tabelle Anteil Eigenkapital am Verwaltungsvermögen (Basis Rechnung 2016):

	Verwaltung	Feuerwehr	Kirchfeld	Wasser	Abwasser	Abfall	Fernheizwerk	Total
FIBU Verwaltungsvermögen	55'317'622	2'585'293	12'542'367	11'235'675	9'340'352	148'644	439'475	91'609'428
Stille Reserven	43'975'893	917'129	-	3'445'375	8'026'560	-	769'036	57'133'993
Total HRM2 Verwaltungsvermögen	99'293'515	3'502'422	12'542'367	14'681'050	17'366'912	148'644	1'208'511	148'743'421
Eigenkapital nach HRM1	9'947'702							9'947'702
Aufwertung Liegenschaften FV	50'000'000							50'000'000
Spezialfonds	7'706'619							7'706'619
Vorfinanzierungen	10'805'743							10'805'743
Aufwertung Verwaltungsvermögen	43'975'893							43'975'893
Spezialfinanzierung		478'362	3'905'593	11'406'690	15'659'616	1'835'584	442'163	33'728'008
Aufwertung Spezialfinanzierungen		917'129	-	3'445'375	8'026'560	-	769'036	13'158'100
Total HRM2 Eigenkapital	122'435'957	1'395'491	3'905'593	14'852'065	23'686'176	1'835'584	1'211'199	169'322'065
Anteil EK zum Verwaltungsvermögen	123%	40%	31%	101%	136%	1235%	100%	114%

Diese Zahlen zeigen eine Momentaufnahme aller Sparten. Eine mögliche Kennzahl würde bei der Gemeinde als Ganzes ansetzen. Gemäss dieser Zusammenstellung stehen insgesamt Reserven für zusätzliches Fremdkapital von 20 Mio. Franken für die geplanten Investitionen zur Verfügung. Dies reicht nicht aus für die anstehenden Investitionen.

Mit der Einführung von HRM2 werden die Vermögenswerte neu bewertet. Wir gehen davon aus, dass das Eigenkapital der Gemeinde markant steigen wird. Wie oben dargestellt, werden wir jedoch nicht einen Eigenkapitalanteil von 100% erreichen. Zudem wird sich mit den anstehenden Investitionen dieser Anteil noch verschlechtern.

Wie hoch darf folglich der Fremdkapitalanteil in Horw sein? Die folgenden Kennzahlen könnten diese Frage klären.

3.5.2 Kennzahl „Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen“

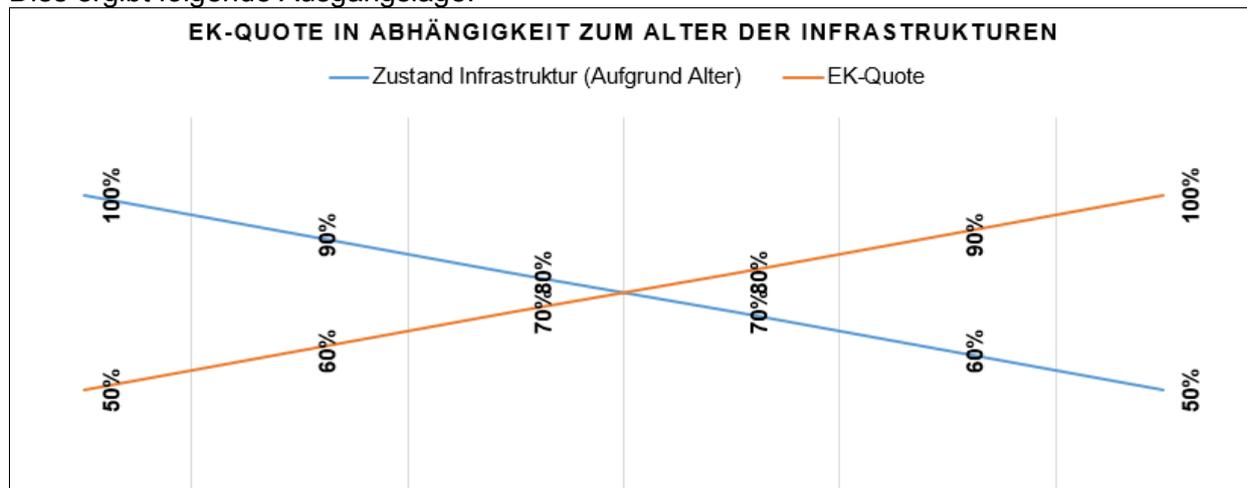
Diese Kennzahl zielt auf eine gesunde Finanzierung des Verwaltungsvermögens ab.

Ziel:

Der durchschnittliche Bruttoanschaffungswert des Verwaltungsvermögens soll durch das Eigenkapital gedeckt sind.

Bei dieser Kennzahl gehen wir davon aus, dass eine neuerstellte Infrastruktur im Verwaltungsvermögen aufgrund des vorhandenen Gegenwertes mit einem höheren Anteil Fremdkapital belastet sein darf. Bei der Neuerstellung gehen wir von einem Fremdkapitalanteil von 50% aus. Mit zunehmendem Alter soll dieser Anteil sinken, sodass beim Erreichen der halben Lebensdauer der Anlage zum Alter der Investition, die Finanzierung vollständig über das Eigenkapital gesichert ist.

Dies ergibt folgende Ausgangslage:



Gemäss aktueller Anlagebuchhaltung ergeben sich folgende Werte:

	Anschaffungswert	Restwert	Zustand Infrastruktur	Bedarf Eigenkapital
Verwaltung	148'937'811.07	85'049'873.79	57%	74'468'905.54
Feuerwehr	4'737'607.65	3'306'279.90	70%	2'368'803.83
Wasserversorgung	21'536'400.00	14'336'976.34	67%	10'768'200.00
Siedlungsentwässerung	40'235'530.74	17'393'507.92	43%	20'117'765.37
Abfall	268'177.65	84'527.65	32%	134'088.83
Fernheizwerk	1'602'907.92	1'064'669.21	66%	801'453.96
Total	217'318'435.03	121'235'834.81	56%	108'659'217.52
Eigenkapital nach HRM2 (aufgrund unserer Schätzung)				169'322'065.00

Sofern das Eigenkapital grösser als der Bedarf aus der Kennzahl ist, darf die Gemeinde eine Neuinvestition mit Fremdkapital finanzieren. Im vorliegenden Fall besteht eine Reserve von rund 60 Mio. Franken.

3.5.3 Kennzahl „Eigenkapital im Verhältnis zum Gemeindesteuerertrag“

Diese Kennzahl zielt auf einen Schutz des Eigenkapitals ab. Das Eigenkapital wird ins Verhältnis zum Steuerertrag gesetzt. Die Funktion des Eigenkapitals ist u.a., grössere Schwankungen des Gemeindesteuerertrags abzufedern.

Ziel:

Das Eigenkapital soll mindestens 100 % des Gemeindesteuerertrages betragen.

Im Budget 2017 beträgt der gesamte Steuerertrag 51.6 Mio. Franken. Die Kennzahl „Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen“ wird aktuell erfüllt.

3.5.4 Kennzahl „Geldfluss aus Geschäftstätigkeit“

Der Cashflow drückt die Kraft der Organisation aus, sich aus den Einnahmen selbst zu finanzieren. Man spricht hier auch vom Nettozufluss an liquiden Mitteln innerhalb des Betriebes. Der Cashflow ist die Differenz aus den betrieblichen Einnahmen und den betrieblichen Ausgaben. Eine gesunde Organisation erwirtschaftet einen positiven Cashflow. Der Cashflow ist notwendig, um die Investitionen zu finanzieren und die notwendigen Amortisationen und Refinanzierungen sicherstellen zu können.

Ein negativer Cashflow über mehrere Perioden führt zu einer Zunahme der Verschuldung der Organisation.

Gemäss dem aktuellen Finanzplan sieht das für die Gemeinde Horw so aus:

Geldflussrechnung nach HRM2	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betriebstätigkeit						
Ergebnis	-1'491	-591	1'923	2'247	2'294	3'775
plus Abschreibungen	5'498	6'126	6'897	7'035	7'462	7'798
plus Einlagen	552	540	495	590	292	93
minus Bezüge	-553.9	-637.4	-671	-704	-701	-962
Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit	4'005	5'438	8'644	9'168	9'347	10'703
minus Abschreibungen	-5'498	-6'126	-6'897	-7'035	-7'462	-7'798
Kennzahl Geldfluss aus Geschäftstätigkeit	-1'493	-688	1'747	2'132	1'885	2'905

Ab dem Jahr 2020 kann die Gemeinde die vorgeschlagene Kennzahl „Cash Flow“ erfüllen.

4 Der Leistungskatalog der Gemeinde Horw

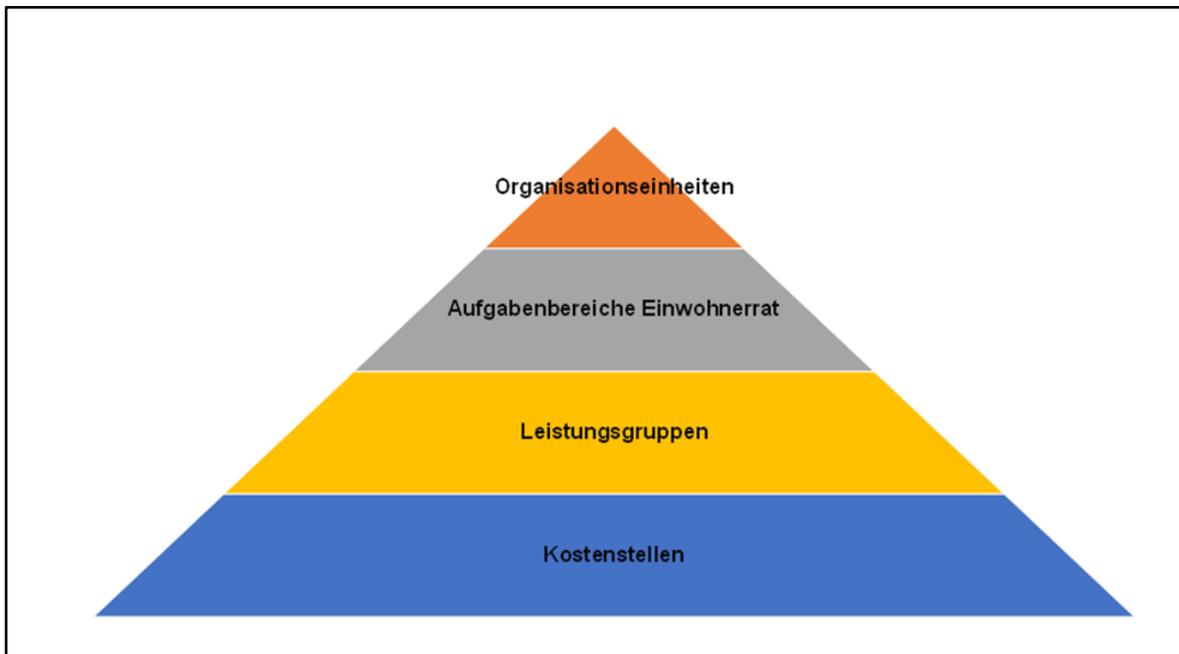
4.1 Aufbau der bisherigen Kostenrechnung der Gemeinde Horw

Die Struktur der Aufgaben der heutigen Kostenrechnung erfolgt nach der funktionalen Gliederung. Zusätzlich wurden Vorkostenstellen (Management, Personal, Finanzen, Zentrale Dienste) eingerichtet. Die Kosten der Vorkostenstellen wurden im Rahmen der Kostenrechnung auf die Kostenträger verrechnet oder umgelegt. Diese Struktur entspricht nicht der Organisation der Gemeinde. Aus diesem Grund können bei einer Datenverdichtung mehrere Departemente zuständig sein. Wie oben erläutert, sollte ein Aufgabenbereich nach Möglichkeit einer Organisationseinheit zugeordnet werden können. Nur so können Zuständigkeiten und Kompetenzen klar geregelt werden.

Hauptaufgaben		nach Organisation				
		Präsidialdepartement	Finanzdepartement	Baudepartement	Immobilien- und Sicherheitsdepartement	Sozialdepartement
Management und Führung		x	x	x	x	x
Personal			x			
Finanzen		x	x	x	x	x
Zentrale Dienste		x	x		x	
Leistungserstellung (Kostenträger)						
0	Verwaltung	x	x			
1	Sicherheit			x	x	x
14	Feuerwehr				x	
2	Bildung	x				
3	Kultur / Freizeit	x			x	
4	Gesundheit	x				x
45	Kirchfeld					x
5	Soziales					x
6	Verkehr		x	x	x	
7	Umwelt			x		
70	Siedlungsentwässerung			x		
71	Wasserversorgung			x		
72	Abfallbeseitigung				x	
8	Wirtschaft		x	x		
81	Fernheizwerk			x		
9	Finanzen		x			
91	Finanzvermögen		x		x	

4.2 Aufbau des zukünftigen Leistungskatalogs der Gemeinde Horw

Aus diesem Grund wird der zukünftige Leistungskatalog der Gemeinde Horw wie folgt nach der Organisation aufgebaut.



4.2.1 Organisationseinheiten

Der gesamte Leistungskatalog wird in 7 Organisationseinheiten (jedes Departement plus Schule und Kirchfeld) unterteilt. Für jede Organisationseinheit wird ein betrieblicher Leistungsauftrag erstellt.

4.2.2 Aufgabenbereiche

Gemäss § 9 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes der Gemeinden (FHGG; SRL 160) gliedert der Gemeinderat die öffentliche Staatstätigkeit in Aufgabenbereiche.

Ein Aufgabenbereich ist eine Zusammenfassung von Staatsaufgaben nach fachlichen Gesichtspunkten. Im Idealfall entsprechen die einer Verwaltungseinheit (z.B. Abteilung) zugewiesenen Aufgaben einem Aufgabenbereich. Pro Aufgabenbereich werden ein Globalbudget mit politischem Leistungsauftrag sowie allenfalls ein Investitionskredit gesprochen.

Gegenüber dem Einwohnerrat wird folglich das Globalbudget für jeden Aufgabenbereich verbindlich festgelegt. Innerhalb des Aufgabenbereiches bekommt der Gemeinderat organisatorische Handlungsfreiheit. Diese Handlungsfreiheit muss der Gemeinderat neu definieren. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob der Gemeinderat die Umsetzung der Aufgabenbereiche ebenfalls als Globalbudgets weitergibt, oder ob ab Stufe Gemeinderat die Kompetenzen der Departemente bzw. Bereiche eingeschränkt werden.

Die Gemeinde ist bei der Definition der Aufgabenbereiche frei, sowohl was die Anzahl als auch den Inhalt betrifft. Die Gemeinde muss hier den für sie richtigen Weg finden.

Gemäss Handbuch spielen bei der Definition der Aufgabenbereiche folgende Überlegungen eine Rolle:

- Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung der öffentlichen Aufgaben ist es kaum möglich, eine einheitliche Ebene über das ganze Budget festzulegen. Die Aufgabenbereiche sind

vielmehr pro Gemeinde individuell festzulegen, wobei die politische Relevanz und der Gestaltungsspielraum der Stimmberechtigten die massgebenden Kriterien sind. In politisch umstrittenen Bereichen wird die Ebene, auf welcher der Aufgabenbereich definiert wird, tiefer gesetzt als in Routinebereichen, in welchen eine höhere Ebene angemessen ist.

- Je weniger Aufgabenbereiche festgelegt werden, umso geringer ist die Steuerungsmöglichkeit der Stimmberechtigten bzw. des Einwohnerrats und umso grösser gestaltet sich der Handlungsspielraum des Gemeinderates bzw. der Verwaltung.
- Es empfiehlt sich, bei der Struktur der Aufgabenbereiche eine Konstanz zu pflegen. Dies erleichtert das Nachvollziehen von Entwicklungen, hilft den Stimmberechtigten und dem Parlament die Bereiche zu verstehen und führt zu weniger Aufwand. Es ist davon abzuraten, während einer Legislatur die Struktur anzupassen.
- Es ist hilfreich, wenn es für die einzelnen Aufgabenbereiche klare Zuständigkeiten gibt.

Aus folgenden Gründen definiert die Gemeinde Horw eine grössere Zahl Aufgabenbereiche, als der Kanton empfiehlt:

- Die Steuerung der Gemeindefinanzen soll konkret über die Leistungen erfolgen. Mit klar umschriebenen Leistungspaketen soll der Einwohnerrat in die Pflicht genommen werden und der Handlungsspielraum der Verwaltung begrenzt werden.
- Die Aufgabenbereiche können besser den entsprechenden Organisationseinheiten zugewiesen werden. Zuständigkeit und Kompetenzen können klarer geregelt werden.
- Mit einer grösseren Anzahl Aufgabenbereiche kann die Transparenz und Verständlichkeit gesteigert werden.

Der Gemeinderat hat den Leistungskatalog der Gemeinde Horw in 19 Aufgabenbereiche (davon 1 Ertragsbereich Steuern) unterteilt. Für jeden Aufgabenbereich wird dem Einwohnerrat ein politischer Leistungsauftrag mit Globalbudget vorgelegt.

4.2.3 Leistungsgruppen

Die Aufgabenbereiche werden in Leistungsgruppen unterteilt. Insgesamt haben wir 84 Leistungsgruppen (davon 3 Ertragsgruppen) definiert. Das vom Einwohnerrat genehmigte Globalbudget des Aufgabenbereichs wird vom Gemeinderat auf die Leistungsgruppen verteilt. Damit hat jede Leistungsgruppe ein vom Gemeinderat genehmigtes Teilglobalbudget. Da die Teilbudgets zusammen das politische Globalbudget erfüllen müssen, können grundsätzlich Budgetanteile der Leistungsgruppen innerhalb eines Aufgabenbereichs verschoben werden. Diese Kompetenz muss der Gemeinderat regeln.

Zu jeder Leistungsgruppe wird ein betrieblicher Leistungsauftrag mit Globalbudget definiert. Die Leistungen enthalten die entsprechenden Kostenstellen als Teilleistungen. Nach Möglichkeit sollte jede Leistungsgruppe einer klaren Budgetverantwortung zugeordnet werden können. Diese Budgetverantwortung kann jedoch auf Kostenstellen aufgeteilt werden. In diesem Sinne kann auch die Budgetverantwortung weiter delegiert werden.

5 Der politische Leistungsauftrag und das Globalbudget

5.1 Globalbudget und Leistungsauftrag

Der Gemeinderat gliedert die öffentliche Staatstätigkeit in Aufgabenbereiche (FHGG; SRL 160, §9). Auf dieser Grundstruktur werden die Aufgaben der Gemeinde als **politischer Leistungsauftrag** umschrieben.

Gemäss Verordnung (FHGV; SRL 161; §5) sind zu jedem Aufgabenbereich folgende Informationen aufzuführen:

- der politische Leistungsauftrag
- der Bezug zum Legislaturprogramm
- Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen
- die Messgrössen
- die Entwicklung der Finanzen

Mit dem Globalbudget genehmigt der Einwohnerrat den Leistungsauftrag sowie den Saldo Globalbudget (Erfolgsrechnung) und einen Budgetkredit Investitionsrechnung, wobei Aufwand und Ertrag separat ausgewiesen werden (FHGG; SRL 160, §11).

5.2 Kompetenzen im Globalbudget

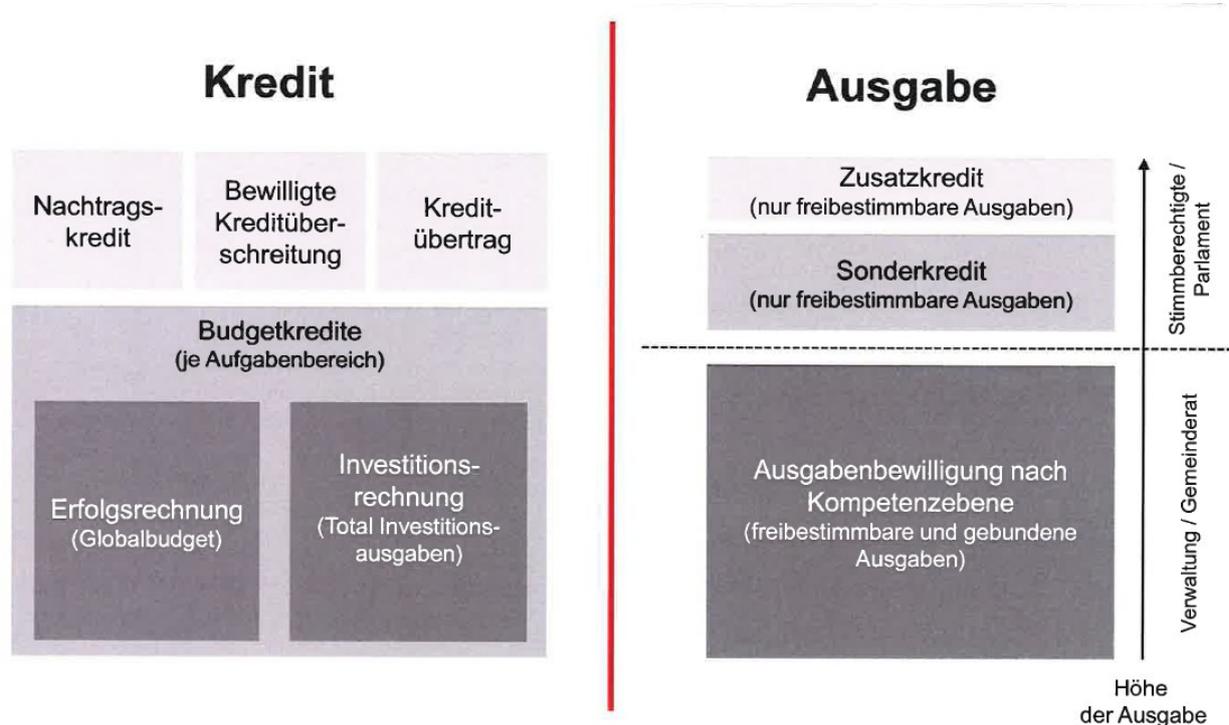
5.2.1 Grundsatz

Beim Führen mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets erhält die Verwaltung innerhalb des Globalbudgets mehr Freiheiten. Gleichzeitig hat die Verwaltung auch die Verpflichtung, innerhalb des Globalbudgets zu kompensieren, damit der Leistungsauftrag mit dem bewilligten Budgetkredit erfüllt werden kann. Der Verlust an demokratischer Mitbestimmung des Einwohnerrates, die finanziellen Mittel nicht mehr auf Kontostufe zu beschliessen, wird aufgewogen mit der Kompetenz des Einwohnerrates, Leistungsaufträge zu formulieren.

Globalbudgetierung bedeutet, dass die Aufwendungen nicht mehr kontenweise, sondern hinsichtlich eines Aufgabenbereichs global dargestellt und von der Legislative bewilligt werden. Mit der Bewilligung des Budgets erteilt der Einwohnerrat der Exekutive zugleich einen Leistungsauftrag. Das Budget beinhaltet also nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine Leistungskomponente.

Gemäss dieser Kompetenzen erhalten der Gemeinderat und die Verwaltung mehr operativen Spielraum. Die Umsetzung einer Aufgabe muss sich grundsätzlich an die gesetzlichen Vorgaben halten. Gewährt jedoch die gesetzliche Vorgabe einen Handlungsspielraum, so kann die Verwaltung diesen Raum im Rahmen des Globalbudgets wahrnehmen. Aufgrund der beschränkten Mittel werden der Gemeinderat und die Verwaltung entsprechende Prioritäten setzen müssen.

5.2.2 Abgrenzung Kredit und Ausgabe



5.2.3 Nachtragskredite

Mit dem politischen Leistungsauftrag mit Globalbudget legt der Einwohnerrat den Budgetrahmen fest. Dieser Budgetrahmen kann nur der Einwohnerrat festlegen oder bei Bedarf verändern. Der Gemeinderat kann keine Nachtragskredite bewilligen.

Das Budget enthält für jeden Aufgabenbereich je einen Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Reicht ein Budgetkredit nicht aus, ist rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.

- Nachtragskredite müssen vor Tätigung der Ausgabe und spätestens bis Ende Rechnungsjahr beim Einwohnerrat beantragt werden.
- Gerechtfertigte «Kreditüberschreitungen» (gebundene Ausgaben) müssen einzeln vom Gemeinderat genehmigt werden

5.2.4 Kreditübertrag

Budget-Kredite können auf das nächste Jahr übertragen werden. Solche Budgetubertrage werden nicht wie bisher als Rückstellung verbucht, sondern der Aufwand wird erst bei der Umsetzung im entsprechenden Jahr verbucht. Budgetubertrage werden folglich erst im Folgejahr rechnerisch wirksam.

5.2.5 Ausgabenbewilligung

Mit dem Budgetkredit ermächtigt das Parlament den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Der Einwohnerrat beschliesst mit dem Globalbudget keine Einzelausgaben. Damit das Budget umgesetzt werden kann, wird eine Ausgabenbewilligung notwendig. Bei einem Sonderkredit erteilt der Einwohnerrat die Aus-

gabenbewilligung. Bei den übrigen Ausgaben wird die Ausgabenbewilligung aufgrund klar definierter Kompetenzabgrenzung (Gemeinderat, Departement, Abteilung oder Bereich) erteilt. Diese Kompetenzen muss die Gemeinde Horw regeln.

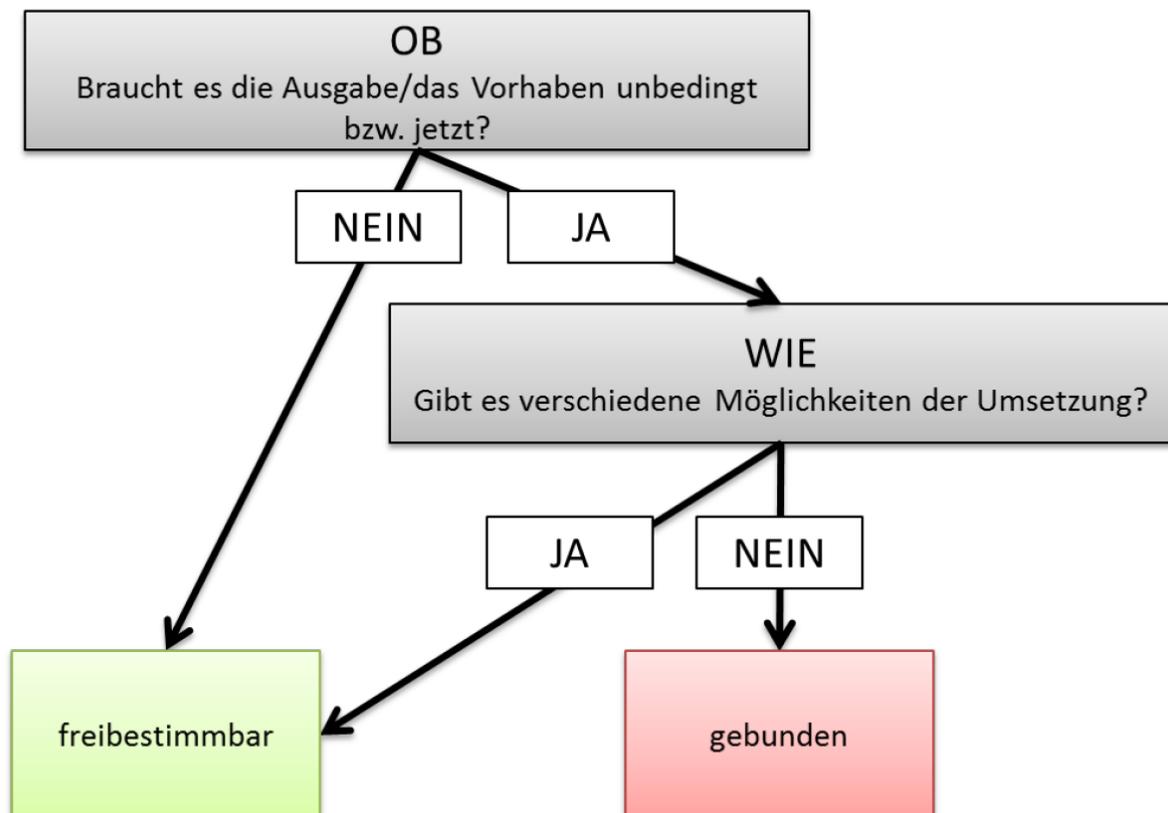
Voraussetzungen für eine Ausgabe:

- Rechtsgrundlage (Zweck, Legitimation)
- Budgetkredit (Finanzierung)
- Ausgabenbewilligung (Kompetenzordnung)

Zuständigkeiten gemäss Vorschlag Gemeindeordnung:

	Ausgabe freibestimmbar neu	Ausgabe freibestimmbar bisher	Ausgabe gebunden
Stimmberechtigte (obligatorisches Referendum)	> 20%	> 20%	-
Stimmberechtigte (fakutatives Referendum)	>1% - < 20%	> 5% - < 20%	-
Einwohnerrat		> 1% - < 5%	-
Gemeinderat	< 1%	<1% *	abschliessend
Verwaltung	gemäss Delegation Organisationsverordnung	gemäss Delegation Organisationsverordnung	gemäss Delegation Organisationsverordnung
Massgebende Grösse: Gemeindesteuerertrag		* bisheriger Gemeinderatskredit	

5.2.6 Gebundene Ausgaben



Wie bereits erwähnt, muss sich die Verwaltung grundsätzlich an die gesetzlichen Vorgaben halten. Die Gemeinde muss zum Beispiel eine Primarschule anbieten. Bei der Umsetzung überlässt der Kanton den Gemeinden einen gewissen Freiraum. Dieser Freiraum kann der Einwohnerrat mit separaten Entscheiden weiter definieren. Ein solcher Einwohnerratsbeschluss entspricht einer gesetzlichen Regelung. Beim Leistungsauftrag mit Globalbudget kann somit der Einwohnerrat mit Hilfe eines separaten Berichts und Antrages den Leistungsauftrag massgeblich definieren.

Auch wenn die Budgethoheit bei den Stimmberechtigten bzw. beim Gemeindeparlament liegt, so können diese nicht völlig frei über die Kürzung oder Streichung von Budgetkrediten befinden. Viele Ausgaben sind budgetmässig gebunden, so dass sie zwingend beschlossen werden müssen, z.B. bei:

- zwingender gesetzlicher Regelung;
- unwiderruflicher Verpflichtung gegenüber Dritten

Die Budgethoheit wird durch budgetmässig gebundene Ausgaben eingeschränkt. Die Aufführung im Budget hat in diesem Fall nur deklaratorischen Charakter hinsichtlich des Gesamthaushalts. Zu beachten ist, dass die „budgetmässige Gebundenheit“ nicht identisch ist mit der „referendumsmässigen Gebundenheit“ im Zusammenhang mit der Ausgabenbewilligung. Beispielsweise gelten die Ausgaben für den Strassenunterhalt als gebunden. Dies bedeutet, dass solche Ausgaben immer abschliessend vom Gemeinderat bewilligt werden. Das Parlament kann aber im Budget mehr oder weniger Mittel dafür einsetzen und den Zeitpunkt einzelner Projekte verändern. Budgetmässig sind solche Ausgaben also nicht gebunden.

Mit einem Vertragsabschluss verpflichtet sich die Gemeinde, unabhängig davon, ob der dafür notwendige Budgetkredit gesprochen wird oder nicht. Verträge sind daher grundsätzlich mit einem Budgetvorbehalt zu versehen, solange die Ausgabenbewilligung nicht vorliegt, um eine budgetmässige Gebundenheit zu vermeiden. Ansonsten ist die Kündigung des Vertrags Voraussetzung für die Einstellung der Zahlung.

Beispiele von gebundenem Aufwand gemäss Handbuch:

Bereich	Sachverhaltsbeispiele
Bau	Ausgaben für: <ul style="list-style-type: none"> – Erhaltung und zeitgemässe Ausstattung vorhandener Bausubstanz (Unterhalt/Renovation)
Ersatzbeschaffungen	Ausgaben für den Ersatz eines notwendigen Schneeräumungs- oder Feuerwehrfahrzeugs Ausgaben für Ersatzbeschaffungen in der Informatik, auch wenn mit der neuen Lösung ein gewisser Ausbau des Applikationsumfangs verbunden ist (Release bestehender Softwarelösungen oder Ablösung durch ähnliche Softwarelösungen)
Personal	Personalaufwand, der für die ordentliche Verwaltungstätigkeit erforderlich ist
Sozialhilfe	gesetzlich vorgegebener Leistungsumfang
Schule/Bildung	Pro-Kopf-Beiträge an einen Musikschulverband, die in den Statuten vorgesehen oder von der Delegiertenversammlung verbindlich beschlossen sind.
Gemeindeverbände	statutarisch vorgesehene oder von der Delegiertenversammlung verbindlich beschlossene Beiträge an einen Gemeindeverband

6 Der betriebliche Leistungsauftrag

Die Gemeinde konkretisiert die politischen Leistungsaufträge der einzelnen Aufgabenbereiche in betrieblichen Leistungsaufträgen (FHGG; SRL 160; § 22).

Der Gemeinderat hat die Aufgabenbereiche in 84 Leistungsgruppen unterteilt. Das vom Einwohnerrat genehmigte Globalbudget des Aufgabenbereichs wird vom Gemeinderat auf die Leistungsgruppen verteilt. Damit hat jede Leistungsgruppe ein vom Gemeinderat genehmigtes Teilglobalbudget. Da die Teilbudgets zusammen das politische Globalbudget erfüllen müssen, können grundsätzlich Budgetanteile der Leistungsgruppen innerhalb eines Aufgabenbereichs verschoben werden. Diese Kompetenz muss der Gemeinderat regeln.

Zu jeder Leistungsgruppe wird ein betrieblicher Leistungsauftrag mit Globalbudget definiert. Die Leistungen enthalten die entsprechenden Kostenstellen als Teilleistungen. Nach Möglichkeit sollte jede Leistungsgruppe einer klaren Budgetverantwortung zugeordnet werden können. Diese Budgetverantwortung kann jedoch auf Kostenstellen aufgeteilt werden. In diesem Sinne kann auch die Budgetverantwortung weiter delegiert werden.

7 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Grundsätzlich kann eine Gemeinde Teile der öffentlichen Aufgabenerfüllung auslagern.

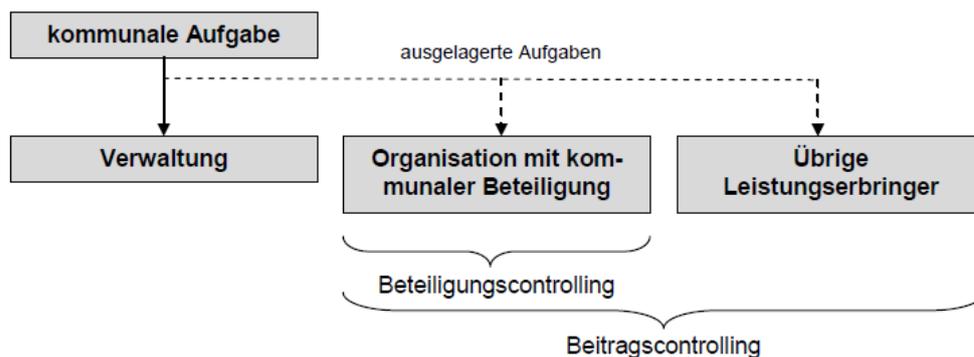


Abbildung 4: Übersicht über Aufgabenerfüllung von kommunalen Aufgaben und den Geltungsbereich des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

Für ausgelagerte Aufgaben werden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Erfüllung der Leistungsvereinbarung wird im Verwaltungsreport des betrieblichen Leistungsauftrages rapportiert und im Jahresbericht zu Händen des Einwohnerrats erwähnt.

Gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL 160) muss der Gemeinderat einmal pro Legislatur die Beteiligungsstrategie dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegen. Pro Beteiligung wird das Ziel der Gemeinde als Eignerin der Beteiligung und die Vorgaben der Gemeinde an das strategische Leitungsorgan der Beteiligung festgelegt. Zusätzlich wird im Anhang zur Jahresrechnung jährlich der Beteiligungsspiegel veröffentlicht.

8 Bewertung Vermögen

8.1 Neubewertung Verwaltungs- und Finanzvermögen

Die Bewertung der Vermögensteile der Gemeinde erfolgte bisher nach folgenden Grundsätzen:

- Finanzvermögen durfte höchstens zum Beschaffungswert bilanziert werden. Buchwertige Aufwertungen waren unzulässig.
- Das Verwaltungsvermögen wurde zum Nettobeschaffungswert (Beschaffung minus Subventionen) minus lineare Abschreibung aktiviert.
- Jeder zu aktivierende Aufwandüberschuss (Bilanzfehlbetrag) musste innert 10 Jahren abgeschrieben werden.

- In der Finanzbuchhaltung waren zusätzliche Abschreibungen erlaubt.

Aufgrund dieser gesetzlichen Auflagen sind in der Finanzbuchhaltung stille Reserven entstanden.

Mit HRM2 soll die Bilanz die tatsächlichen Werte einer Gemeinde ausweisen. Es wird keine stillen Reserven mehr geben. Daraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- Verwaltungs- und Finanzvermögen wird zu seinem tatsächlichen Wert bilanziert! Die bisherigen Werte müssen neu bewertet werden.

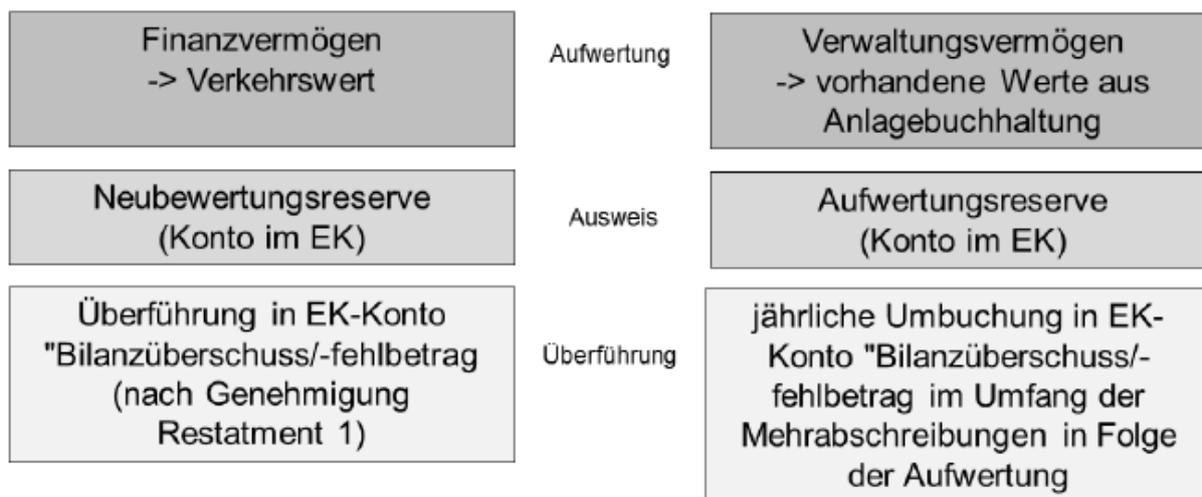


Abbildung 10: Neubewertung Verwaltungs- und Finanzvermögen

8.2 Aufwertungsreserven beim Verwaltungsvermögen

Gemäss § 50 FHGV sind die Gemeinden berechtigt, ab dem Jahr 2019 die Aufwertungsreserven mit einem jährlichen Betrag linear oder degressiv zu reduzieren. Die Höhe der jährlichen Reduktion ist im Bilanzanpassungsbericht gemäss § 68 Absatz 8 des FHGG festzulegen und ist für die Folgejahre verbindlich. Der Betrag ist jeweils den Aufwertungsreserven zu belasten und dem ausserordentlichen Ertrag gutzuschreiben.

Der Kanton wählte dieses Vorgehen, damit mit den Mehrabschreibungen die Rechnungsergebnisse der Gemeinden nicht verschlechtert werden. Für eine Übergangszeit ist dieses Vorgehen nachvollziehbar. Die Gemeinde lebt jedoch von den Reserven der Vergangenheit. Das „tatsächliche Rechnungsergebnis“ wird nicht gezeigt. Das Eigenkapital der Gemeinde wird nicht geschützt.

8.3 Neubewertungsreserven aus dem Finanzvermögen

Die Neubewertungsreserve aus dem Finanzvermögen wird ins Eigenkapital überführt.

Gemäss § 29 werden zukünftige Verkehrswertanpassungen von Anlagen im Finanzvermögen in der Erfolgsrechnung verbucht. Mindestens alle vier Jahre soll eine Neubewertung durchgeführt werden.

Die Gemeinde Horw besitzt diverse Immobilien im Finanzvermögen. Zur Werterhaltung wird die Gemeinde auch in Zukunft laufend in diese Anlagen investieren müssen. Gemäss kantonalen Vorgaben wird ein allfälliger Wertverzehr mit der geforderten periodischen Neubewertung berücksichtigt. Für die Gemeinde Horw könnte das im Rhythmus von vier Jahren zu sprunghaften

Veränderungen kommen, welche sich sowohl in der Bilanz wie auch in der Erfolgsrechnung durchschlagen.

Im Rahmen des zukünftigen Finanzreglements muss deshalb diese Thematik vertieft geprüft werden. Insbesondere sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Besteht die Möglichkeit von Abschreibungen im Finanzvermögen (z.B. nach Werterhaltungsmassnahmen)?
- Kann für periodische Werterhaltungsmassnahmen ein Unterhaltsfonds eingerichtet werden?
- Besteht die Möglichkeit einer jährlichen Liegenschaftsbewertung, damit sich die Werte nicht alle vier Jahre sprunghaft verändern (Index, vom ER zu genehmigende Praxis etc.)?
- Wie bewertet man eine Spezialliegenschaft wie den Krämerstein, für die es nicht wirklich einen Markt gibt?
- Und wenn es einen Markt gäbe, geht man von der heutigen Nutzung (integraler Erhalt des Parks mit den vorhandenen Immobilien) aus oder von einer potentiellen Nutzung (z.B. Überbauung mit EFH)? Was wäre hier „true and fair view“?

9 Geldflussrechnung

Die Jahresrechnung umfasst gemäss HRM2 neu eine Geldflussrechnung.

Ziel:

Mit der Geldflussrechnung soll aufgezeigt werden, ob die Investitionen mit selber erarbeiteten Mitteln finanziert werden können oder ob hierzu ein Mittelabfluss (Sicht Geldflussrechnung) bzw. eine Neuverschuldung notwendig ist.

Methode 1: Direkte Methode

Liquiditätswirksamer Ertrag minus Liquiditätswirksamer Aufwand

Methode 2: Indirekte Methode

Ergebnis der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen plus/minus andere nicht liquiditätswirksame Buchungen der Erfolgsrechnung und Veränderungen von Fondspositionen.

→ Die Gemeinden sollen gemäss Handbuch nach der indirekten Methode vorgehen.

10 Anhang Jahresrechnung

Der Anhang zur Jahresrechnung gewinnt an Bedeutung

Ziel:

Ergänzt wird der Anhang mit Angaben von Bedeutung für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der finanziellen Risiken.

Der Anhang der Jahresrechnung soll gemäss Handbuch folgende Informationen ausweisen:

- Rechnungslegungsgrundsätze und allfällige Abweichungen aufgrund übergeordnetem Gesetz
- Anlagespiegel mit sämtlichen Finanz- und Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie ein Rückstellungsspiegel
- Beteiligungsspiegel
- Bericht über Eventualverpflichtungen
- Zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der finanziellen Risiken von Bedeutung sind
- Eigenkapitalnachweis mit Ursachen der Veränderungen

Anfangsbestand Eigenkapital		Veränderung durch		Endbestand Eigenkapital	
290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK	299	+/- Einlagen in / Entnahmen aus Spezialfinanzierungen EK	290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK
291	Fonds im Eigenkapital	299	+ Einlagen in Fonds im Eigenkapital	291	Fonds im Eigenkapital
295	Aufwertungsreserve	299	- Jährliche Umbuchung im Umfange der Mehrabschreibung	295	Aufwertungsreserve
296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen	299	Umbuchung per 01.01.2018	296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	299	+ Jahresergebnis	299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Abbildung 12: Darstellungsbeispiel Eigenkapitalnachweis

11 Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen und Fonds wurden bisher unter der Kontogruppe 228 Verpflichtungen aufgeführt. In der Bilanz lagen sie zwischen dem Fremdkapital (Kontogruppe 20) und dem Eigenkapital (Kontogruppe 23)

Neu gilt:

- Fonds sind **Teil des Fremdkapitals** bei klaren Aufgaben-, Projekt- oder Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, bei welchen keine wesentliche eigene Entscheidungskompetenz existiert; öffentliche Hand ist Treuhänder (z.B. Ersatzabgaben Zivilschutz)
- Fonds sind **Teil des Eigenkapitals**, wenn die notwendige Rechtsgrundlage vom eigenen Gemeinwesen geändert werden kann, bzw. einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt (z.B. Spezialfinanzierungen)

12 Kontorahmen nach Vorgaben HRM2

Erfolgsrechnung:

Kostenarten Aufwand HRM1		Kostenarten Aufwand HRM2	
30	Personalaufwand	30	Personalaufwand
31	Sachaufwand	31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
32	Passivzinsen	32	Rüstungsaufwand (<i>nur für Bund relevant</i>)
33	Abschreibungen	33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckb.	34	Finanzaufwand
35	Entschädigungen an Gemeinwesen	35	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
36	Eigene Beiträge	36	Transferaufwand
37	Durchlaufende Beiträge	37	Durchlaufende Beiträge
38	Einlagen in Spezialfinanzierungen	38	Ausserordentlicher Aufwand
39	Interne Verrechnungen	39	Interne Verrechnungen

Abbildung 13: Vergleich der Kostenarten Aufwand zwischen HRM1 und HRM2

→ Die Artengliederung verändert sich (z.B. 34, 36 etc.)

Investitionsrechnung

Kostenarten Einnahmen HRM1		Kostenarten Einnahmen HRM2	
60	Abgang von Sachgüter	60	Übertrag von Sachanlagen in das Finanzverm.
61	Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte	61	Rückerstattungen
62	Rückzahlung von Darlehen und Bet.	62	Abgang immaterielle Anlagen
63	Rückerstattungen für Sachgüter	63	Investitionsbeiträge für eigene Beiträge
64	Rückzahlung von eigenen Beiträgen	64	Rückzahlung von Darlehen
		65	Übertragung von Beteiligungen
66	Beiträge für eigene Rechnung	66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
67	Durchlaufende Beiträge	67	Durchlaufende Investitionsbeiträge
68	Übernahme von Abschreibungen	68	Ausserordentliche Investitionseinnahmen
69	Aktivierungen	69	Übertrag an Bilanz

Abbildung 17: Vergleich der Kostenarten Einnahmen zwischen HRM1 und HRM2

→ Analog zur Erfolgsrechnung verändert sich die Artengliederung.

13 Kostenrechnung

Die Kostenrechnung gewinnt als Grundlage für das Globalbudget an Bedeutung. Die Kostenrechnung soll gegenüber heute stark vereinfacht werden.

- Der separate Buchungskreis wird in der funktionalen Gliederung von HRM2 integriert (in Horw bereits umgesetzt).
- Trennung der Artengliederung und der funktionalen Gliederung bei den Kontobezeichnungen (in Horw bereits umgesetzt).
- Verzicht auf Kostenstufenrechnung pro Dienststelle (Option bleibt)

14 Handlungsmöglichkeiten und Leitplanken für das Regelwerk der Gemeinde Horw

14.1 Vorschlag Regelungssystematik der Gemeinde Horw

14.1.1 Grundsatz

Für die bessere Übersichtlichkeit, sollen wie beim Kanton die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem separaten Reglement zusammengefasst werden (Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw). Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinde Horw in der Gemeindeordnung werden reduziert. Die Gemeindeordnung wird dadurch schlanker.

Diesen Weg mit schlanker Gemeindeordnung und Finanzreglement, der auch von den Dozenten der Präsenzs Schulungen des Kantons empfohlen wird, haben die Gemeinden Emmen und Luzern bereits umgesetzt.

Zu beachten ist, dass die Gemeindeordnung zwingend vors Volk gebracht werden muss. Ein spezielles Finanzreglement liegt jedoch in der Kompetenz des Einwohnerrates. Damit können Regelungen, die nicht auf Stufe Gemeindeordnung festgelegt werden müssen, rascher den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Wichtig ist auch, dass übergeordnete Bestimmungen nicht in den kommunalen Bestimmungen aufgeführt werden. Eine Änderung dieser übergeordneten Bestimmungen durch den Kantonsrat oder den Regierungsrat hätte jedes Mal eine Anpassung der Regelungen auf der kommunalen Ebene zur Folge.

Im Weiteren hat die Gemeinde Horw die Umsetzung der finanzrelevanten Bestimmungen der Gemeindeordnung grösstenteils in der Organisationsverordnung geregelt. Es muss geklärt werden, ob in Zukunft die finanziellen Fragen (z.B. Finanzkompetenzen) weiterhin in der Organisationsverordnung oder in einer Finanzverordnung geregelt werden.

14.1.2 Gemeindeordnung Nr. 100

Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) hat den Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung überarbeitet (Ergänzung im Zusammenhang mit dem Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG)). Gestützt auf die neuen übergeordneten kantonalen Regelungen, den Leitplanken aus dem vorliegenden Planungsbericht und dem Leitfaden des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) haben wir die Gemeindeordnung überarbeitet. Mit dem Bericht und Antrag Nr. 1605 „Teilrevision Gemeindeordnung“ erhalten Sie die überarbeitete Gemeindeordnung. Diese soll bis spätestens im Juni 2018 den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorgelegt werden.

14.1.3 Finanzreglement der Gemeinde Horw Nr. neu (gab es bisher nicht)

Bevor der Einwohnerrat ein Finanzreglement erlassen kann, muss ein entsprechender Rechts-erlass in der Gemeindeordnung definiert werden. Die überarbeitete Gemeindeordnung wird im 1. Halbjahr 2018 den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorgelegt.

Im Hinblick auf das Budget 2019 müssen diverse Finanzregelungen bis Herbst 2018 möglichst klar sein. Aus diesem Grund haben wir im vorliegenden Planungsbericht die Handlungsmöglichkeiten und die Leitplanken für das Finanzreglement definiert. Gestützt darauf und in Zusammenarbeit mit der GPK wird das definitive Finanzreglement erarbeitet und bis im Herbst 2018 dem Einwohnerrat mit einem separaten Bericht und Antrag vorgelegt.

14.1.4 Finanzverordnung der Gemeinde Horw Nr. 950

Im Anschluss auf die Gemeindeordnung und das Finanzreglement wird die heutige Finanzverordnung der Gemeinde Horw überarbeitet und ergänzt. In die Finanzverordnung sollen nur jene Regelungen kommen, welche nicht in der Organisationsverordnung geregelt sind.

14.1.5 Verwaltungsverordnung über die Organisation der Gemeindeverwaltung Nr. 320 (Organisationsverordnung)

Gestützt auf die Gemeindeordnung und das Finanzreglement muss auch die heutige Organisationsverordnung überarbeitet und ergänzt werden.

14.2 Leitplanken aufgrund der kantonalen Vorgaben

14.2.1 Abtrennung Finanzteil aus dem Gemeindegesetz

Für die bessere Übersichtlichkeit, hat der Kanton die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem separaten Gesetz zusammengefasst (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL 160). Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden wurden aus dem Gemeindegesetz gestrichen, das Gemeindegesetz wurde dadurch schlanker.

Im Gemeindegesetz sind im Bereich Finanzen jedoch weiterhin folgende Paragraphen zu beachten:

- § 9 Befugnisse der Stimmberechtigten bei der politischen Planung
- § 10 Befugnisse der Stimmberechtigten bei Finanzgeschäften
- § 11 Kontroll- und Steuerbefugnisse der Stimmberechtigten über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates
- § 13 Geschäfte, welche mindestens dem fakultativen Referendum unterstehen
- § 17 Instrumente der politischen Planung
- § 17a Gemeindestrategie
- § 17b Legislaturprogramm

Diese Bestimmungen haben wir bei der Überarbeitung der Gemeindeordnung berücksichtigt.

14.2.2 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden SRL 160 FHGG

Keine Wahlmöglichkeiten für die Gemeinden

Das neue Gesetz lässt keine Wahlmöglichkeit betreffend:

- Der Aufgaben- und Finanzplan muss pro Aufgabenbereich aufgezeigt werden.
- Der Entwurf des Budgets ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplanes (§10 Absatz 2).
- Das Budget muss in Form eines Leistungsauftrages mit Globalbudgets erstellt werden.
- Der Gemeinderat kann keine Nachtragskredite bewilligen. Allfällige Nachtragskredite müssen vor Tötigung der Ausgabe beim Parlament eingeholt werden (§14).
- Der Gemeinderat kann Kreditüberschreitungen bewilligen, sofern eine Kompensation innerhalb Globalbudget unverhältnismässig ist (§ 15).

Möglicher Regelungsbedarf (gemäss FHGG; SRL 160) in der Kompetenz Einwohnerrat

→ Konsolidierung gemäss § 55 des Gesetzes über den Finanzhaushalt

Wir empfehlen keine Konsolidierung der Rechnungen von Gemeinde- und Zweckverbänden sowie von Organisationen, an denen die Gemeinde Horw beteiligt ist. Eine Konsolidierung würde bedeuten, dass diese Rechnungen ebenfalls nach den Grundsätzen des Gesetzes über den Finanzhaushalt geführt werden. In den meisten Verbänden könnte die Gemeinde Horw einen solchen Beschluss nicht im Alleingang durchsetzen. Mit der Beteiligungsstrategie und dem Beteiligungsspiegel erhält der Einwohnerrat gegenüber heute deutlich mehr Informationen. Eine Konsolidierung würde keinen Mehrwert bringen und wäre in keinem Verhältnis zum Aufwand, zumal nicht alle Verbände und Beteiligungen die Rechnung nach HRM2 führen.

→ Gemäss § 19 kann die Gemeinde weitere Regelungen betreffend Akteneinsicht und Auskunftspflicht definieren.

In der Gemeinde Horw nimmt die GPK die Rolle des strategischen Controlling-Organs wahr. Akteneinsicht und Auskunftspflicht richten sich nach dem Geschäftsreglement des Einwohnerrates. Es braucht keine weiteren Regelungen.

→ Gemäss § 20 regelt die Gemeinde die Organisation des strategischen Controlling-Organs.

Wie oben erwähnt nimmt in der Gemeinde Horw die GPK diese Rolle wahr. Es braucht keine weiteren Regelungen.

→ Gemäss § 34 regelt die Gemeinde die Ausgabenbefugnisse der Stimmberechtigten, des Einwohnerrates und des Gemeinderates.

Diese Kompetenzen werden in der Gemeindeordnung geregelt.

→ Gemäss § 47 kann die Gemeinde eine Gliederung nach Organisationseinheiten vornehmen.

Gemäss unserem Vorschlag zum Leistungskatalog macht die Gemeinde Horw von diesem Recht Gebrauch. Das Detail wird im Finanzreglement geklärt.

Möglicher Regelungsbedarf (gemäss FHGG; SRL 160) in der Kompetenz Gemeinderat

→ Gemäss § 9 gliedert der Gemeinderat die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Aufgabenbereiche

Der Gemeinderat hat 19 Aufgabenbereiche festgelegt.

→ Gemäss § 21 legt der Gemeinderat das operative Controlling-System der Gemeinde fest.

Der Gemeinderat legt in der Finanzverordnung (oder allenfalls in der Organisationsverordnung) das operative Controlling-System fest.

- Gemäss § 22 konkretisiert die Gemeinde die politischen Leistungsaufträge in betrieblichen Leistungsaufträgen.
Der Gemeinderat legt in der Finanz- oder Organisationsverordnung die Struktur der betrieblichen Leistungsaufträge fest.
- Gemäss § 25 trifft die Gemeinde die notwendigen regulatorischen Massnahmen des internen Kontrollsystems.
Der Gemeinderat legt in der Finanz- oder Organisationsverordnung das interne Controlling fest.
- Der Gemeinderat kann seine Ausgabenbefugnisse an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen.
Der Gemeinderat wird die bisherigen Regelungen in der Organisationsverordnung anpassen. Noch zu prüfen ist, ob diese Regelungen neu in der geplanten Finanzverordnung niedergeschrieben werden.

14.2.3 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden SRL 161 FHGV

Möglicher Regelungsbedarf (gemäss FHGV; SRL 161) in der Kompetenz Einwohnerrat

- Kennzahlen; nebst den Pflichtkennzahlen kann die Gemeinde zusätzliche Kennzahlen definieren (z.B. Schuldenbremse)
Mit der Einführung von HRM2 werden die Vermögenswerte neu bewertet. Wir gehen davon aus, dass das Eigenkapital der Gemeinde markant steigen wird. Statt einer Schuldenbremse möchten wir Vorgaben zum Schutz des Eigenkapitals definieren. Die Vorschläge gemäss Ziffer 3 werden in Zusammenarbeit mit der GPK im Finanzreglement geklärt.
- § 5 FHGV; SRL 161 Aufgabenbereiche; Der Kanton verlangt: politischen Leistungsauftrag, Bezug zum Legislaturprogramm, Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen, Messgrössen, Entwicklung der Finanzen.
Jede zusätzliche Information verursacht zusätzliche Kosten. Die Information muss aufgearbeitet und entsprechend auch dokumentiert werden. Sofern mit den zusätzlichen systematischen Informationen kein klarer Mehrwert erbracht werden kann, sollte man im Interesse der Transparenz darauf verzichten, weitere Informationen systematisch aufzuarbeiten. Nebst den systematisch aufbereiteten Informationen besteht für die Kommissionen und den Einwohnerrat jederzeit die Möglichkeit, punktuell zusätzliche Informationen einzufordern.
- Umfang Globalbudget (§ 6 FHGV, SRL 161); Der Kanton will Globalbudget inkl. Kostenumlagen, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen.
Gemäss unserem Dafürhalten ergeben sich daraus Globalbudgets mit 0.00 Fr. Das macht keinen Sinn, weil für die Kosten aus den Umlagen andere Budgetverantwortungen vorliegen und eine sinnvolle Steuerung verunmöglicht wird. Eine Steuerung der Globalbudgets mit allen Direktkosten und den internen Verrechnungen (analog Gemeinde Emenen heute) erachten wir als geeigneter. Aus diesem Grund möchten wir, trotz den kantonalen Vorgaben, im Finanzreglement ein Globalbudget mit den Direktkosten definieren. Zusätzlich soll aber auch die kantonale Vorgabe abgebildet werden.

- Zuständigkeitsregelung bei Nachtragskrediten (§9 FHGV, SRL161) und Kreditüberschreitungen (§ 10 FHGV, SRL 161)
Die Zuständigkeit ist gemäss § 14 und § 15 des FHGG, SRL 160 gegeben. Es besteht kein Handlungsbedarf.
- Unter dem Abschnitt Ausgabenbewilligung in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) kann die Gemeinde gemäss § 24 für die Führung von Prozessen, den Abschluss von Vergleichen und den Verzicht auf Verjährungseinreden von den Ausgabenbefugnissen abweichende spezielle Zuständigkeiten vorsehen.
Diese Kompetenzen werden in der Gemeindeordnung definiert.
- Unter dem Abschnitt Ausgabenbewilligung in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) kann die Gemeinde gemäss § 25 für den Abschluss von Verträgen zur Umsetzung von erteilten Ausgabenbewilligungen von den Ausgabenbefugnissen abweichende spezielle Zuständigkeiten vorsehen.
Diese Kompetenzen werden zusammen mit den Kompetenzen für die Ausgabenbewilligung in der GO definiert.
- Gemäss § 29 FHGV, SRL 161 müssen die Sachanlagen des Finanzvermögens alle vier Jahre neu bewertet werden. Verkehrswertanpassungen sind in der Erfolgsrechnung zu verbuchen.
Es gibt keine Regelungen betreffend Abschreibung von Finanzvermögen! Im Portfolio der Gemeinde Horw gibt es Objekte, bei welchen eine Abschreibung sinnvoll ist bzw. die eine Abschreibung notwendig machen.
Im Finanzreglement soll die Umsetzung der Verkehrswertanpassung definiert werden.
- Gemäss § 30 FHGV, SRL 161 muss die Gemeinde eine Aktivierungsgrenze von 50'000.00 einhalten.
Bisher haben wir bei Fahrzeugen eine tiefere Aktivierungsgrenze angewendet. Die Erhöhung dieser Grenze macht aus unserer Sicht keinen Sinn. Nach Rücksprache mit der Finanzaufsicht werden jedoch keine Ausnahmen gewährt.
- Gemäss § 31 FHGV, SRL 161 können werthaltige Eigenleistungen aktiviert werden.
Bisher hat die Gemeinde Horw keine Eigenleistungen aktiviert. Der Wunsch nach einer Aktivierung ist jedoch schon mehrmals gefallen. Im Hinblick auf Globalbudgets macht die Zuweisung von Eigenleistungen zu den Investitionsprojekten Sinn. Als Folge müssen jedoch die entsprechenden Kredite erhöht werden. Gemäss § 32 FHGV, SRL 161 muss die Zuständigkeit der Aktivierung von Eigenleistungen geklärt werden. Der Einwohnerrat soll im Finanzreglement für zuständig erklärt werden.
- Gemäss § 35 FHGV, SRL 161 muss die Zuständigkeit für die Neubewertung von Anlagen bei der Übertragung ins Verwaltungsvermögen geregelt werden.
Im Finanzreglement wird die Zuständigkeit für die Neubewertung von Anlagen bei der Übertragung ins Verwaltungsvermögen geregelt. Der Gemeinderat soll dafür zuständig erklärt werden.
- Gemäss § 38 FHGV, SRL 161 sind die Abschreibungen geregelt. Ist die Lebensdauer einer Anlage kürzer, können höhere Abschreibung definiert werden. Diese Abweichungen müssen im Anhang der Rechnung kommentiert werden.

Es stellt sich die Frage, ob eine allgemeine Regelung Sinn macht. Heute hat die Gemeinde Horw zusätzlich die Abschreibung von wertvermehrendem, baulichem Unterhalt (Abschreibung 10 – 20 Jahre) geregelt. Diese Regelung sollte ins Finanzreglement aufgenommen werden. Im Weiteren soll der Einwohnerrat die Kompetenz erhalten, bei der Kreditbewilligung die Abschreibungsdauer aufgrund der Lebenserwartung der Investition festzulegen.

- § 50 FHGV, SRL 161: Die Gemeinden sind berechtigt, ab dem Jahr 2019 die Aufwertungsreserven mit einem jährlichen Betrag linear oder degressiv zu reduzieren. Der Betrag ist für die nächsten Jahre verbindlich und wird als ausserordentlicher Ertrag der Rechnung gutgeschrieben.

Im Kapitel 7 zeigen wir die Absicht des Kantons auf, dass die Aufwertungsreserven beim Verwaltungsvermögen jährlich im Rahmen der Mehrabschreibungen aufgelöst werden. Wie bereits erwähnt, sind wir mit der bedingungslosen Auflösung dieser Reserven nicht glücklich. Für eine Übergangszeit ist dieses Vorgehen nachvollziehbar. Die Gemeinde lebt jedoch von den Reserven der Vergangenheit. Das „tatsächliche Rechnungsergebnis“ wird nicht gezeigt. Das Eigenkapital der Gemeinde wird nicht geschützt. Aus dieser Sicht müsste mindestens die degressive Version gewählt werden.

Möglicher Regelungsbedarf (gemäss FHGV, SRL 161) in der Kompetenz Gemeinderat

- Gemäss § 11 FHGV, SRL 161 ist der Gemeinderat zuständig für die Übertragung nicht beanspruchter Mittel auf die neue Rechnung. Diese Aufgabe kann nach unten delegiert werden. Dies müsste in der Finanzverordnung der Gemeinde Horw definiert werden.
- Gemäss § 14 FHGV, SRL 161 hat der GR das operative Controlling zu regeln.
- Gemäss § 15 FHGV, SRL 161 muss das Qualitätsmanagement geregelt werden.
- Gemäss § 16 FHGV, SRL 161 muss das Risikomanagement geregelt werden.
- Gemäss § 17 FHGV, SRL 161 muss das IKS geregelt werden.
- Gemäss § 23 FHGV, SRL 161 muss die Ausgabenbewilligung in schriftlicher Form erfolgen. Der GR sollte die Details regeln (spezielle Form bei geringen Ausgaben).
- Gemäss § 34 FHGV, SRL 161 regelt die Aktivierung von Investitionsbeiträgen. Die Passivierung von Investitionsbeiträgen ist nicht geregelt, wird jedoch im § 44 erwähnt.

15 Würdigung

Nach rund 20 Jahren wird auf Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz der Kantone die Rechnungslegung im öffentlichen Bereich modernisiert (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2; HRM2). Der Kanton Luzern hat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und gestützt auf die Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz die bisherigen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden aus dem Gemeindegesetz in ein neues Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden überführt. Gestützt darauf müssen nun die Gemeinden ihr Regelwerk überarbeiten. Wir sehen diese Neuausrichtung als Chance. Aufbauend auf unseren Erfahrungen im Bereich Kostenrechnung werden wir die geforderten Führungsinstrumente definieren.

Die Umsetzung des neuen Standards wird einerseits die politischen Behörden und andererseits den gesamten Verwaltungsbetrieb betreffen. Damit verbunden wird ein Kulturwandel sein. Der Einwohnerrat als Legislative wird im strategischen Bereich gestärkt. Die Rechnungslegung wird nach dem Prinzip „true an fair view“ transparenter. Zudem werden mit den Leistungsaufträgen und den zusätzlichen Anhängen der Rechnung die Informationen für die strategische Beurteilung der Gemeinde ausgebaut und verbessert. Demgegenüber wird mit der Einführung von Globalbudgets der operative Handlungsspielraum der Verwaltung optimiert.

Die Umsetzung der neuen Standards wird nur erfolgreich sein, wenn alle von diesem Projekt Betroffenen aktiv miteinbezogen werden. In diesem Sinne wurde die GPK frühzeitig an der Lösungsfindung beteiligt. Auch die Verwaltung, namentlich das Kader, wurde in den Entwicklungsprozess mit eingebunden. Die wichtigsten Eckpunkte der Umsetzung konnten so bereits im Rahmen von Stellungnahmen erarbeitet werden. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen, sondern wird mit der Erarbeitung des zukünftigen Finanzreglements weitergeführt.

Die Anwendung der neuen Standards und deren Auswirkungen bedingen auch ein vertieftes Grundverständnis der neuen Rechnungslegung. Auf Anregung der GPK werden im vorliegenden Planungsbericht die wichtigsten Erneuerungen für die Gemeinde Horw erläutert. Mit diesem Planungsbericht eröffnen wir dem Einwohnerrat die Möglichkeit, rechtzeitig Inputs für die Umsetzung einzubringen. Zusätzlich bieten wir am 29. November 2017 einen Schulungskurs für die Mitglieder des Einwohnerrates an. Wir sind überzeugt, mit diesem Vorgehen die anstehenden Herausforderungen optimal für die Gemeinde Horw umsetzen zu können. In diesem Sinne empfehlen wir Ihnen, den vorliegenden Planungsbericht zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

16 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Planungsbericht Einführung HRM2 zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.



Ruedi Burkard
Gemeindepräsident



Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

- Anhang 1: Umsetzungsmatrix Gemeindeordnung (orientierend)

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1600 des Gemeinderates vom 2. November 2017
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- in Anwendung von Art. 31 Abs. 1 lit. a und lit. f der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

Der Planungsbericht Einführung HRM2 wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Horw, 14. Dezember 2017



Urs Rölli
Einwohnerratspräsident



Beat Gähwiler
Gemeinbeschreiber

Publiziert: 15. DEZ. 2017

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
1	Konsolidierung gemäss § 55 des Gesetzes über den Finanzhaushalt				Wir empfehlen keine Konsolidierung der Rechnungen von Gemeinde- und Zweckverbänden sowie von Organisationen, an denen die Gemeinde Horw beteiligt ist. Eine Konsolidierung würde bedeuten, dass diese Rechnungen ebenfalls nach den Grundsätzen des Gesetzes über den Finanzhaushalt geführt werden. In den meisten Verbänden könnte die Gemeinde Horw einen solchen Beschluss nicht im Alleingang durchsetzen. Mit der Beteiligungsstrategie und dem Beteiligungsspiegel erhält der Einwohnerrat gegenüber heute deutlich mehr Informationen. Eine Konsolidierung würde keinen Mehrwert bringen und wäre in keinem Verhältnis zum Aufwand.		
2	Gemäss § 19 kann die Gemeinde weitere Regelungen betreffend Akteneinsicht und Auskunftspflicht definieren.		In der Gemeinde Horw nimmt die GPK die Rolle des strategischen Controlling-Organs wahr. Akteneinsicht und Auskunftspflicht richten sich nach dem Geschäftsreglement des Einwohnerrates. Es braucht keine weiteren Regelungen.				
3	Gemäss § 20 regelt die Gemeinde die Organisation des strategischen Controlling-Organs.		Wie oben erwähnt nimmt in der Gemeinde Horw die GPK diese Rolle wahr. Es braucht keine weiteren Regelungen. Siehe Art. 24 GO				
4	Gemäss § 34 Abs. 1 regelt die Gemeinde die Ausgabenbefugnisse der Stimmberechtigten			Diese Kompetenzen werden in der Gemeindeordnung in den Art. 68, 69 und 70 geregelt.			
5	Gemäss § 34 Abs. 3 kann der Gemeinderat seine Ausgabenbefugnisse in bestimmten Ausmass mit rechtssetzenden Erlass an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen.						Der Gemeinderat wird die bisherigen Regelungen in der Organisationsverordnung anpassen.

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
6	Gemäss § 47 kann die Gemeinde eine Gliederung nach Organisationseinheiten vornehmen.				Gemäss unserem Vorschlag zum Leistungskatalog macht die Gemeinde Horw von diesem Recht Gebrauch.		
7	Gemäss § 9 gliedert der Gemeinderat die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Aufgabenbereiche		Der Gemeinderat hat 18 Aufgabenbereiche und 1 Ertragsbereich festgelegt.				
8	Gemäss § 21 legt der Gemeinderat das operative Controlling-System der Gemeinde fest.					Der Gemeinderat legt in der Finanzverordnung (oder allenfalls in der Organisationsverordnung) das operative Controlling-System fest.	Der Gemeinderat legt in der Finanzverordnung (oder allenfalls in der Organisationsverordnung) das operative Controlling-System fest.
9	Gemäss § 22 konkretisiert die Gemeinde die politischen Leistungsaufträge in betrieblichen Leistungsaufträgen.					Der Gemeinderat legt in der Finanzverordnung die Struktur der betrieblichen Leistungsaufträge fest.	
10	Gemäss § 25 trifft die Gemeinde die notwendigen regulatorischen Massnahmen des internen Kontrollsystems.					Der Gemeinderat legt in der Finanzverordnung das interne Controlling fest.	
11	Gemäss § 61 kann die Rechnungskommission einzelne Prüfungsaufgaben Ausschüssen oder gestützt auf einem Beschluss des Gemeinderates Dritten übertragen			Regelung in der GO: externe Revisionsstelle. Die Aufgaben der Controlling-Kommission werden von der GPK wahrgenommen			
12	§ 39 Abs. 3. Die Gemeinde kann die Betragsgrenze für den Verzicht auf Einholung eines Zusatzkredites für nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben ändern.			in der GO geregelt siehe Art. 68			

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
13		Kennzahlen; nebst den Pflichtkennzahlen kann die Gemeinde zusätzliche Kennzahlen definieren (z.B. Schuldenbremse)			Mit der Einführung von HRM2 werden die Vermögenswerte neu bewertet. Wir gehen davon aus, dass das Eigenkapital der Gemeinde markant steigen wird. Statt einer Schuldenbremse möchten wir Vorgaben zum Schutz des Eigenkapitals definieren. Die Vorschläge gemäss Kapitel 3.5 werden in Zusammenarbeit mit der GPK im Finanzreglement geklärt.		
14		§ 5 FHGV; SRL 161 Aufgabenbereiche; Der Kanton verlangt: politischen Leistungsauftrag, Bezug zum Legislaturprogramm, Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen, Messgrössen, Entwicklung der Finanzen.	Jede zusätzliche Information verursacht zusätzliche Kosten. Die Information muss aufgearbeitet und entsprechend auch dokumentiert werden. Sofern mit den zusätzlichen systematischen Informationen kein klarer Mehrwert erbracht werden kann, sollte man im Interesse der Transparenz darauf verzichten, weitere Informationen systematisch aufzuarbeiten. Nebst den systematisch aufbereiteten Informationen besteht für die Kommissionen und den Einwohnerrat jederzeit die Möglichkeit, punktuell zusätzliche Informationen einzufordern.				

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
15		Umfang Globalbudget (§ 6 FHGV, SRL 161); Kanton will Globalbudget inkl. Kostenumlagen, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen.			Gemäss unserem Dafürhalten ergeben sich daraus Globalbudgets mit 0.00 Fr. Das macht keinen Sinn, weil für die Kosten aus den Umlagen andere Budgetverantwortungen vorliegen und eine sinnvolle Steuerung verunmöglicht wird. Eine Steuerung der Globalbudgets mit allen Direktkosten und den internen Verrechnungen (analog Gemeinde Emmen heute) erachten wir als geeigneter. Aus diesem Grund möchten wir trotz den kantonalen Vorgaben im Finanzreglement ein Globalbudget mit den Direktkosten definieren. Zusätzlich soll aber auch die kantonale Vorgabe abgebildet werden.		
16		Zuständigkeitsregelung bei Nachtragskrediten (§9 FHGV, SRL161) und Kreditüberschreitungen (§ 10 FHGV, SRL 161)	Die Zuständigkeit ist gemäss § 14 und § 15 des FHGG, SRL 160 gegeben. Es besteht kein Handlungsbedarf.				
17		Unter dem Abschnitt Ausgabenbewilligung in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) kann die Gemeinde gemäss § 24 für die Führung von Prozessen, den Abschluss von Vergleichen und den Verzicht auf Verjährungseinreden von den Ausgabenbefugnissen abweichende spezielle Zuständigkeiten vorsehen.		Diese Kompetenzen werden in der GO definiert.			

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
18		Unter dem Abschnitt Ausgabenbewilligung in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) kann die Gemeinde gemäss § 25 für den Abschluss von Verträgen zur Umsetzung von erteilten Ausgabenbewilligungen von den Ausgabenbefugnissen von den Ausgabenbefugnissen abweichende spezielle Zuständigkeiten vorsehen.		Diese Kompetenzen werden zusammen mit den Kompetenzen für die Ausgabenbewilligung in der GO definiert.			
19		Gemäss § 29 FHGV, SRL 161 müssen die Sachanlagen des Finanzvermögens alle vier Jahre neu bewertet werden. Verkehrswertanpassungen sind in der Erfolgsrechnung zu verbuchen.			Es gibt keine Regelungen betreffend Abschreibung von Finanzvermögen! Im Portfolio der Gemeinde Horw gibt es Objekte, bei welchen eine Abschreibung sinnvoll ist bzw. die eine Abschreibung notwendig machen. Im Finanzreglement soll die Umsetzung der Verkehrswertanpassung definiert werden.		
20		Gemäss § 30 FHGV, SRL 161 muss die Gemeinde eine Aktivierungsgrenze von 50'000.00 einhalten.			Bisher haben wir bei Fahrzeugen eine tiefere Aktivierungsgrenze angewendet. Die Erhöhung dieser Grenze macht aus unserer Sicht keinen Sinn. Nach Rücksprache mit der Finanzaufsicht werden keine Ausnahmen gewährt. Die Finanzaufsicht empfiehlt der Gemeinde Horw im Rahmen einer zukünftigen Anpassung der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz eine Eingabe an den VLG zu machen.		

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
21		Gemäss § 31 FHGV, SRL 161 können werthaltige Eigenleistungen aktiviert werden. Die Gemeinden definieren die Voraussetzungen.			Bisher hat die Gemeinde Horw keine Eigenleistungen aktiviert. Der Wunsch nach einer Aktivierung ist jedoch schon mehrmals gefallen. Im Hinblick auf Globalbudgets macht die Zuweisung von Eigenleistungen zu den Investitionsprojekten Sinn. Als Folge müssen jedoch die entsprechenden Kredite erhöht werden. Gemäss § 32 FHGV, SRL 161 muss die Zuständigkeit der Aktivierung von Eigenleistungen geklärt werden. Der Einwohnerrat soll im Finanzreglement für zuständig erklärt werden.		
22		Gemäss § 35 FHGV, SRL 161 muss die Zuständigkeit für die Neubewertung von Anlagen bei der Übertragung ins Verwaltungsvermögen geregelt werden.			Im Finanzreglement wird die Zuständigkeit für die Neubewertung von Anlagen bei der Übertragung ins Verwaltungsvermögen geregelt. Der Gemeinderat soll dafür zuständig erklärt werden.		
23		Gemäss § 38 FHGV, SRL 161 sind die Abschreibungen geregelt. Ist die Lebensdauer einer Anlage kürzer, können höhere Abschreibung definiert werden. Diese Abweichungen müssen im Anhang der Rechnung kommentiert werden.			Es stellt sich die Frage, ob eine allgemeine Regelung Sinn macht. Heute hat die Gemeinde Horw zusätzlich die Abschreibung von wertvermehrendem, baulichem Unterhalt (Abschreibung 10 – 20 Jahre) geregelt. Diese Regelung sollte im Finanzreglement aufgenommen werden. Im Weiteren soll der Einwohnerrat die Kompetenz erhalten, bei der Kreditbewilligung die Abschreibungsdauer aufgrund der Lebenserwartung der Investition festzulegen.		

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
24		§ 50 FHGV, SRL 161: Die Gemeinden sind berechtigt, ab dem Jahr 2019 die Aufwertungsreserven mit einem jährlichen Betrag linear oder degressiv zu reduzieren. Der Betrag ist für die nächsten Jahre verbindlich und wird als ausserordentlicher Ertrag der Rechnung gutgeschrieben.	Im Kapitel 7 zeigen wir die Absicht des Kantons auf, dass die Aufwertungsreserven beim Verwaltungsvermögen jährlich im Rahmen der Mehrabschreibungen aufgelöst werden. Diese Auflösung erfolgt nicht über die Erfolgsrechnung! Wie bereits erwähnt, sind wir mit der bedingungslosen Auflösung dieser Reserven nicht glücklich. Für eine Übergangszeit ist dieses Vorgehen nachvollziehbar. Die Gemeinde lebt jedoch von den Reserven der Vergangenheit. Das „tatsächliche Rechnungsergebnis“ wird nicht gezeigt. Das Eigenkapital der Gemeinde wird nicht geschützt. Aus dieser Sicht müsste mindestens die degressive Version gewählt werden. --> Bilanzanpassungsbericht und Planungsbericht HRM 2				
25		Gemäss § 11 FHGV, SRL 161 "Kreditübertrag" ist der Gemeinderat zuständig für die Übertragung nicht beanspruchter Mittel auf die neue Rechnung. Diese Aufgabe kann nach unten delegiert werden. Dies müsste in der Finanzverordnung der Gemeinde Horw definiert werden.				Der Gemeinderat regelt die Details.	
26		Gemäss § 14 FHGV, SRL 161 hat der GR das operative Controlling zu regeln.				Der Gemeinderat regelt die Details.	
27		Gemäss § 15 FHGV, SRL 161 muss das Qualitätsmanagement geregelt werden.				Der Gemeinderat regelt die Details.	
28		Gemäss § 16 FHGV, SRL 161 muss das Risikomanagement geregelt werden.				Der Gemeinderat regelt die Details.	
29		Gemäss § 17 FHGV, SRL 161 muss das IKS geregelt werden.				Der Gemeinderat regelt die Details.	

Nr.	Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 160)	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt (SRL 161)	keine zusätzliche Regelung notwendig	100 Gemeindeordnung Horw	Finanzreglement (neu 950)	950 Finanzverordnung	320 Organisationsverordnung
30		Gemäss § 23 FHGV, SRL 161 muss die Ausgabenbewilligung in schriftlicher Form erfolgen. Der GR sollte die Details regeln (spezielle Form bei geringen Ausgaben).				Der Gemeinderat regelt die Details.	
31		Gemäss § 34 FHGV, SRL 161 regelt die Aktivierung von Investitionsbeiträgen. Die Passivierung von Investitionsbeiträgen ist nicht geregelt, wird jedoch im § 44 erwähnt.				Der Gemeinderat regelt die Details.	
32		Gemäss § 48 definiert die Finanzaufsicht für alle Gemeinden die Kostenstellen und Kostenträger, wobei die Gemeinden weitere Unterteilungen vornehmen resp. davon abweichende Strukturen festlegen.				Regelung in der Finanzverordnung	
33		Handbuch Rechnungswesen Kapitel 4.2.72 Festlegung Wesentlichkeit von finanziellen Zusicherungen für die Offenlegung im Anhang				Regelung in der Finanzverordnung	
34	Gemäss § 11 enthält das Budget für jeden Aufgabenbereich einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung.					Die Budgetkredite der Investitionsrechnung werden im Rahmen der Budgetierung pro Projekt detailliert budgetiert. Bisherige Praxis in Horw	

Bemerkung zur Umsetzung auf Stufe Verordnung bei der Einwohnergemeinde Horw

Es ist noch zu prüfen, ob der Inhalt der Finanzverordnung in die Organisationsverordnung integriert wird.