

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1662
vom 28. Mai 2020
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Finanzstrategie 2026

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Die Gemeinde Horw hat in den letzten Jahren aufgrund von Sondereffekten bei den Steuereinnahmen überraschend gute Rechnungsabschlüsse verzeichnen können. Dies hat es erlaubt, die Verschuldung abzubauen, hohe Investitionen ohne zusätzliche Verschuldung zu finanzieren und das Eigenkapital der Gemeinde zu erhöhen.

Allerdings zeichnen sich für die Zukunft grosse Fragezeichen ab. Gemäss heutigem Stand der Dinge werden die Sondereffekte bei den Steuern spätestens im Jahr 2021 entfallen und es ist mit einem massiven Rückgang der Steuereinnahmen zu rechnen. Gleichzeitig werden die Transferzahlungen in den Finanzausgleich stark steigen und die Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) dürfte sich negativer auswirken als ursprünglich angenommen. Zudem wurden der Gemeinde Veränderungen im Steuersubstrat signalisiert (Wegzüge). Gemäss dem aktuellen Finanzplan zeichnet sich ein strukturelles Defizit ab und es wird sich die Frage stellen, wie der Finanzhaushalt im Gleichgewicht gehalten werden kann und bei welchen Kriterien der Steuerfuss verändert werden muss.

Der Gemeinderat hat deshalb Anfang 2020 entschieden, unter Beizug von Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Kriens, die bisherige und die absehbare künftige Entwicklung der Gemeindefinanzen genauer zu analysieren und eine Finanzstrategie zu entwickeln, in der Ziele für die Zukunft formuliert und mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt werden.

Die Finanzstrategie soll den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Gemeinde aufzeigen und die Basis schaffen, dass rechtzeitig gehandelt werden kann, wenn die pessimistischen Zukunftsprognosen tatsächlich eintreffen sollten.

Aus Sicht des Gemeinderates soll die Finanzstrategie die Leitplanken für die Finanzpolitik der nächsten Jahre abstecken. Der Gemeinderat informiert darin über die von ihm verfolgten Ziele und die Massnahmen, mit denen für Horw auch in Zukunft gesunde Gemeindefinanzen sichergestellt werden. Gesunde Gemeindefinanzen sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Horw eine attraktive Gemeinde bleibt und ausreichenden Handlungsspielraum hat, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Dies ist auch eine wichtige Bedingung der Gemeindestrategie von Horw.

2 Vorgehen

Gestützt auf eine umfassende Analyse der finanziellen Ausgangslage mit Ausblick für die Zukunft und unter Berücksichtigung des aktuellen Wissensstands wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum für die Gemeinde Horw ermittelt. Gestützt darauf wurden finanzpolitische Leitsätze erarbeitet und daraus die Finanzstrategie 2021 – 2026 abgeleitet.

3 Zusammenfassung der aktuellen Finanzsituation und der Finanzperspektiven

Im Hinblick auf die Formulierung der Finanzstrategie können die aktuelle Finanzsituation und die Finanzperspektiven für die Gemeinde Horw wie folgt beurteilt werden:

3.1 Positive Aspekte (Stärken / Chancen)

- Horw weist eine solide Bilanz mit einer starken Eigenkapitalbasis aus.
- Horw weist aktuell ein Nettovermögen pro Einwohner aus und hat noch Potenzial für die Aufnahme von Fremdkapital.
- Horw hat einen tiefen Steuerfuss von 1.45 Einheiten und kann diesen vorläufig auch beibehalten, wenn die prognostizierte Lücke bei den Einnahmen eintrifft.
- Horw kann finanzielle Schwierigkeiten aus eigener Kraft auffangen. Im schlechtesten Fall verfügt die Gemeinde Horw über Spielraum bei der Gestaltung des Steuerfusses und bleibt weiterhin steuergünstig.
- Horw hat in den vergangenen Jahren viel in die Erneuerung der Infrastruktur investiert. Die zukünftigen Investitionsrechnungen werden dadurch entlastet.
- Die aktuelle Bautätigkeit in der Gemeinde eröffnet der Gemeinde zusätzliches Einnahmepotenzial (Erhöhung der Einwohnerzahl, zusätzliche Steuereinnahmen).
- Der Gemeinderat hat in den letzten Jahren eine langfristig ausgerichtete und vorsichtige Finanzpolitik verfolgt und will es auch in Zukunft tun.
- Die gute finanzielle Lage und der tiefe Steuerfuss, aber auch die guten Infrastrukturen und öffentlichen Leistungen machen Horw auch in Zukunft als Wohnort und als Standort für Firmen attraktiv.

3.2 Kritische Aspekte (Schwächen / Risiken)

- Die aktuell sehr gute Finanzsituation der Gemeinde Horw ist primär ausserordentlichen Steuererträgen in den Jahren 2018 und 2019 zu verdanken.
- Ohne diese ausserordentlichen Steuereffekte weist Horw ein strukturelles Defizit in der Höhe von etwa 3/20 Steuereinheiten aus.
- Die Fiskaleinnahmen als Haupteinnahmequelle hängen von externen Faktoren und Entscheiden Dritter ab. Die Gemeinde kann nur indirekt über die Gestaltung der Rahmenbedingungen Einfluss nehmen.
- Die Steuereinnahmen sind zu einem gewichtigen Teil vom Steueraufkommen einer begrenzten Zahl von sehr guten Steuerzahlenden abhängig. Prognosen sind deshalb immer mit Unsicherheiten behaftet (Zuzüge, Wegzüge, Erbschaften, Wirtschaftslage, politische Prozesse etc.).
- Bis 2023 wird die Gemeinde an die Grenze der finanzpolitischen Vorgaben stossen (Verschuldung, Eigenkapital, Selbstfinanzierung der Investitionen, ausgeglichene Rechnung), dies aufgrund der aktuellen Finanzperspektiven.
- Die demografische Entwicklung in Horw (Zuzüge, Wegzüge, Veränderung der Bevölkerungsstruktur) kann für Horw Mehrausgaben (Bildung, Soziales, Infrastrukturen) und Mindereinnahmen (Entfall guter Steuerzahlender) zur Folge haben.
- Viele Ausgaben der Gemeinde sind gebunden. Deshalb sind für Horw die Möglichkeiten für Entlastungsmassnahmen auf der Ausgabenseite beschränkt.

4 Finanzpolitische Leitsätze für die Gemeinde Horw

Auf Basis der aktuellen Ausgangslage und den absehbaren finanziellen Perspektiven sollen für die Gemeinde Horw die folgenden finanzpolitischen Leitsätze gelten:

4.1 Wir setzen auf eine stetige und verlässliche Finanzpolitik (Ziff. 10 Gemeindestrategie)

Die Gemeinde Horw will weiterhin einen gesunden Finanzhaushalt haben. Dank gesunder Gemeindefinanzen und einem Steuerfuss, der zu den tiefsten in der Agglomeration Luzern zählt, soll die Gemeinde als Wohnort und als Standort für Unternehmen langfristig attraktiv bleiben.

4.2 Wir behalten unseren attraktiven Steuerfuss bei

- Der Steuerfuss soll nach Möglichkeit auf dem heutigen Niveau von 1.45 Steuereinheiten gehalten werden.
- Aus den ausserordentlichen Steuererträgen der Jahre 2018 bis 2020 werden zweckgebundene Reserven im Eigenkapital gebildet, die es erlauben, einen Teil der zu erwartenden Steuerausfälle und höheren Finanzausgleichszahlungen aufzufangen.
- Eine Senkung des Steuerfusses auf weniger als 1.45 Steuereinheiten soll dann vorgenommen werden, wenn wahrscheinlich ist, dass diese aufgrund der ordentlich zu erwartenden Steuereinnahmen mindestens fünf Jahre beibehalten werden kann, ohne die Ziele der Finanzstrategie zu verletzen.
- Eine Steuererhöhung wird dann in Betracht gezogen, wenn absehbar wird, dass die Ziele der Finanzstrategie über mehrere Jahre nicht eingehalten werden können und die vorgegebenen Interventionswerte erreicht werden.

4.3 Wir planen langfristig und limitieren unsere Investitionen

- Horw investiert nachhaltig und sichert den hohen Standard der öffentlichen Infrastruktur durch eine langfristige koordinierte Planung (Ziff. 7 Gemeindestrategie).
- Die Infrastrukturen der Gemeinde sollen laufend unterhalten werden, damit sie eine möglichst hohe Lebensdauer haben.
- Es wird eine langfristige Investitionsplanung erstellt, die den ungefähren Investitionsbedarf für die nächsten 10 Jahre aufzeigt.

4.4 Wir begrenzen unsere Verschuldung

- Die Gemeinde begrenzt die Nettoverschuldung (nach Abzug des Finanzvermögens), damit den kommenden Generationen keine übermässigen Lasten aufgebürdet werden.
- Die Gemeinde strebt eine hohe Deckung des Verwaltungsvermögens mit Eigenkapital an, um die Verschuldung in Grenzen zu halten.
- Die Gemeinde strebt an, über einen längeren Zeitraum die Investitionen ins Verwaltungsvermögen aus dem Cashflow finanzieren zu können.

4.5 Wir bewahren uns den finanzpolitischen Handlungsspielraum

- Der Gemeindefinanzhaushalt soll so gesund sein, dass auch Steuerausfälle, ausserordentliche Investitionen, Kostenüberwälzungen oder neue freiwillige Leistungen aufgefangen werden können.
- Die Gemeinde setzt die finanzpolitischen Zielvorgaben bewusst strenger an als die vom Kanton für die Gemeinden angegebenen Maximal- bzw. Minimalwerte und sie definiert zusätzliche Zielvorgaben, um einen soliden Finanzhaushalt nachhaltig sicherstellen zu können.
- Die Gemeinde bringt im politischen Willensbildungsprozess kantonal und regional ihre Interessen aktiv ein und nimmt Einfluss, damit der finanzpolitische Handlungsspielraum von Horw nicht durch übergeordnete Gesetze und Vorgaben eingeschränkt wird.
- Die Gemeinde stellt mit ausreichenden Kreditlimiten sicher, dass jederzeit Liquidität beschafft werden kann.

- In der jährlichen Finanzplanung werden jeweils auch Überlegungen zum Plan B aufgeführt, das heisst für den Fall, dass sich die Finanzsituation schlechter als erwartet entwickeln sollte.
- Bei absehbaren negativen Entwicklungen wird rechtzeitig und vorausschauend reagiert.
- Die Finanzabteilung der Gemeinde führt eine Liste mit möglichen Massnahmen, die notfalls für eine Entlastung des Gemeindefinanzhaushaltes geprüft werden könnten.

4.6 Wir erhalten unser Finanzvermögen den künftigen Generationen

- Das Finanzvermögen soll für die Gemeinde Horw in den nächsten Jahren erhalten werden.
- Die Liegenschaften des Finanzvermögens sollen ausreichende Finanzerträge generieren (aktive Bewirtschaftung der Liegenschaften).
- Verkäufe von Liegenschaften und anderen Vermögenswerten widersprechen der Immobilienstrategie und sind zu vermeiden.

4.7 Wir überprüfen unsere Leistungen regelmässig

- Die Gemeinde überprüft ihre Leistungen regelmässig und nutzt die Chancen zur Verbesserung der Effektivität (tun wir die richtigen Dinge?) und der Effizienz (tun wir die Dinge richtig?).
- Die Gemeinde ist zurückhaltend bei der Einführung neuer freiwilliger Leistungen.
- Die Gemeinde zeigt bei Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen die finanziellen Folgen auf (Kosten, Folgekosten, finanzielle Risiken, Auswirkung auf Finanzhaushalt)

4.8 Wir bemühen uns laufend um Effizienzsteigerungen

- Die Gemeinde will ihre Leistungen mit möglichst tiefen Kosten erzielen.
- Die Gemeinde holt bei Investitionen und anderen grösseren Ausgaben Konkurrenzofferten ein.
- Das neue Rechnungsmodell nach HRM2 wird genutzt, um innerhalb der 18 Aufgabenbereiche und 73 Leistungsgruppen unternehmerisches Denken und Optimierungen zu fördern (Vorgaben für Leistungsziele und Globalbudgets, Handlungsspielraum für Effizienzsteigerungs-massnahmen).
- Geeignete Anreize sollen Effizienzbemühungen in den einzelnen Aufgabenbereichen belohnen.

4.9 Wir bewahren uns vor unerwarteten Überraschungen

- Die Gemeinde baut ihr Risikomanagement aus.
- Die Gemeinde beurteilt die finanziellen Folgen ihrer Planungen (z. B. Bauzonen, Wohnungsbau, Folge von politischen Entscheiden).
- Die Gemeinde berücksichtigt finanzielle Risiken bei ausgelagerten Betrieben (Beteiligungsstrategie).
- Die Gemeinde verfolgt in einem «Finanzcockpit» die finanzielle Entwicklung und ihre Treiber.

4.10 Wir schaffen Potenzial für eine nachhaltige finanzielle Entwicklung

- Die Gemeinde fördert Massnahmen, um die Wohnattraktivität weiter zu erhöhen (gute Infrastrukturen, Schulen, Sozial- und Gesundheitswesen, vertretbare Gebühren, Smart City etc.).
- Die Gemeinde schafft durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und durch planerische Massnahmen zusätzliches Steuersubstrat.
- Die Gemeinde schafft optimale Rahmenbedingungen für KMU- und Gewerbebetriebe sowie Startups (Ziff. 8 Gemeindestrategie).
- Die Gemeinde motiviert ihre Einwohner, auch das Steuerdomizil ihrer Firmen in die Gemeinde zu verlegen.

5 Finanzstrategie 2021-2026

Auf Basis der formulierten Leitsätze wird für den Zeitraum von 2021 bis 2026 eine Finanzstrategie formuliert, die es erlaubt, den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw trotz den absehbaren Herausforderungen im Gleichgewicht zu halten.

5.1 Allgemeine Zielvorgaben

Für die Gewährleistung eines gesunden Finanzhaushalts sollen grundsätzlich die folgenden Zielvorgaben eingehalten werden:

- Die Erfolgsrechnung soll über einen Zeitraum von 5 Jahren ausgeglichen sein.
- Die Nettoverschuldung darf maximal auf 2'500 Franken pro Einwohner steigen.
- Das Eigenkapital soll mindestens 80 Prozent des Verwaltungsvermögens betragen (vgl. Art. 9 Finanzreglement).
- Der Cashflow aus Geschäftstätigkeit soll für den Zeitraum Budget und Finanzplanjahre (AFP) mindestens so hoch sein wie die Abschreibungen (Art. 9 Finanzreglement).
- Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen sollen in einem Zeitraum von 7 Jahren (inkl. Budgetjahr) zu 100 Prozent mit selbst erwirtschafteten Mitteln (Cashflow) finanziert werden.

5.2 Spezielle Vorgaben für den Planungszeitraum 2021 bis 2026

Unter Berücksichtigung der ausserordentlichen Erträge in den Jahren 2018 bis 2020 und der aufgrund der dargelegten Szenarien absehbaren finanzpolitischen Herausforderungen sollen für den Zeitraum 2021 bis 2026 die folgenden speziellen Vorgaben gelten:

- Die Rechnungsüberschüsse der Jahre 2018 bis 2020 können im Maximalbetrag von 20 Mio. Franken zur Abfederung der Einnahmenschwünge und der hohen Finanzausgleichszahlungen in den Jahren 2021 bis 2026 eingesetzt werden.
- Es sollen bereits ab dem Budget 2021 zusätzliche Massnahmen ergriffen werden, um den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw zu entlasten und das strukturelle Defizit zu vermindern (Effizienzsteigerungen und Überprüfung des Leistungsportfolios). Ziel ist es, durch Effizienzgewinne jährlich real 1 % des Personal- und Sachaufwands einzusparen.
- In den nächsten zehn Jahren sollen im Durchschnitt jährlich maximal 4 Mio. Franken im allgemeinen Finanzhaushalt und maximal 2 Mio. Franken in den Spezialfinanzierungen investiert werden (Total 40 bzw. 20 Mio. Franken).
- Für baulichen Unterhalt und Instandhaltung sollen jährlich in der Erfolgsrechnung mindestens 2.5 Mio. Franken bereitgestellt werden.
- Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen sollen zu mindestens 50 Prozent mit selbst erwirtschafteten Mitteln (Cashflow aus Geschäftstätigkeit) finanziert werden.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Finanzstrategie 2021 – 2026 zur Kenntnis zu nehmen.



Ruedi Burkard
Gemeindepräsident



Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

- Anhang: Finanzstrategie 2026

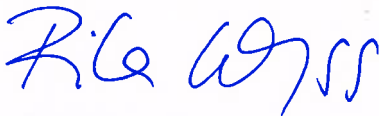
EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1662 des Gemeinderates vom 28. Mai 2020
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- in Anwendung von Art. 28 Abs. 3 und Art. 31 Abs 1 lit. a der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

Die Finanzstrategie 2021 – 2026 wird zur Kenntnis genommen.

Horw, 25. Juni 2020



Rita Wyss
Einwohnerratspräsidentin



Irene Arnold
Gemeindeschreiberin

Publiziert:

26. JUNI 2020