

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1626
vom 5. Juli 2018
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Finanzreglement der Gemeinde Horw

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird die Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden gesamtschweizerisch modernisiert. Mit den Änderungen wird das Ziel verfolgt, die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der öffentlichen Hand so abzubilden, dass die Darstellung den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Das heisst zum Beispiel, dass auf finanzpolitische Abschreibungen verzichtet wird und stille Reserven aufgelöst oder dass mehr Informationen zu den Beteiligungen offengelegt werden. Zudem zeichnete sich bei den Gemeinden in den letzten Jahren die Tendenz ab, dass Aufgaben ausgelagert oder im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden können. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen und daher angepasst werden.

2 Umsetzung im Kanton Luzern

Mit dem neuen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL Nr. 160) und der entsprechenden Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV; SRL Nr. 161) werden die Grundlagen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) im Kanton Luzern eingeführt. Neben den Rechnungslegungsvorschriften werden insbesondere das Kreditrecht, das Ausgabenrecht und die Vorgaben zu den politischen und betrieblichen Steuerungsinstrumenten modernisiert. Die Rechnungslegung wird auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet (true and fair view), ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Der Kantonsrat hat am 20. Juni 2016 das revidierte FHGG genehmigt. Das Gesetz trat am 1. Januar 2018 in Kraft. Für den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten des Gesetzes beschlossenen Voranschlags und den Entwurf sowie die Genehmigung der dazugehörigen Jahresrechnung bleiben grundsätzlich noch die bisher geltenden Bestimmungen zum Finanzhaushalt im Gemeindegesetz anwendbar (vgl. § 67 FHGG). Dies bedeutet, dass das Budget 2018, welches Ende 2017 genehmigt wurde, noch nach den bisherigen Bestimmungen zu erstellen und zu verabschieden war. Auch die Jahresrechnung 2018, welche im Frühjahr 2019 behandelt wird, ist ebenfalls nach den bisher geltenden Vorgaben zu beurteilen.

Das Budget 2019 muss dann von den Luzerner Gemeinden erstmals nach den neuen Vorgaben des FHGG erstellt werden und das hat folgende Konsequenzen:

- 2018 (bis spätestens 30. Juni) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 1 des FHGG (Restatement 1) zu machen. Die so angepasste Bilanz per 1. Januar 2018 bildet die Grundlage zur Budgetierung des Jahres 2019.
- 2019 (bis spätestens 30. Juni) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 3 des FHGG (Restatement 2) zu machen. Die angepasste Bilanz per 31. Dezember 2018 bildet die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019.

Das neue Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden trat am 1. Januar 2018 in Kraft. Gemäss § 69 hatten die Gemeinden ihre Gemeindeordnung und, soweit notwendig, das übrige Gemeinde-recht bis zum 1. Januar 2018 an die Vorgaben des neuen Gesetzes anzupassen.

3 Umsetzung Gemeinde Horw

3.1 Teilrevision der Gemeindeordnung

Der Nachvollzug zum FHGG war gemäss Kanton auf den 1. Januar 2018 zu vollziehen. Eine breite Diskussion der gesamten Gemeindeordnung (Totalrevision) war aufgrund dieses engen zeitlichen Rahmens nicht möglich. Der Gemeinderat hat deshalb beschlossen, im Sinne einer Teilrevision ausschliesslich die vom neuen Gesetz betroffenen Artikel der Gemeindeordnung zu überarbeiten. Mit dem Bericht und Antrag Nr. 1605 "Teilrevision Gemeindeordnung" wurde diese Teilrevision umgesetzt. Am 10. Juni 2018 haben die Stimmberechtigten der Gemeinde Horw die teilrevidierte Gemeindeordnung genehmigt.

3.2 Neues Finanzreglement der Gemeinde Horw

Im Bericht und Antrag Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2" haben wir Ihnen unter Ziffer 14.1 "Vorschlag Regelungssystematik der Gemeinde Horw" das Finanzreglement der Gemeinde Horw mit folgenden Begründungen angekündigt:

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

4 Regelungen im Finanzreglement der Gemeinde Horw

4.1 Planungsbericht HRM2

Im Bericht und Antrag Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2" haben wir Ihnen unter Ziffer 14.2 "Leitplanken aufgrund der kantonalen Vorgaben" den Regelungsbedarf aufgezeigt. In den folgenden Abschnitten nehmen wir die Vorschläge für das Finanzreglement wieder auf. Detaillierte Informationen können dem Bericht und Antrag Nr. 1600 entnommen werden.

4.2 Bestimmungen zur Steuerung

4.2.1 Globalbudget nach Zuordnung Organisation und Budgetverantwortung

Ein Aufgabenbereich soll eindeutig einer Organisationseinheit zugeordnet werden. Nur so können Zuständigkeiten und Kompetenzen klar geregelt werden. Gemäss § 47 FHGG kann die Gemeinde eine Gliederung nach Organisationseinheiten vornehmen. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 2 im Finanzreglement macht die Gemeinde Horw von diesem Recht Gebrauch.

Der Kanton will Globalbudgets inkl. Kostenumlagen, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen (§ 6 FHGV, SRL 161). Sofern ein Aufgabenbereich (z.B. Immobilien) zur Hauptsache Aufgaben für andere Bereiche (z.B. Schulliegenschaften der Bildung) wahrnimmt, wird der grösste

Teil des Aufwandes als interne Rechnung oder als Umlage weiterverrechnet. Der Saldo dieses Aufgabenbereiches kann damit 0.00 Franken sein. Für die Steuerung macht ein solches Globalbudget wenig Sinn. Aufgrund der Budgetverantwortlichkeiten muss die Steuerung vor Umlagen erfolgen. Aus diesem Grund wird dem Einwohnerrat ein gestuftes Globalbudget vorgelegt.

Stufe a) Saldo Globalbudget vor Umlagen

In diesem Saldo werden alle vom Budgetverantwortlichen des Aufgabenbereichs direkt steuerbaren Kosten ausgewiesen. Darin enthalten sind auch die internen Verrechnungen.

Stufe b) Saldo Globalbudget nach Umlagen

Zusätzlich zum Saldo a) werden die vom Budgetverantwortlichen nicht steuerbaren Kostenumlagen (für ihn gebundene Kosten) und Investitionskosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) ausgewiesen.

In Artikel 4 wird die Budgetverantwortung im Aufgabenbereich auf den Saldo vor Umlagen beschränkt. Werden zum Beispiel bei der Bildung mit den Umlagen höhere Liegenschaftskosten verrechnet, liegt die Budgetverantwortung dieser Kosten beim Geberaufgabebereich (z.B. Immobilien).

In Artikel 5 wird festgehalten, dass der Einwohnerrat jedoch gemäss kantonaler Vorgabe das Globalbudget inkl. Umlagen beschliesst.

4.2.2 Ausweis frei bestimmbarer Aufwände

(Seite 33; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

→ § 5 FHGV; *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.

Antrag der GPK anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"In den politischen Leistungsaufträgen sollen die frei bestimmbaren Aufwendungen separat dargestellt werden."

Dem Antrag wurde einstimmig zugestimmt.

Dieser Antrag soll im Rahmen der Festlegung der Leistungsaufträge umgesetzt werden. Grundsätzlich braucht es für jede Ausgabe der Gemeinde eine rechtliche Grundlage. Beschlüsse des Einwohnerrates gelten als "Beschluss der Stimmberechtigten" und mithin als Rechtsgrundlage. Der Einwohnerrat kann folglich die Leistungen im politischen Leistungsauftrag detailliert umschreiben oder aber auch mit einem separaten Bericht und Antrag eine Aufgabe weiter definieren.

Demgegenüber will das neue Finanzhaushaltsgesetz der Verwaltung im Rahmen der Globalbudgets bei der Leistungserbringung einen gewissen Gestaltungsfreiraum zugestehen.

Postulat Nr. 2018-683 vom 3. April 2018 von Reto Eberhard, SVP, und Mitunterzeichnenden: "Klarheit über Kosten und Aufwände"

In diesem Postulat verlangen die Unterzeichnenden, dass die externen und internen Kosten von Studien und Abklärungen offengelegt werden.

Kosten von Studien und Abklärungen sind Teil einer Leistung. Grössere Studien müssten als Projekte im Leistungsbeschrieb aufgezeigt werden. Solche Projekte können als separate Kostenstellen geführt und entsprechend separat (inkl. interne Kosten) abgerechnet werden. Wie bereits oben erwähnt, ist es nicht stufengerecht, im Teil "Finanzen" des Globalbudgets die Abrechnung aller Kostenstellen auszuweisen. Kleinere Studien und Abklärungen, welche nicht als separates Projekt geführt werden, sind Bestandteil des Globalbudgets und werden nicht als separate Kostenstellen geführt.

Beurteilung der beiden Beschlüsse des Einwohnerrates

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz will der Kanton die strategische und operative Ebene besser trennen. Die Globalbudgets werden als harte Grenzen im Rahmen der strategischen Vorgaben vom Einwohnerrat bewilligt. Der Gemeinderat erhält keine Kompetenz, diese Grenze abzuändern (z.B. keine Gemeinderatskredite mehr). Demgegenüber erhält der Gemeinderat bzw. die Verwaltung mehr Handlungsspielraum innerhalb des Globalbudgets. Dieser Handlungsspielraum bei den frei bestimmbareren Aufwendungen wird mit den oben erwähnten Vorgaben weiter eingeschränkt.

Aufgrund der kantonalen Absicht müssten diese Anliegen mit Bezug zu ihrer strategischen Bedeutung beurteilt werden. In diesem Sinne müssen im politischen Leistungsauftrag im Bereich "Projekte/Veränderungen der Aufgaben" die finanziellen Konsequenzen dieser Aufgabenänderungen und Projekte in der Erfolgsrechnung aufgezeigt werden. Einen zusätzlichen separaten Ausweis der "frei bestimmbareren Aufwände" sehen die kantonalen Vorgaben nicht vor. Im Leistungsauftrag müssten jedoch diese Leistungen ersichtlich sein.

Wir schlagen deshalb vor, nebst dem Leistungsauftrag Globalbudget zusätzlich die Leistungsaufträge der Leistungsgruppen anzuzeigen. Den Katalog der Aufträge auf die Kostenstellen zu erweitern, erachtet der Gemeinderat aber im Verhältnis zum Zusatznutzen als zu umfangreich und aufwändig.

Mit den Artikeln 6 und 7 im Finanzreglement wird der Umfang der Offenlegung im Rahmen des politischen Leistungsauftrages definiert. Detailinformationen können die Kommissionen im Rahmen der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplanes beim Gemeinderat nachfragen.

Zudem sollen bei Investitionsprojekten nebst den bisherigen externen Kosten neu gemäss Artikel 12, Aktivierung von Eigenleistungen bei Investitionsprojekten, auch die internen Leistungen verrechnet werden. Damit kann bei den Investitionen das Anliegen des Postulates erfüllt werden.

4.2.3 Zusätzliche Finanzkennzahlen

(Seite 33; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

→ § 2 FHGV; SRL 161 Kennzahlen

Nebst den Pflichtkennzahlen kann die Gemeinde zusätzliche Kennzahlen definieren (z.B. Schuldenbremse)

Votum der GPK anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"Die neue Rechnungslegung nähert sich dem in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Prinzip "true and fair view" an. Das heisst, dass Finanzvermögen zu Marktwerten und Verwaltungsvermögen zum Zeitwert bewertet wird. Es ergibt sich daher bei der Umstellung auf HRM2 eine Bewertungsdifferenz der Aktiven der Gemeinde. Diese Differenz wird auf der Passivseite über das Eigenkapital gebucht. Dem B+A ist zu entnehmen, dass der Gemeinderat einen Buch- oder Umbewertungsgewinn von über 100 Mio. Franken erwartet. Dieser wird dem Eigenkapital zugewiesen werden. In Zukunft darf dieses Eigenkapital nicht mehr nur als Puffer für magere Jahre verstanden werden. Mit dieser Umbewertung wird "Volksvermögen" sichtbar gemacht, zu dem wir Sorge tragen müssen, da es der Gemeinde auf lange Jahre Handlungsfreiheit sichern kann, z.B. in Form einer guten Bonität, welche die Kapitalkosten positiv beeinflusst."

Artikel 8 lit. a und 9 Abs. 1: Zusätzliche Kennzahl "Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen"

(Seite 17; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

Diese Kennzahl zielt auf eine gesunde Finanzierung des Verwaltungsvermögens ab.

Ziel:

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

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, die Finanzierung vollständig über das Eigenkapital gesichert ist.

Votum der FDP anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"Weiter ist aus unserer Sicht für die Erstellung der Infrastruktur im Verwaltungsvermögen ein Wert für einen maximalen Fremdkapitalanteil festzulegen."

Antrag der FDP anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"Im Finanzreglement soll der Eigenfinanzierungsgrad auf mindestens 50 % festgelegt werden."

Das Abstimmungsergebnis ist mit 10:10 Stimmen, bei 6 Enthaltungen, unentschieden.

Antrag der FDP anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"Im Finanzreglement soll für den Eigenfinanzierungsgrad ein Mindestprozentsatz festgelegt werden."

Der Antrag wird mit 4:20 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, abgelehnt.

Gemäss Bericht und Antrag Nr. 1600 darf eine Neuanlage maximal 50 % mit Fremdkapital finanziert sein. Eine Anlage in der Mitte der Lebensdauer darf nicht mehr mit Fremdkapital finanziert sein. Damit wird den Anträgen der FDP Rechnung getragen.

Artikel 8b und 9b: Kennzahl "Geldfluss aus Geschäftstätigkeit"
(Seite 18; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

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.

Im Gegensatz zur Schuldenbremse werden bei dieser Berechnung nicht die Investitionsausgaben, sondern nur der Abschreibungsanteil der Investitionen in der genannten Zeitperiode gerechnet. Damit kann zwar die Verschuldung bei grösseren Investitionsvorhaben anwachsen, die Kennzahl zeigt jedoch, dass die Amortisation dieser Investitionen gewährleistet ist. Die Betrachtung der gesamten Zeitperiode des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) macht Sinn. Eine Erfüllung in jedem einzelnen Jahr ist zu restriktiv.

4.2.4 Art. 10 Investitionsplan

(Seite 8; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

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.

Votum der GPK anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 14. Dezember 2017 zum B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2":

"Inskünftig werden der Finanz- und Aufgabenplan und das Budget gleichzeitig beraten. Zudem wird der Planungshorizont von fünf auf drei Jahre verkürzt. Dies mag für das operative Geschäft sinnvoll sein, für eine umfassende Investitionsplanung und -vorschau ist es aber zu kurz. Deshalb wird anstelle des Finanz- und Aufgabenplans neu jeweils im Frühsommer eine 5-Jahresinvestitionsschau als Planungsbericht ins Parlament gebracht."

Mit Artikel 10 soll der Wunsch der GPK erfüllt werden. Analog dem bisherigen Finanz- und Aufgabenplan sollen jeweils im Vorsommer dem Einwohnerrat im Rahmen eines Investitionsplanes die anstehenden Investitionsprojekte aufgezeigt werden. Der entsprechende Finanzplan wird wie bisher nicht pro Aufgabenbereich gerechnet, sondern für die Gemeinde als Ganzes. Die Aufschlüsselung auf die Aufgabenbereiche erfolgt dann im Herbst im AFP.

4.3 Rechnungslegung

4.3.1 Artikel 11: Konsolidierung

(Seite 32; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

Im Rahmen der Beratung des Berichtes und Antrages Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2" vom 14. Dezember 2017 hat der Einwohnerrat eine Konsolidierung mit 7:18 Stimmen, bei 1 Enthaltung, abgelehnt.

4.3.2 Artikel 12: Aktivierung von Eigenleistungen

(Seite 34; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

→ *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 muss die Zuständigkeit der Aktivierung von Eigenleistungen geklärt werden. Der Einwohnerrat soll im Finanzreglement für zuständig erklärt werden.*

Eigenleistungen, also Aufwendungen der Verwaltung für die Herstellung einer aktivierbaren Sachanlage, werden aktiviert, wenn es sich um Herstellungskosten handelt, welche Drittleistungen entsprechen.

4.3.3 Artikel 14: Abschreibungen

Grundsätzlich schlägt der Kanton bei Hochbauten eine Abschreibungsdauer von 40 Jahren vor. Die Gemeinde Horw hat bisher beim baulichen Unterhalt und bei Spezialbauten (z.B. Photovoltaikanlagen) tiefere Abschreibungsdauern festgelegt. Gemäss Auskunft von Alois Köchli, Balmer-Etienne AG, Luzern, ist das auch in Zukunft möglich. Der Grundsatz sollte jedoch im Finanzreglement definiert werden. Zudem sollten die Ausnahmen im Anhang Rechnungsabschluss offengelegt werden.

Gemäss Artikel 14 wird die Nutzungsdauer der Anlagen gemäss der kantonalen Vorgabe in der FHGV umgesetzt. Als Ausnahme soll die Nutzungsdauer für werterhaltenden Unterhalt tiefer angesetzt werden (10 – 20 Jahre). Ohne diesen Artikel würde dieser Unterhalt ebenfalls mit einer Nutzungsdauer von 40 Jahren definiert, was wir als eindeutig zu lange beurteilen. Im Weiteren soll bei Spezialinvestitionen (z.B. Sonnenkollektoren) die für die Ausgabe zuständige Behörde Ausnahmen bei der Nutzungsdauer festlegen können. Diese Ausnahmen müssen jedoch im Anhang der Rechnung offengelegt werden.

4.3.4 Bewertung Sachanlagen Finanzvermögen

(Seite 27; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

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 sollen 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 Einwohnerrat 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 potenziellen Nutzung (z.B. Überbauung mit Einfamilienhaus)? Was wäre hier "true and fair view"?*

(Seite 34; B+A Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2")

→ *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.

Investitionen ins Finanzvermögen werden gemäss Finanzhaushaltsgesetz nicht als Ausgaben definiert. Die Kompetenzen für den Erwerb von Grundeigentum und die Einräumung von Kaufrechten ist in der Gemeindeordnung wie folgt geregelt:

	Finanzreferendum		Gemeinderat
	obligatorisches	fakultatives	
	Art. 67	Art. 68	Art. 70
Erwerb Grundeigentum	> 20% *	10 - 20%	< 10%
Grenze 2018	> 9'950'000.00	4'975'000.00 bis 9'950'000.00	< 4'975'000.00
* Anteil Gesamtsteuerertrag			

Diese Grenzen in der Gemeindeordnung kommen nur beim Erwerb, bei der Veräusserung von Grundeigentum und auch bei der Einräumung von Kaufrechten zur Anwendung und nicht bei Investitionen in bestehende Liegenschaften. In Art. 15 Absatz 2 wird nun definiert, dass die Limiten zum Erwerb von Grundeigentum gemäss Gemeindeordnung auch bei Investitionen in bestehende Liegenschaften des Finanzvermögens gelten sollen.

Grundsätzlich werden die Investitionen in die "Liegenschaften des Finanzvermögens" im Finanzvermögen aktiviert. Demgegenüber sollte aufgrund der Nutzung der Liegenschaften ein Wertverzehr erfasst werden. Eine Abschreibung von Liegenschaften im Finanzvermögen sieht der Kanton nicht vor. Nach dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) werden die Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Verkehrswertanpassungen von Anlagen im Finanzvermögen werden mindestens alle vier Jahre neu bewertet. Mithin

werden Liegenschaften des Finanzvermögens zwar nicht abgeschrieben, aber auf den Verkehrswert wertberichtigt. Selbstverständlich dürfen die Werte auch jährlich überprüft werden und – falls eine Wertverminderung stattgefunden hat – erfolgswirksam wertberichtigt werden.

In der Privatwirtschaft bezahlen Miteigentümer jährliche Beiträge in einen Werterhaltungsfonds. Die Gemeinde sollte deshalb auch einen entsprechenden, im Detail noch zu definierenden Fonds errichten und diesen mit einem jährlichen Betrag alimentieren. Mit diesen Mitteln sollen Werterhaltungsmassnahmen der Liegenschaften des Finanzvermögens finanziert werden. Bei einer Sanierung würden die Mittel im Fonds sinken und der Zustandswert der Liegenschaft steigen, was im optimalen Fall wertneutral umgesetzt werden kann. In den nächsten Jahren wird die Gemeinde für die Werterhaltung der Liegenschaften im Finanzvermögen (z.B. Krämerstein rund 3 - 4 Mio. Franken) investieren. Der Fonds sollte deshalb bereits heute über genügend Mittel verfügen.

Dieser Vorschlag der Gemeinde, einen entsprechenden, im Detail noch zu definierenden Fonds zu errichten, wurde von der Finanzaufsicht abgelehnt. Ein solcher Fonds sei im Kanton Luzern bei Nicht-Spezialfinanzierungen unter HRM2 nicht zulässig. Mietzinseinnahmen seien zwar nicht Steuererträge, fallen jedoch unter das Gesamtdeckungsprinzip. Gemäss diesem Prinzip dienen sämtliche Einnahmen des öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben und sind grundsätzlich nicht zweckgebunden. Die Finanzaufsicht räumt allerdings ein, dass andere Kantone diese Frage anders handhaben und es auch gemäss dem schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) teilweise möglich ist. Die Frage, ob das FHGG bezüglich der Zweckbindung von Hauptsteuern und anderen Erträgen, wie z.B. Mietzinseinnahmen eine Gesetzeslücke aufweise, welche durch die Gemeinde gefüllt werden darf, müsste allenfalls im Rahmen eines Rechtsgutachtens geklärt werden.

Für den Gemeinderat macht eine Zweckbindung eines Teils der Mietzinseinnahmen Sinn. Dass es sich bei einem solchen Fonds um stille Reserven handelt, ist nicht nachvollziehbar. Mit dem Ausweis dieses Fonds im Eigenkapital werden diese Reserven klar ausgewiesen. Trotz ablehnender Haltung der Finanzaufsicht schlagen wir vor, dass die Gemeinde mit einem separaten Fondsreglement einen Werterhaltungsfonds für die Liegenschaften des Finanzvermögens errichtet. Im Rahmen des Restatements soll dieser Fonds mit einem Startkapital von 5 Mio. Franken eröffnet werden. Ab 2019 soll die Gemeinde für die Werterhaltung der Liegenschaften des Finanzvermögens einen jährlichen Betrag von 1 % der Gebäudeversicherungssumme in diesen Fonds einzahlen.

4.3.5 Bewertung von Baurechten

Im Vorfeld zum Bericht und Antrag Nr. 1614 "Baurechtsvertrag Grundstück Nr. 1650, Stirnrüti" stellte sich die Frage der Bewertung eines Baurechts und damit verbunden die Kompetenzregelung in der Gemeindeordnung. Gemäss Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden wird ein Baurecht mit dem Kapitalisierungszinssatz kapitalisiert. Dieser Kapitalisierungszinssatz wird im Handbuch nicht näher umschrieben. An der Schulung zur Einführung von HRM2 wurde dann erwähnt, dass bei einem Baurecht der im Vertrag vereinbarte Referenzzinssatz gelte. Dieser Wert wurde dann auch als Basiswert für die Berechnung der Finanzkompetenzen angewendet. Diese Berechnungsart soll auch bei zukünftigen Baurechtsverträgen zur Anwendung gelangen. Deshalb wird diese Praxis im Art. 16 des Finanzreglements verankert.

5 Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK konnte anlässlich der Sitzung vom 19. Juni 2018 zum Entwurf des Finanzreglements Stellung beziehen. Insbesondere wurden folgende Themen bereinigt:

- Art. 1: Zusätzliche Erwähnung von Transparenz
- Art. 4: Ein Antrag, dass der Artikel 4 betreffend Budgetverantwortung zu streichen sei, wurde abgelehnt.
- Rege Diskussion zu den Art. 6 und 7:
Die Leistungsbeschriebe sollen eher ausführlich als knapp dargestellt werden. Dabei soll das Horwspezifische sichtbar werden. Änderungen gegenüber dem Vorjahr können nicht in roter Schrift dargestellt werden. Die Änderungen sollen aber in die Lagebeurteilung aufgenommen werden. Die Lagebeurteilung variiert von Jahr zu Jahr, der Leistungsbeschrieb bleibt eher konstant.
- Art. 15: Die Sachanlagen des Finanzvermögens werden mindestens alle 4 Jahre neu bewertet. Details sind in der Verordnung geregelt.

Anlässlich der 2. Lesung im Gemeinderat wurden die Anregungen der GPK mit einbezogen.

6 Würdigung

Im Jahr 2009 führte die Gemeinde Horw die Kostenrechnung ein. Mit dem neuen kantonalen Finanzhaushaltsgesetz führt der Kanton auf der Stufe Gemeinden das schweizweit harmonisierte Rechnungsmodell HRM2 ein. Ein zentrales Element dabei ist die Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Die Gemeinde Horw kann dabei auf den Erfahrungen der bisherigen Kostenrechnung aufbauen. Trotzdem wird sich vor allem bei den Führungsinstrumenten einiges ändern. Das Berichtswesen der Gemeinde Horw muss den neuen Anforderungen gerecht werden. Es muss aber auch die speziellen Bedürfnisse eines Parlamentsbetriebes berücksichtigen. Aus diesen Gründen ist es stufengerecht und sinnvoll, Umsetzungsdetails in Zusammenarbeit mit dem Einwohnerrat in einem neuen Finanzreglement zu definieren. In Kombination mit den sehr detaillierten kantonalen Vorgaben konnte deshalb die Gemeindeordnung im Bereich Finanzhaushalt sehr schlank gehalten werden. Im vorliegenden Finanzreglement werden nun die Spezialthemen, unter Berücksichtigung der vom Einwohnerrat im Rahmen der Grundsatzdiskussion (Behandlung Bericht und Antrag Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2" vom 14. Dezember 2017) eingebrachten Anliegen, weiter geklärt. Wir empfehlen Ihnen, den vorliegenden Bericht und Antrag gutzuheissen.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- das Finanzreglement zu genehmigen;
- das Postulat Nr. 2018-683 vom 3. April 2018 von Reto Eberhard, SVP, und Mitunterzeichnenden: "Klarheit über Kosten und Aufwände" abzuschreiben.

Ruedi Burkard
Gemeindepräsident

Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

- Anhang 1: Entwurf Finanzreglement der Gemeinde Horw
- Anhang 2: Erläuterungen zum Entwurf Finanzreglement der Gemeinde Horw

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1626 des Gemeinderates vom 5. Juli 2018
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- in Anwendung von Art. 29 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

-
1. Das Finanzreglement wird genehmigt.
 2. Das Postulat Nr. 2018-683 vom 3. April 2018 von Reto Eberhard, SVP, und Mitunterzeichnenden: "Klarheit über Kosten und Aufwände" wird abgeschrieben.
 3. Der Beschluss Ziff. 1 unterliegt gemäss Art. 29 i. V. mit Art. 9 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum der Stimmberechtigten. Das Referendum kommt zustande, wenn innert 60 Tagen seit Veröffentlichung dieses Beschlusses mindestens 500 in der Gemeinde Horw Stimmberechtigte beim Gemeinderat schriftlich eine Volksabstimmung verlangen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b der Gemeindeordnung).

Horw, 20. September 2018



Reto Eberhard
Einwohnerratspräsident



Beat Gähwiler
Gemeinbeschreiber

Publiziert: **21. SEP. 2018**

***FINANZREGLEMENT
DER GEMEINDE HORW
VOM 20. SEPTEMBER 2018***



**ENTWURF
5. JULI 2018**

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN	3
Art. 1 Geltungsbereich und Zweck	3
II. STEUERUNG	3
Art. 2 Gliederung nach Organisationseinheiten	3
Art. 3 Darstellung Globalbudget	3
Art. 4 Verantwortlichkeiten	3
Art. 5 Beschlussfassung	3
Art. 6 Veränderungen von Aufgaben	4
Art. 7 Ausweis frei bestimmbarer Aufwände	4
Art. 8 Zusätzliche Finanzkennzahlen	4
Art. 9 Bandbreiten der Finanzkennzahlen	4
Art. 10 Zusätzlicher Investitionsplan	4
III. RECHNUNGSLEGUNG	4
Art. 11 Konsolidierung	4
Art. 12 Aktivierung von Eigenleistungen bei Investitionen	4
Art. 13 Übertragung von Anlagen in das Verwaltungsvermögen	5
Art. 14 Abschreibungen	5
Art. 15 Bewertung Sachanlagen Finanzvermögen	5
Art. 16 Bewertung Baurechte	5
IV. SCHLUSSBESTIMMUNGEN	5
Art. 17 Inkrafttreten	5

Der Einwohnerrat von Horw beschliesst

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1626 des Gemeinderates vom 5. Juli 2018
- gestützt auf Art. 29 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007¹
- gestützt auf das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004²
- gestützt auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG)³
- gestützt auf die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 (FHGV)⁴

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1

Geltungsbereich und Zweck

Dieses Reglement regelt den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen der Gemeinde Horw. Es bezweckt die optimale Erfüllung der Gemeindeaufgaben nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Transparenz.

II. STEUERUNG

Art. 2

Gliederung nach Organisationseinheiten

Gestützt auf § 47 FHGG gliedert die Einwohnergemeinde Horw die Jahresrechnung zusätzlich nach Organisationseinheiten. Der Gemeinderat regelt die Details.

Art. 3

Darstellung Globalbudget

1 Die Darstellung der Globalbudgets richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen.

2 Das Globalbudget pro Aufgabenbereich wird in Form der zweistufigen Artengliederung dargestellt.

3 Das Globalbudget wird in der Erfolgsrechnung pro Aufgabenbereich in folgende Stufen gegliedert:

- a) Saldo Globalbudget vor Umlagen
- b) Saldo Globalbudget nach Umlagen

Art. 4

Verantwortlichkeiten

Die verantwortliche Person des Globalbudgets ist für dessen Saldo vor Umlagen verantwortlich. Sie muss den bewilligten Globalkredit einhalten.

Art. 5

Beschlussfassung

Das Globalbudget pro Aufgabenbereich wird vom Einwohnerrat auf der Stufe Saldo Globalbudget nach Umlagen bewilligt. Der Soll-/Ist-Vergleich mit der Begründung von Abweichungen und ergänzenden Bemerkungen erfolgt auf der Stufe Saldo Globalbudget vor Umlagen.

¹ Nr. 100

² SRL Nr. 150

³ SRL Nr. 160

⁴ SRL Nr. 161

Art. 6
Veränderungen von Aufgaben

Veränderungen der Aufgaben werden im politischen Leistungsauftrag im Rahmen der Lagebeurteilung offengelegt.

Art. 7
Ausweis frei bestimmbarer Aufwände

Die frei bestimmbaren Aufwände werden im politischen Leistungsauftrag im Rahmen der Leistungsbeschreibungen der Leistungsgruppen ausgewiesen.

Art. 8
Zusätzliche Finanzkennzahlen

Neben den Kennzahlen gemäss § 2 FHGV weist die Einwohnergemeinde Horw folgende weitere Kennzahlen aus:

- a) Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen
- b) Geldfluss aus Geschäftstätigkeit (sog. Cashflow)

Art. 9
Bandbreiten der Finanzkennzahlen

1 Anlagen des Verwaltungsvermögens dürfen mit maximal 50 % Fremdkapital finanziert werden. Dieser Anteil reduziert sich linear, bis die Anlage in der Mitte ihrer Lebensdauer ohne Fremdkapital finanziert ist. Diese Bedingung muss nicht je einzeln, sondern in der Summe aller Anlagen des Verwaltungsvermögens erfüllt sein.

2 Der Geldfluss aus Geschäftstätigkeit soll im Zeithorizont des Budgets und der Finanzplanjahre des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) mindestens die Höhe der Abschreibungen erreichen.

Art. 10
Zusätzlicher Investitionsplan

1 Zusätzlich zum AFP gemäss § 8 und § 10 des FHGG erstellt der Gemeinderat eine langfristige Finanzplanung inkl. Investitionsprogramm für die nächsten 6 Jahre (Budgetjahr plus 5 Jahre). Zusätzlich werden in geeigneter Form Investitionen weiterer Jahre angezeigt.

2 Dem Einwohnerrat ist jährlich vor der Beratung des AFP die langfristige Finanzplanung zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

3 Die langfristige Finanzplanung wird ausschliesslich auf Stufe Einwohnergemeinde und nicht pro Aufgabenbereich erstellt.

III. RECHNUNGSLEGUNG

Art. 11
Konsolidierung

Die Einwohnergemeinde verzichtet auf eine Konsolidierung gemäss § 55 FHGG.

Art. 12
Aktivierung von Eigenleistungen bei Investitionen

1 Eigenleistungen der Verwaltung für die Herstellung einer aktivierbaren Sachanlage, werden aktiviert.

2 Aktivierbare Leistungen sind:

- Baubegleitung
- Eigentümerversammlung
- Projektleitung
- Interne Leistungen, welche auch von Dritten erbracht werden könnten.

Art. 13

Übertragung von Anlagen in das Verwaltungsvermögen

Erfolgt eine Übertragung von Anlagen des Finanzvermögens in das Verwaltungsvermögen entscheidet der Gemeinderat über eine allfällige Neubewertung.

Art. 14

Abschreibungen

1 Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden linear abgeschrieben und der Abschreibungsaufwand der Erfolgsrechnung belastet.

2 In der Regel wird die Nutzungsdauer gemäss Anhang 1 der FHGV festgelegt.

3 Ergänzend zu Abs. 2 wird für den werterhaltenden baulichen Unterhalt eine Nutzungsdauer von 10 – 20 Jahren festgelegt.

4 Die definitive Nutzungsdauer wird jeweils bei der Ausgabenbewilligung von Budget- und Sonderkrediten durch die zuständige Behörde festgelegt.

5 Die Ausnahmen gemäss Abs. 3 und 4 sind im Anhang der Rechnung offen zu legen.

Art. 15

Bewertung Sachanlagen Finanzvermögen

1 Die Sachanlagen des Finanzvermögens werden mindestens alle 4 Jahre neu bewertet. Der Gemeinderat regelt die Details in einer Verordnung.

2 Für Investitionen im Finanzvermögen gelten die Limiten zum Erwerb von Grundeigentum gemäss Gemeindeordnung.

3 Werterhaltende Investitionen ins Finanzvermögen werden über den Fonds Werterhaltung Finanzvermögen finanziert.

Art. 16

Bewertung Baurechte

1 Ein Baurecht wird mit dem im betreffenden Baurechtsvertrag vereinbarten Baurechtzins und dem vereinbarten Referenzzinssatz kapitalisiert.

2 Der Wert des Baurechts gemäss Abs. 1 ist gleichzeitig der Basiswert für die Berechnung der Finanzkompetenzen gemäss Art. 67 ff. der Gemeindeordnung (Nr. 100).

IV. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Art. 17

Inkrafttreten

1 Dieses Reglement tritt per sofort in Kraft.

2 Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Horw, 20. September 2018

Reto Eberhard
Einwohnerratspräsident

Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

T a b e l l e**Änderungen des Finanzreglements der Gemeinde Horw vom 20. September 2018**

Nr. der Änderung	Datum	Geänderte Stellen	Art der Änderung
1		Keine	

Erläuterungen zum Entwurf Finanzreglement der Gemeinde Horw

Der Einwohnerrat von Horw beschliesst

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1626 des Gemeinderates vom 5. Juli 2018
- gestützt auf Art. 29 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007
- gestützt auf das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004
- gestützt auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG)
- gestützt auf die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 (FHGV)

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 1 Geltungsbereich und Zweck 1 Dieses Reglement regelt den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen der Gemeinde Horw. Es bezweckt die optimale Erfüllung der Gemeindeaufgaben nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Transparenz.</p>	

II. Steuerung

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 2 Gliederung nach Organisationseinheiten Gestützt auf § 47 FHGG gliedert die Einwohnergemeinde Horw die Jahresrechnung zusätzlich nach Organisationseinheiten. Der Gemeinderat regelt die Details.</p>	<p>Ein Aufgabenbereich soll eindeutig einer Organisationseinheit zugeordnet werden. Nur so können Zuständigkeiten und Kompetenzen klar geregelt werden. Gemäss § 47 FHGG kann die Gemeinde eine Gliederung nach Organisationseinheiten vornehmen. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 2 macht die Gemeinde Horw von diesem Recht Gebrauch.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 3 Darstellung Globalbudget</p> <p>1 Die Darstellung der Globalbudgets richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen.</p> <p>2 Das Globalbudget pro Aufgabenbereich wird in Form der zweistufigen Artengliederung dargestellt.</p> <p>3 Das Globalbudget wird in der Erfolgsrechnung pro Aufgabenbereich in folgende Stufen gegliedert:</p> <p>a. Saldo Globalbudget vor Umlagen</p> <p>b. Saldo Globalbudget nach Umlagen</p> <p>Art. 4 Verantwortlichkeiten</p> <p>Die verantwortliche Person des Globalbudgets ist für dessen Saldo vor Umlagen verantwortlich. Sie muss den bewilligten Globalkredit einhalten.</p> <p>Art. 5 Beschlussfassung</p> <p>Das Globalbudget pro Aufgabenbereich wird vom Einwohnerrat auf der Stufe Saldo Globalbudget nach Umlagen bewilligt. Der Soll-/Ist-Vergleich mit der Begründung von Abweichungen und ergänzenden Bemerkungen erfolgt auf der Stufe Saldo Globalbudget vor Umlagen.</p>	<p>Umfang Globalbudget (§ 6 FHGV, SRL 161); Kanton will Globalbudgets inkl. Kostenumlagen, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen.</p> <p>Sofern ein Aufgabenbereich (z.B. Immobilien) zur Hauptsache Aufgaben für andere Bereiche (z.B. Schulliegenschaften der Bildung) wahrnimmt, wird der grösste Teil des Aufwandes als interne Rechnung oder als Umlage weiterverrechnet. Der Saldo dieses Aufgabenbereiches kann damit 0.00 Franken sein. Für die Steuerung macht ein solches Globalbudget wenig Sinn. Aufgrund der Budgetverantwortlichkeiten muss die Steuerung vor Umlagen erfolgen. Aus diesem Grund wird dem Einwohnerrat ein gestuftes Globalbudget vorgelegt.</p> <p>Stufe a) Saldo Globalbudget vor Umlagen In diesem Saldo werden alle vom Budgetverantwortlichen des Aufgabenbereichs direkt steuerbaren Kosten ausgewiesen. Darin enthalten sind auch die internen Verrechnungen.</p> <p>Stufe b) Saldo Globalbudget nach Umlagen Zusätzlich zum Saldo a) werden die vom Budgetverantwortlichen nicht steuerbaren (für ihn gebundene Kosten) Kostenumlagen und Investitionskosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) ausgewiesen.</p> <p>In Artikel 4 wird die Budgetverantwortung im Aufgabenbereich auf den Saldo vor Umlagen beschränkt. Werden zum Beispiel bei der Bildung mit den Umlagen höhere Liegenschaftskosten verrechnet, liegt die Budgetverantwortung dieser Kosten beim Geberaufgabebereich (z.B. Immobilien).</p> <p>In Artikel 5 wird festgehalten, dass der Einwohnerrat jedoch gemäss kantonalen Vorgabe das Globalbudget inkl. Umlagen beschliesst.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 6 Veränderungen von Aufgaben Veränderungen der Aufgaben werden im politischen Leistungsauftrag im Rahmen der Lagebeurteilung offengelegt.</p> <p>Art. 7 Ausweis frei bestimmbarer Aufwände Die frei bestimmbaren Aufwände werden im politischen Leistungsauftrag im Rahmen der Leistungsbeschreibungen der Leistungsgruppen ausgewiesen.</p>	<p>Mit den Artikeln 6 und 7 wird der Umfang der Offenlegung im Rahmen des AFP definiert. Detailinformationen können die Kommissionen im Rahmen der Behandlung des AFP beim Gemeinderat nachfragen.</p>
<p>Art. 8 Zusätzliche Finanzkennzahlen Neben den Kennzahlen gemäss § 2 FHGV weist die Einwohnergemeinde Horw folgende weitere Kennzahlen aus:</p> <p>a. Eigenfinanzierungsgrad Verwaltungsvermögen</p> <p>b. Geldfluss aus Geschäftstätigkeit (sogenannter Cashflow)</p>	<p>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. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dass neben den kantonal vorgegebenen Finanzkennzahlen zwei weitere Kennzahlen vorgeschrieben werden.</p> <p>Kennzahl a: Diese Kennzahl zielt auf eine gesunde Finanzierung des Verwaltungsvermögens ab.</p>
<p>Art. 9 Bandbreiten der Finanzkennzahlen</p> <p>1 Anlagen des Verwaltungsvermögens dürfen mit maximal 50 % Fremdkapital finanziert werden. Dieser Anteil reduziert sich linear, bis die Anlage in der Mitte ihrer Lebensdauer ohne Fremdkapital finanziert ist. Diese Bedingung muss nicht je einzeln, sondern in der Summe aller Anlagen des Verwaltungsvermögens erfüllt sein.</p> <p>2 Der Geldfluss aus Geschäftstätigkeit soll im Zeithorizont des Budgets und der Finanzplanjahre des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) mindestens die Höhe der Abschreibungen erreichen.</p>	<p>Kennzahl b: 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. Die Erfüllung dieser Kennzahl in jedem einzelnen Jahr wäre zu restriktiv.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 10 Zusätzlicher Investitionsplan</p> <p>1 Zusätzlich zum AFP gemäss § 8 und § 10 des FHGG erstellt der Gemeinderat eine langfristige Finanzplanung, inkl. Investitionsprogramm für die nächsten 6 Jahre (Budgetjahr plus 5 Jahre). Zusätzlich werden in geeigneter Form Investitionen weiterer Jahre angezeigt.</p> <p>2 Dem Einwohnerrat ist jährlich vor der Beratung des AFP die langfristige Finanzplanung zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.</p> <p>3 Die langfristige Finanzplanung wird ausschliesslich auf Stufe Einwohnergemeinde und nicht pro Aufgabenbereich erstellt.</p>	<p>Nach FHGG ist das Budget neu Bestandteil des AFP. Dieser enthält das Budgetjahr und 3 weitere Planjahre und wird im Herbst dem Einwohnerrat vorgelegt. Mit Artikel 10 soll der Wunsch der GPK erfüllt werden, analog dem bisherigen Finanz- und Aufgabenplan jeweils im Vorsommer dem Einwohnerrat im Rahmen eines Investitionsplanes die anstehenden Investitionsprojekte aufzuzeigen. Der entsprechende Finanzplan wird wie bisher nicht pro Aufgabenbereich gerechnet, sondern für die Gemeinde als Ganzes. Die Aufschlüsselung auf die Aufgabenbereiche erfolgt dann im Herbst im AFP. Diese langfristige Finanzplanung soll wie bisher 6 Jahre (Budgetjahr plus 5 Jahre) umfassen.</p>

III. Rechnungslegung

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 11 Konsolidierung</p> <p>Die Einwohnergemeinde verzichtet auf eine Konsolidierung gemäss § 55 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden.</p>	<p>Gemäss Entscheid Einwohnerrat anlässlich der Behandlung Bericht und Antrag Nr. 1600 "Planungsbericht Einführung HRM2" vom 14. Dezember 2017.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 12 Aktivierung von Eigenleistungen bei Investitionen</p> <p>1 Eigenleistungen der Verwaltung für die Herstellung einer aktivierbaren Sachanlage, werden aktiviert.</p> <p>2 Aktivierbare Leistungen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baubegleitung - Eigentümerversammlung - Projektleitung - Interne Leistungen, welche auch von Dritten erbracht werden könnten 	<p>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.</p>
<p>Art. 13 Übertragung von Anlagen in das Verwaltungsvermögen</p> <p>Erfolgt eine Übertragung von Anlagen des Finanzvermögens in das Verwaltungsvermögen entscheidet der Gemeinderat über eine allfällige Neubewertung.</p>	<p>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.</p>
<p>Art. 14 Abschreibungen</p> <p>1 Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden linear abgeschrieben und der Abschreibungsaufwand der Erfolgsrechnung belastet.</p> <p>2 In der Regel wird die Nutzungsdauer gemäss Anhang 1 der FHGV festgelegt.</p> <p>3 Ergänzend zu Abs. 2 wird für den werterhaltenden baulichen Unterhalt eine Nutzungsdauer von 10 - 20 Jahren festgelegt.</p> <p>4 Die definitive Nutzungsdauer wird jeweils bei der Ausgabenbewilligung von Budget- und Sonderkrediten durch die zuständige Behörde festgelegt.</p> <p>5 Die Ausnahmen gemäss Abs. 3 und 4 sind im Anhang der Rechnung offen zu legen.</p>	<p>Gemäss Artikel 14 wird die Nutzungsdauer der Anlagen gemäss der kantonalen Vorgabe in der FHGV umgesetzt. Als Ausnahmen soll die Nutzungsdauer für werterhaltenden Unterhalt tiefer angesetzt werden (10 – 20 Jahre). Ohne diesen Artikel würde dieser Unterhalt ebenfalls mit einer Nutzungsdauer von 40 Jahren definiert, was wir als eindeutig zu lange beurteilen. Im Weiteren soll bei Spezialinvestitionen (z.B. Sonnenkollektoren) die für die Ausgabe zuständige Behörde Ausnahmen bei der Nutzungsdauer festlegen können. Diese Ausnahmen müssen jedoch im Anhang der Rechnung offengelegt werden.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
<p>Art. 15 Bewertung Sachanlagen Finanzvermögen</p> <p>1 Die Sachanlagen des Finanzvermögens werden mindestens alle 4 Jahre neu bewertet. Der Gemeinderat regelt die Details in einer Verordnung.</p> <p>2 Für Investitionen im Finanzvermögen gelten die Limiten zum Erwerb von Grundeigentum gemäss Gemeindeordnung.</p> <p>3 Werterhaltende Investitionen ins Finanzvermögen werden über den Fonds Werterhaltung Finanzvermögen finanziert.</p>	<p>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, welche jährlich aufgrund der Altersentwertung des Gebäudes einen Wertverlust verzeichnen. Daher wird vorgeschlagen, dass die Sachanlagen bzw. Liegenschaften des Finanzvermögens jährlich neu bewertet werden.</p> <p>Grundsätzlich werden die Investitionen in die „Liegenschaften des Finanzvermögens“ im Finanzvermögen aktiviert. Demgegenüber sollte aufgrund der Nutzung der Liegenschaften ein Wertverzehr erfasst werden. Eine Abschreibung von Liegenschaften im Finanzvermögen sieht der Kanton nicht vor. In der Privatwirtschaft bezahlen Miteigentümer jährliche Beiträge in einen Werterhaltungsfonds. Für Werterhaltungsmassnahmen sollte deshalb die Gemeinde einen jährlichen Beitrag von 1% der Gebäudeversicherungssumme in einen solchen Fonds einzahlen. Mit diesen Mitteln sollen Werterhaltungsmassnahmen der Liegenschaften Finanzvermögen finanziert werden. Bei einer Sanierung würden die Mittel im Fonds sinken und der Zustandswert der Liegenschaft steigen, was im optimalen Fall wertneutral umgesetzt werden kann.</p>
<p>Art. 16 Bewertung Baurechte</p> <p>1 Ein Baurecht wird mit dem im betreffenden Baurechtsvertrag vereinbarten Baurechtszins und dem vereinbarten Referenzzinssatz kapitalisiert.</p> <p>2 Der Wert des Baurechts gemäss Absatz 1 ist gleichzeitig der Basiswert für die Berechnung der Finanzkompetenzen gemäss Art. 67 ff. der Gemeindeordnung (Nr. 100)</p>	<p>Gemäss Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden wird ein Baurecht mit dem Kapitalisierungszinssatz kapitalisiert. Dieser Kapitalisierungszinssatz wird im Handbuch nicht näher umschrieben. An der Schulung zur Einführung von HRM2 wurde dann erwähnt, dass bei einem Baurecht der im Vertrag vereinbarte Referenzzinssatz gelte. Zur Vermeidung zukünftiger Diskussionen soll diese Praxis im Finanzreglement verankert werden.</p> <p>Beim Baurechtsvertrag Stirnrüti wurde dieser Wert auch als Basiswert für die Berechnung der Finanzkompetenzen angewendet. Diese Praxis soll nun im Finanzreglement verankert werden.</p>

Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
IV SCHLUSSBESTIMMUNGEN	
Finanzreglement	Begründung / Bemerkung
Art. 17 Inkrafttreten 1 Dieses Reglement tritt per sofort Kraft. 2 Es unterliegt dem fakultativen Referendum.	