

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1368
vom 30. April 2008
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Form des Voranschlags der Einwohnergemeinde Horw

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Das neue Gemeindegesetz lässt als Form des Voranschlags folgende Varianten zu:

- Harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM) mit Kostenausweis
- Kostenrechnung
- WOV (Globalbudget)

Grundsätzlich gilt, dass die Rechnungsablage der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung gleich darzustellen sind wie im Voranschlag.

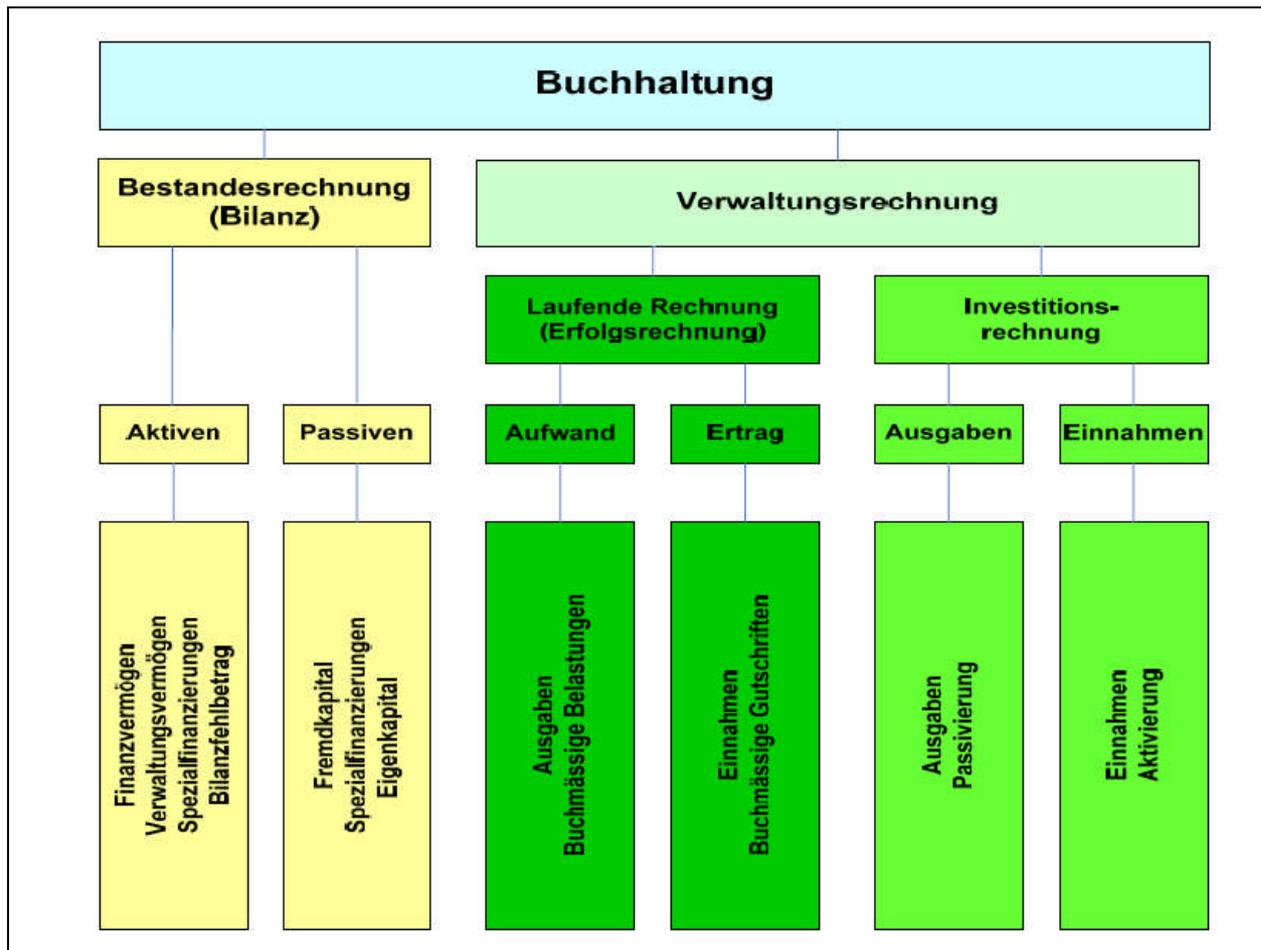
Unabhängig von der gewählten Form des Voranschlags müssen alle Gemeinden die Brutto- und die Nettokosten für alle Leistungsgruppen und Leistungen im Sinn einer Vollkostenrechnung ausweisen.

Gemäss Artikel 52 der Gemeindeordnung von Horw vom 25. November 2007 bestimmen Sie die Form des Voranschlags.

2 Rechnungsmodell bisher

2.1 Der Modellbeschrieb gemäss Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden

Die bisherige Rechnungsführung der Gemeinde Horw basiert auf dem Kontoplan des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM).



2.2 Bemerkungen zu diesem Rechnungsmodell

Die Verwaltungsrechnung nach dem HRM ist als reine Finanzbuchhaltung konzipiert. Das heisst, in dieser Buchhaltung sind keine kalkulatorischen Werte enthalten (z.B. Abschreibungen, Zinsen). Mit dieser Buchhaltung können deshalb keine kalkulatorischen Kosten auf der Basis der Lebensdauer einer Anlage ausgewiesen werden.

Die Bestandesrechnung zeigt die heutigen buchhalterischen Werte an. Werte, welche abgeschrieben sind, werden nicht mehr aufgezeigt. Die Bestandesrechnung ist deshalb kein Inventar.

Die Verwaltungsrechnung wird nach Arten (Artengliederung) und Funktion abgebildet (Funktionale Gliederung). Die Funktionale Gliederung ist eine Annäherung an eine Kostenrechnung, weist jedoch aufgrund der fehlenden kalkulatorischen Sätze Mängel auf. Der Personalaufwand mit Fr. 33.5 Mio. (Rechnung 2007) wird nur teilweise den Leistungsgruppen zugeteilt. Aus diesen Gründen ist es heute nur schwer möglich, die tatsächlichen Kosten der einzelnen Leistungen der Gemeinde zu ermitteln. Beim Berechnen von Varianten oder bei der Weiterverrechnung von Kosten an Dritte ist dies ein schwerwiegender Mangel.

3 Zukünftiges Rechnungswesen

Mit dem neuen Gemeindegesetz werden die Gemeinden des Kantons Luzern verpflichtet, eine Kostenrechnung einzuführen.

Die bisherige Finanzbuchhaltung nach HRM soll reduziert werden und im Gegenzug eine Vollkostenrechnung eingeführt werden. Zusätzlich wird eine Anlagebuchhaltung zwingend verlangt. Eine Leistungserfassung wird nicht zwingend verlangt. Eine Kostenrechnung ohne Leistungser-

fassung macht jedoch wenig Sinn. Wir haben deshalb die Einführung der Leistungserfassung beschlossen. Ein entsprechender Auftrag wurde an die Firma Zeit AG in Sursee erteilt.

3.1 Auswirkungen dieser Neuerungen

3.1.1 Anlagebuchhaltung / Bestandesrechnung

Die Detailwerte der Anlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens sind in der Anlagebuchhaltung erfasst. Die Gemeinde hat damit in Zukunft ein Inventar ihrer Anlagen. In diesem Inventar können verschiedene Werte abgebildet werden (z.B. Bewertung Finanzbuchhaltung, Bewertung Betriebsbuchhaltung und weitere).

Mit der Einführung der Anlagebuchhaltung kann folglich die Bestandesrechnung reduziert werden. Der Kontenplan Bestandesrechnung ist deshalb den neuen Bedingungen anzupassen und der Aufbau der Anlagebuchhaltung muss definiert werden.

3.1.2 Verwaltungsrechnung nach HRM

Für die Finanzbuchhaltung genügen die Werte nach Arten. Die Gliederung nach Funktionen erübrigt sich, weil diese Gliederung neu in der Kostenrechnung abgebildet wird.

3.1.3 Kostenrechnung

Die Kostenrechnung übernimmt die Gliederung nach Funktionen. Der Kanton verlangt deshalb einen minimalen Bestand an Kostenträgern (Pflicht). Die Gemeinde kann diesen Bestand jedoch beliebig erweitern, die Erweiterung muss jedoch auf den Minimalbestand verdichtet werden können. Ein entsprechender Kontenplan muss aufgebaut werden.

3.1.4 Leistungserfassung

Ziel ist es, die Personalkosten möglichst ohne Umlagen den einzelnen Kostenstellen/Kostenträgern zuzuteilen. Es macht deshalb Sinn, wenn der Kontenplan Kostenstellen/Kostenträger in der Leistungserfassung abbildet.

3.2 Was machen andere Gemeinden

Der Kanton hat verschiedene Pilotprojekte zur Einführung der Kostenrechnung durchgeführt. Gestartet ist er mit den Gemeinden Sempach, Hildisrieden und Eich. Diese Gruppe wurde später mit Gemeinden wie Schüpfheim und Ebikon erweitert. Alle Pilotgemeinden sammelten Erfahrung mit dem Modell "HRM mit Kostennachweis". Keine dieser Gemeinden hat das Modell "Kostenrechnung" eingeführt.

Für kleinere und mittlere Gemeinden ohne Parlament genügt wohl das Modell "HRM mit Kostennachweis". Je grösser eine Gemeinde ist, desto anspruchsvoller und komplexer wird die Führung. Die Bedeutung der innerbetrieblichen Kostenrechnung steigt markant an. Aufgrund der fehlenden Erfahrungen äussern heute auch die Verantwortlichen der Parlamentsgemeinden Bedenken zur Einführung einer umfassenden Kostenrechnung.

Die Stadt Luzern hat die Kostenrechnung als internes Führungsinstrument in Teilbereichen bereits sehr weit ausgebaut (Heime, Tiefbau). Diese Kostenrechnungen gehen viel weiter als vom Kanton verlangt. Ein Gesamtmodell wie vom Kanton gewünscht, wird jedoch abgelehnt. Der Nutzen der zusätzlichen Informationen sei zu gering im Verhältnis zum Aufwand. Die Kostenwahrheit über alles fehlt damit.

Littau schliesst sich der Meinung von Luzern an. Die Gemeinde Emmen will das Modell "Kostenrechnung" einführen. Die Gemeinde Kriens hat vor Jahren einen ersten Gehversuch mit einer Kostenrechnung gemacht. Damals fehlten jedoch klare Vorgaben seitens des Kantons und der Versuch wurde abgebrochen. Kriens will heute keinen weiteren "Pilotversuch" starten. Die kantonalen Vorgaben sollen mit einer "Minimallösung" umgesetzt werden. Erst aufgrund der Erfahrungen soll später das Modell "Kostenrechnung" geprüft werden.

Die meisten Gemeinden beginnen mit der Variante "HRM mit Kostennachweis" und wollen dann später definitiv auf die Variante "Kostenrechnung" übergehen. Für diese Gemeinden besteht dabei die Gefahr, über mehrere Jahre eine Baustelle zu haben.

4 Anforderungskriterien für das zukünftige Rechnungsmodell der Gemeinde Horw

Das zukünftige Rechnungsmodell der Gemeinde Horw muss die gesetzlichen Anforderungen des Kantons Luzern erfüllen. Als Parlamentsgemeinde und in der Grösse als Stadt müssen nebst den erwähnten gesetzlichen Anforderungen zusätzlich folgende Aspekte besonders berücksichtigt werden:

- die Kostenrechnung muss als Führungsinstrument ausgebaut werden
- die Kostenrechnung sollte technisch einfach und logisch aufgebaut sein.

4.1.1 Die Kostenrechnung als Führungsinstrument

Für den Aufbau eines erfolgreichen Controllings muss die Kostenrechnung als Führungsinstrument ausgebaut werden. Folgende Bedingungen müssen erfüllt werden:

- Ein erfolgreiches Führungsinstrument muss wichtige Informationen und Steuerungswerte (z.B. Budgetabweichungen) frühzeitig aufzeigen können. Dies ist nur möglich, wenn ein entsprechendes Budget in Form der Kostenrechnung vorhanden ist.
- Der Informationsfluss muss über alle Hierarchiestufen identisch sein. Eine gleiche "Sprache" schafft Transparenz und Klarheit.
- Die Kostenrechnung muss die organisatorische Gegebenheiten abbilden können. Nur so sind Kosten und Kostenursachen klar zuteilbar und damit steuerbar.

4.1.2 Komplexität des technischen Aufbaus des Instrumentes "Kostenrechnung"

Die technischen Möglichkeiten der Informatik erlauben es heute, sehr komplexe Systeme aufzubauen. Trotzdem sollte die notwendige Komplexität möglichst tief gehalten werden. Einfache Lösungen können besser und mit weniger Kosten weiterentwickelt werden. Zudem können einfache Systeme besser mit den bestehenden Systemen verknüpft werden. Dies erleichtert den Aufbau eines umfassenden Informationssystems.

5 Nutzen der Kostenrechnung für den Einwohnerrat

In der Privatwirtschaft wird die Kostenrechnung als internes Führungsinstrument ausgebaut. Diese innerbetriebliche Sicht wird gegen aussen bewusst nicht kommuniziert, weil es unter anderem die Basis für die Berechnung von Kostenansätzen ist. Der Aktionär erhält diese Sicht nicht. Ihn interessiert vor allem die Rendite, welche aus der Finanzbuchhaltung ersichtlich ist. Die Rolle des Einwohnerrates geht weiter als die eines Aktionärs. Die rein externe Sicht eines Aktionärs genügt nicht. Er braucht zusätzliche innerbetriebliche Kosteninformationen. Nur so kann er seine politische Führungsrolle wahrnehmen.

Mit der funktionalen Gliederung trägt das bisherige HRM-Rechnungsmodell diesem Anspruch Rechnung. Wie unter dem Abschnitt 2.2 erwähnt, stösst der Ausbau des HRM-Modells an Grenzen. Aus diesem Grund fordert der Kanton die Einführung einer Kostenrechnung. Die Kostenrechnung soll zusätzliche Informationen in einer besseren Qualität (grössere Kostenwahrheit und -transparenz) liefern. Grundsätzlich stellt sich die Frage für den Einwohnerrat, ob die bisherigen gewonnenen Informationen aus dem HRM-Modell für seine Führungsrolle genügen. Der Gemeinderat befürwortet einstimmig den Ausbau einer umfassenden Kostenrechnung als internes Führungsinstrument. Diese Informationen aus der Kostenrechnung können dem Einwohnerrat zusätzliche wertvolle Informationen liefern.

6 Beurteilung der Rechnungsmodelle für die Gemeinde Horw

6.1 Das Modell HRM mit Kostenausweis

Bei diesem Modell wird der Voranschlag wie bisher nach dem HRM erstellt. Analog dazu verändert sich auch die Rechnungsablage nicht. Der Kanton verlangt jedoch zusätzlich den Kostennachweis für alle Leistungsgruppen.

Vorteile:

- Die Form des Voranschlags ist bekannt. Der Einwohnerrat muss kein neues System kennen lernen.

Nachteile:

- Die Kostenrechnung wird als Schattenrechnung zwar nicht budgetiert, muss jedoch gebucht werden. Dies erfordert ein dauerndes Umdenken zwischen zwei verschiedenen Systemen. Durch diese Doppelspurigkeit leidet die Klarheit und Verständlichkeit.
- Die beiden Modelle führen unweigerlich zu Differenzen zwischen der bisherigen Sicht nach der funktionalen Gliederung und der neuen Sicht nach Kostenträger.
- Verwaltungsbetrieb und Einwohnerrat handeln nach unterschiedlichen Modellen.
- Da kein Budget zur Kostenrechnung vorhanden ist, eignet sich das Modell nur bedingt als Führungsinstrument.
- Der Ausbau von zwei Parallelsystemen ist technisch sehr komplex und wird deshalb an Grenzen stossen.

6.2 Das Modell Kostenrechnung

Beim Modell Kostenrechnung genügen in der Finanzbuchhaltung die Werte nach Arten. Die Gliederung nach Funktionen erübrigt sich, weil diese Gliederung neu in der Kostenrechnung abgebildet wird. Damit erübrigt sich die funktionale Gliederung in der Finanzbuchhaltung.

Vorteile:

- Das Modell ist über alle Hierarchiestufen gleich und damit klar und verständlich.
- Die gewonnenen Informationen können als Steuerungswerte für die strategische und operative Führung der Gemeinde verwendet werden. Einwohnerrat und Gemeindeverwaltung führen aufgrund der gleichen Informationsbasis.
- Das Modell kann aufgrund der organisatorischen Bedürfnisse jederzeit ausgebaut werden. Menge und Qualität der Führungsinformationen steigen damit.
- Der technische Ausbau muss nicht bei zwei Modellen weiterentwickelt werden.
- Das notwendige Wissen kann auf ein Modell konzentriert werden. Der Betreuungs- und Schulungsaufwand fällt tiefer aus.

Nachteile:

- Der Erfahrungswert fehlt weitgehend.
- Es gibt während der Übergangszeit einen Informationsbruch, weil die neuen Werte nicht mit den Werten der Vergangenheit verglichen werden können.
- Die Gemeinde Horw übernimmt eine gewisse Pionierrolle.

6.3 Das Modell WOV (Globalbudget)

Bei diesem Modell erteilen Sie ein Globalbudget mit konkreten Leistungszielen. Die Umstellung vom heutigen Modell HRM direkt auf ein Globalbudget ist ein Schritt mit vielen Unbekannten. Es macht Sinn, zuerst mit der Kostenrechnung die notwendigen Erfahrungen zu sammeln. Das Modell WOV sollte jedoch als mittelfristiges Ziel angestrebt werden.

7 Schlussfolgerung

Aufgrund dieser Überlegungen macht für die Gemeinde Horw nur die Einführung der Kostenrechnung Sinn. Wir begrüssen die Möglichkeit einer einheitlichen Kostenrechnung für Behörden und Verwaltung. Dieses Modell fördert Transparenz und Vertrauen.

8 Budget 2009

Sofern der Einwohnerrat dem Modell Kostenrechnung zustimmt, werden die Budgetverantwortlichen das Budget 2009 erstmals auf den Kostenstellen erarbeiten (blaue Felder).

		Budget 2009 kann nur auf dieser Ebene mit den Vorjahren verglichen werden. Aber auch hier kann es bei einzelnen Kontis zu leichten Verzerrungen kommen.									
		Vorkostenstellen		Hauptkostenstellen		Kostenträger		Budget 2009	Budget 2008	Rechnung 2007	
		100110	200110	300110	etc.	500100	500200	etc.			
								Total Arten Neuer Mandant	Total Arten bisheriger Mandant		
300.01	Kommissionen ER								Summe 300.01	Summe 300	Summe 300
300.02	Kommissionen GR								Summe 300.02		
301.01	Löhne nach öffentlich rechtlich								Summe 301.01		
301.02	z.B Löhne privatrechtlich								Summe 301.02		
	nach Artengliederung HRM ; nach Bedarf ausbaubar										
310	Sachaufwand								Summe 310	Summe 310	Summe 310
320	Zinsaufwand								Summe 320	Summe 320	Summe 320
330	Abschreibungen								Summe 330	Summe 330	Summe 330
etc.	Die Anzahl Kontis auf der Achse Arten reduziert sich massiv auf ca. 50 bis 100 Konti!								etc.		
		Total 1	Total 1	Total 1	Total 1	Total 1	Total 1	Total 1			
			x	x	x	x	x	x			

Dem Einwohnerrat wird das Budget der Kostenstellen und Kostenträger sowie das Budget nach Arten zur Genehmigung vorgelegt.

Gemäss dem Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden sind die Stimmberechtigten nicht zuständig für die Genehmigung der Kostenumlagen. Die Schlüssel für die Kostenumlagen liegen in der Kompetenz des Gemeinderates. Der GPK werden als zukünftige Controllingkommission diese Schlüssel zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Beim Voranschlag 2009 werden für den blauen Bereich keine Vergleichszahlen aus den Rechnungen der Vorjahre zur Verfügung stehen. Die Finanzverwaltung wird jedoch das Budget 2008 auf das System Kostenstellen/Kostenträger umschreiben, damit das Budget 2009 mit dem Budget 2008 verglichen werden kann. Das Budget 2009 wird in den Einzelpositionen Unsicherheiten ausweisen. Diese werden mit dem ersten Rechnungsabschluss 2009 zu Tage treten. Es ist wichtig, dass der Einwohnerrat diese Ungenauigkeiten in der Umstellungsphase unterstützt. Ein Einbezug der zukünftigen Controllingkommission ist deshalb dringend notwendig.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen

- dass der Voranschlag der Gemeinde Horw nach dem Modell "Kostenrechnung" erstellt wird.

Markus Hool
Gemeindepräsident

Martin Eiholzer
Gemeindeschreiber-Stellvertreter



E I N W O H N E R R A T

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1368 des Gemeinderates vom 30. April 2008
 - gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
 - in Anwendung von Art. 52 der Gemeindeordnung vom 25. November 2007
-

Der Voranschlag wird nach dem Modell "Kostenrechnung" erstellt.

Horw, 29. Mai 2008

Brigitte Germann-Arnold
Einwohnerratspräsidentin

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

Publiziert: