G E M E I N D E R A T

12 70

Gemeindehausplatz 1
Postfach
6048 Horw
www.horw.ch

Kontakt Hans-Ruedi Jung
Telefon 041 349 12 70
Telefax 041 349 14 82
E-Mail hans-ruedi.jung@horw.ch

An die Mitglieder
des Einwohnerrates
der Gemeinde Horw

9. Januar 2013 G1.04.04

Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 612/2012 von Rölli Urs, FDP, und Mitunterzeichner: Controlling-Instrumente der Gemeinde Horw

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. August 2012 ist von Rölli Urs, FDP, und Mitunterzeichner, folgende Interpellation eingereicht worden:

"Die Jahresrechnungen der Gemeinde Horw weisen gegenüber dem Budget teilweise grössere Abweichungen auf. Um die Ergebnisse steuern zu können, bedarf es Instrumente zum unterjährigen Finanz- und Aufgabencontrolling. So kann gewährleistet werden, dass die Rechnungen nicht schlechter als budgetiert abschliessen oder rechtzeitig entsprechende Massnahmen ergriffen werden können.

Prozentuale Abweichung Rechnung vs. Budget anhand der "laufenden Rechnung":

Jahr 2008: Aufwand + 2.01 % / Ertrag + 2.12 %
Jahr 2009: Aufwand + 3.20 % / Ertrag + 3.22 %
Jahr 2010: Aufwand + 3.60 % / Ertrag + 3.99 %
Jahr 2011: Aufwand + 4.48 % / Ertrag + 8.45 %

Ich bitte den Gemeinderat, folgende Fragen im Zusammenhang mit den vergangenen Rechnungen zu beantworten:

1. A) Besteht in der Gemeinde Horw ein Finanz- und Aufgabencontrolling?
   B) Welche Bereiche werden darin abgedeckt?
   C) Welche Bereiche unterliegen keinem Controlling?

2. In welcher Periodizität wird dieses Controlling angewendet?

3. Welche Massnahmen (Korrekturen) hat der Gemeinderat im Jahr 2011 durch das unterjährige Finanz- und Aufgabencontrolling beschlossen, damit die Rechnung 2011 im Gesamtaufwand nicht schlechter abschliesst als budgetiert?

4. Konnten nicht budgetierte gebundene Mehrausgaben aufgrund des Controllings bzw. der Steuerung verhindert werden, sodass es für die Rechnung positiv war?

5. Welche relevanten Problemfelder haben sich mit dem Controlling herauskristallisiert?

6. Ist es dem Gemeinderat mit den vorhandenen Instrumenten möglich, die Ausgaben und Einnahmen so zu steuern, dass keine zusätzliche Verschlechterung der Rechnung resultiert?

7. Die Mehrerträge wurden in den Jahren 2008-2010 praktisch 1:1 durch Zusatzaufwände absorbiert. Ist dies dem Zufall zuzuschreiben oder wurde beim Controlling entsprechend darauf hingearbeitet?

Für die Beantwortung der erwähnten Punkte danke ich bestens."

Zu den Fragen nehmen wir auf den nachfolgenden Seiten ausführlich Stellung.

Freundliche Grüsse

Markus Hool
Gemeindepräsident

Daniel Hunn
Gemeindeschreiber

GEMEINDERAT

Interpellation Nr. 612/2012

Controlling-Instrumente der Gemeinde Horw

20. Dezember 2012 / Meinrad Hermann

Inhaltsverzeichnis

1 Das Controllingsystem der Gemeinde Horw 5
1.1 Gesetzliche Grundlage 5
1.2 Lösungsansatz der Gemeinde Horw 5
1.3 Controlling Stufe Einwohnerrat 7
1.3.1 Vision Horw 7
1.3.2 Strategische Grundlagenpapiere 7
1.3.3 Budget und Jahresplan / Rechnung und Jahresbericht 7
1.4 Controlling Stufe Gemeinderat und Verwaltung 7
1.4.1 Zieldefinierungsprozess 7
1.4.2 Trimesterberichte 8
1.4.3 Jahresbericht Stufe Gemeinderat 8
2 Beantwortung der Fragen 8
2.1 Fragen zum Finanz- und Aufgabencontrolling 8
2.1.1 Frage 1A 8
2.1.2 Zu Frage 1B 9
2.1.3 Zu Frage 1C 9
2.2 **Zu Frage 2 ..... 9**
2.3 **Zu Frage 3 ..... 9**
2.3.1 Unterjährige Steuerungsmöglichkeiten 9
2.3.2 Analyse der Budgetabweichungen der Rechnung 2011 10
2.4 Zu Frage 4 11
2.5 Zu Frage 5 11
2.5.1 Problemfeld 1: Fehlende Leistungsaufträge 11
2.5.2 Problemfeld 2: Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden 12
2.5.3 Problemfeld 3: Kurzfristiges Handeln verhindert nachhaltige Lösungsansätze 12
2.6 Zu Frage 6 12
2.7 Zu Frage 7 13

1 Das Controllingsystem der Gemeinde Horw

1.1 Gesetzliche Grundlage

Das neue Gemeindegesetz verpflichtet die Gemeinden zur Einrichtung eines Controllingsystems.

Folgende Anforderungen müssen erfüllt sein:

- Mindestanforderungen an die demokratische Führung der Gemeinde
- Rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verfahrensabläufe
- Gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes

Die Anforderungen an die politische, strategische und demokratische Steuerung sind in den Vorschriften des Gemeindegesetzes und der Gemeindeordnung konkret ausgestaltet. Dies gilt grösstenteils auch für die finanzielle Steuerung des Gemeindehaushaltes.

Die Ausgestaltung des Verwaltungscontrollings wurde den Gemeinden überlassen, damit sie dieses nach der Grösse und Struktur der Gemeindeverwaltung aufbauen können.

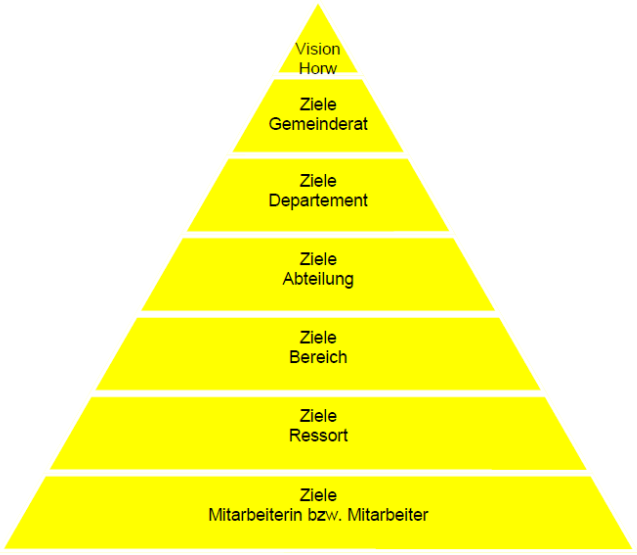
1.2 Lösungsansatz der Gemeinde Horw

In der Gemeinde Horw wurde das Controllingsystem in der Organisationsverordnung wie folgt geregelt:

Art. 13
Führungsmodell
Die Führung basiert auf folgendem Grundmechanismus bzw. Regelkreis:

Art. 14
Führung mit Zielen

1 Geführt wird mit Zielen (Management by Objectives, MbO), wobei die Ziele wie nachstehend festgelegt werden:



2 Die Ziele werden zwischen der vorgesetzten Stelle und der nächst unteren Instanz in gegenseitiger Absprache schriftlich festgelegt.

3 Die Zielerreichung wird von den Mitarbeitenden mittels Selbstkontrolle periodisch überprüft. Bei Zielabweichungen und Problemen erfolgt eine frühzeitige Information an die vorgesetzte Stelle. In Ausnahmefällen kann eine Rückdelegation der Aufgabe erfolgen.

4 Die Zielerreichung wird anlässlich des Mitarbeitergesprächs Ende Jahr zwischen Vorgesetzten und den Mitarbeitenden überprüft. Bei Abweichungen werden mögliche Korrektur- bzw. Verbesserungsmassnahmen festgelegt

5 Bei der Festlegung von Zielen ist zu unterscheiden zwischen:

a) Standardzielen:	Operative Ziele, welche das Tagesgeschäft bestimmen.
b) Innovationszielen:	Verbesserungsziele, Zukunftsziele, welche die Leistungen des Tagesgeschäfts verbessern.
c) Persönliche Entwicklungszielen:	Z.B. Weiterbildung, etc. Diese Ziele schaffen die Voraussetzungen, dass die Standard- und die Innovationsziele erreicht werden.

6 Ziele müssen SMART sein:

S	Spezifisch	Ziele müssen eindeutig definiert sein.
M	Messbar	Ziele müssen messbar sein (wer was wann wie viel, wie oft).
A	Angemessen	Ziele müssen erreichbar sein (Ressourcen).
R	Relevant	Ziele müssen bedeutsam sein (Mehrwert).
T	Terminiert	Zu jedem Ziel gehört eine klare Terminvorgabe.

Art. 15
Berichtswesen

1 Das Finanzdepartement erstellt pro Trimester einen Bericht mit folgendem Inhalt:

a) Zusammenfassung des Trimesterergebnisses in einem Kurzbericht.
b) Liquidität.
c) Vergleich zwischen Budget- und Rechnung.
d) Stand der laufenden Investitionen.
e) Allfällig eingeleitete Korrekturmassnahmen bzw. Anträge an den Gemeinderat über einzuleitende Korrekturen im Hinblick auf die Einhaltung des Voranschlags bzw. eine positive Entwicklung des Finanzhaushalts.

Der Bericht ist dem Gemeinderat in der Regel innert 30 Tagen nach Trimesterende vorzulegen.

2 Alle Departemente erstellen einen Jahresbericht mit einem Ist-Soll-Vergleich mit folgenden Aussagen, gegliedert nach Abteilung, Bereich bzw. Ressort:

a) Stand der Erreichung jedes im Jahresplan gesetzten Ziels.
b) Statistische Angaben von wesentlicher Bedeutung mit Vorjahresvergleich und Begründung von Abweichungen.
c) Allfällig eingeleitete Korrekturmassnahmen bzw. Anträge an den Gemeinderat über einzuleitende Korrekturen.

Jahresberichte sind dem Gemeinderat bis spätestens Mitte März des Folgejahres zur Genehmigung vorzulegen.

1.3 Controlling Stufe Einwohnerrat

1.3.1 Vision Horw

Am 14. Februar 2008 hat der Gemeinderat die Vision der Gemeinde Horw verabschiedet. In dieser Vision sind die Mission, die Ziele für die Gemeinde Horw, die Leitsätze für die Verwaltung, für die Schule und für das Kirchfeld sowie unsere Werte definiert.

1.3.2 Strategische Grundlagenpapiere

Die Vision der Gemeinde Horw wird im Legislaturplan und im Finanz- und Aufgabenplan konkretisiert.

Der Legislaturplan wird jeweils zu Beginn der Legislatur vom Gemeinderat erarbeitet und verabschiedet. Mit der neuen Gemeindeordnung wird der Legislaturplan nicht mehr dem Einwohnerrat vorgelegt.

Der Finanz- und Aufgabenplan wird vom Gemeinderat jährlich aktualisiert und als Bericht und Antrag dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Finanz- und Aufgabenplan wurde in den letzten Jahren laufend als Strategiepapier ausgebaut.

1.3.3 Budget und Jahresplan / Rechnung und Jahresbericht

Die im Finanz- und Aufgabenplan definierten Aufgaben werden jährlich im Voranschlag präzisiert und dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorgelegt. Parallel dazu erhält er auch den Jahresplan. Mit Abschluss der Rechnung und dem Jahresbericht gibt der Gemeinderat Rechenschaft über die Zielerreichung.

1.4 Controlling Stufe Gemeinderat und Verwaltung

1.4.1 Zieldefinierungsprozess

Parallel zum Budget erarbeitet der Gemeinderat die Ziele für das nächste Jahr. In diesen Prozess werden sowohl Kader wie auch die Fraktionen des Einwohnerrates miteinbezogen. So führte der Gemeinderat zusammen mit dem Kader anlässlich der Kadertagung im Frühjahr 2011 ein Brainstorming für die Jahresziele 2012 durch. Zudem hat der Gemeinderat den Entwurf der Jahresziele mit den Fraktionen des Einwohnerrates besprochen.

Diese übergeordneten Jahresziele werden entlang der Hierarchie bis auf die Ziele Mitarbeiter hinuntergebrochen. Die Mitarbeiterziele werden im Mitarbeitergespräch definiert und festgelegt.

1.4.2 Trimesterberichte

In den letzten Jahren wurden im Zusammenhang mit der Einführung Kostenrechnung folgende neue Instrumente aufgebaut:

- Anlagebuchhaltung
- Zeit- und Leistungserfassung
- Kostenumlagen
- Aufbau des neuen Mandanten im ABACUS inkl. Schnittstellen zu den Nebenbuchhaltungen Kreditoren, Debitoren und Lohn

Die Einführung der Kostenrechnung war zeitintensiver als ursprünglich angenommen. Mit dem Entscheid, dass die Gemeinde Horw das Budget nach KORE erstellt, musste die gesamte Buchhaltung in einem neuen Mandanten neu definiert werden. Insbesondere das Berichtswesen der ABACUS-Buchhaltung musste völlig neu definiert werden.

Die Trimesterberichte sind auf der Struktur der Kostenrechnung aufgebaut.

Die Daten werden von unten nach oben verdichtet. Damit beginnt das Berichtswesen auf der Stufe Abteilung/Ressort.

Die Budgets der Abteilungen/Ressorts sind detailliert auf Kostenstellen gemäss Aufgaben aufgeteilt. Die Budgetverantwortlichen haben jederzeit Zugriff auf aktuelle Kontoauszüge. Auf dieser Stufe erfassen die einzelnen Bereiche ihre Geschäftsfälle. Zudem finden regelmässige Rapporte mit dem Departement statt. Mit dem Sharepoint besteht eine zentrale Plattform. Auf dieser Plattform werden nebst den Pendenzen auch die Trimesterberichte der Stufe Abteilung/Ressort verwaltet. Die Budgetverantwortlichen können während dem Jahr jederzeit Budgetabweichungen kommentieren. Die Controllingberichte „Pendenzen“ werden dem Gemeinderat monatlich und Controllingberichte „Rechnung“ der Stufe Abteilung/Ressort werden pro Trimester in verdichteter Form dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Auf der Stufe Gemeinderat werden von der Finanzverwaltung die finanzrelevanten Entscheide gesammelt und in der Liste „Gemeinderatskredite“ aufgearbeitet. Auf Wunsch der GPK wird diese Liste seit Sommer 2011 periodisch der GPK zur Kenntnisnahme zugestellt.

1.4.3 Jahresbericht Stufe Gemeinderat

Seit 2009 erstellt der Gemeinderat einen Jahresbericht. Jedes Departement hält Rückschau und definiert Massnahmen für die Zukunft.

2 Beantwortung der Fragen

2.1 Fragen zum Finanz- und Aufgabencontrolling

2.1.1 Frage 1A

Besteht in der Gemeinde Horw ein Finanz- und Aufgabencontrolling?

Nach bisheriger gesetzlicher Regelung hat der Kanton die Ausgestaltung des Finanz- und Aufgabencontrollings den Gemeinden überlassen. Wie oben dargestellt hat die Gemeinde ein Controlling. Während die Anforderungen eines Finanzcontrollings erfüllt sind, vermögen die bestehenden Instrumente (Pendenzenkontrolle) den Anforderungen für ein aussagekräftiges Aufgabencontrolling kaum zu genügen. Dazu sind klare betriebliche Leistungsaufträge notwendig.

Der Kanton hat seine finanzpolitische Gesamtsteuerung im Rahmen der Einführung von HRM2 erneuert. Die Ausrichtung der politischen Steuerung auf strategische Ziele und konkrete betrieb-

liche Wirkungen hat sich beim Kanton bewährt. Mit der geplanten Einführung des HRM2 ab 2018 wird der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden analoge, auf die Bedürfnisse der Gemeinden zugeschnittene Steuerungsinstrumente prüfen und in geeigneter Form einführen.

Unabhängig davon hat der Gemeinderat im Legislaturplan 2012 – 2016 die Definition von Leistungsaufträgen und Globalbudget zum Ziel gesetzt.

2.1.2 Zu Frage 1B

Welche Bereiche werden im Finanz- und Aufgabencontrolling abgedeckt?

Wie oben dargestellt umfasst das Controlling die Finanzen und die Pendenzen. Da die Jahresziele ebenfalls als Pendenzen erfasst werden, umfasst das Controlling alle Bereiche der Gemeinde.

2.1.3 Zu Frage 1C

Welche Bereiche unterliegen keinem Controlling?

Es gibt zwar kein systematisches Aufgabencontrolling, aber das vorhandene Finanzcontrolling mit Pendenzenkontrolle deckt alle Bereiche ab.

2.2 Zu Frage 2

In welcher Periodizität wird dieses Controlling angewendet?

Die Periodizität des Controllings ist abhängig von der Organisationsstufe. Während auf der Stufe Abteilung/Ressort ein Controlling jederzeit möglich ist (Kontozugriff ABACUS, Pendenzenkontrolle Sharepoint, Departementsrapporte) werden auf der Stufe Gemeinderat bei den Pendenzen monatlich und bei den Finanzen pro Trimester Controllingberichte erstellt. Auf der Stufe Einwohnerrat wird jährlich Bericht erstattet.

2.3 Zu Frage 3

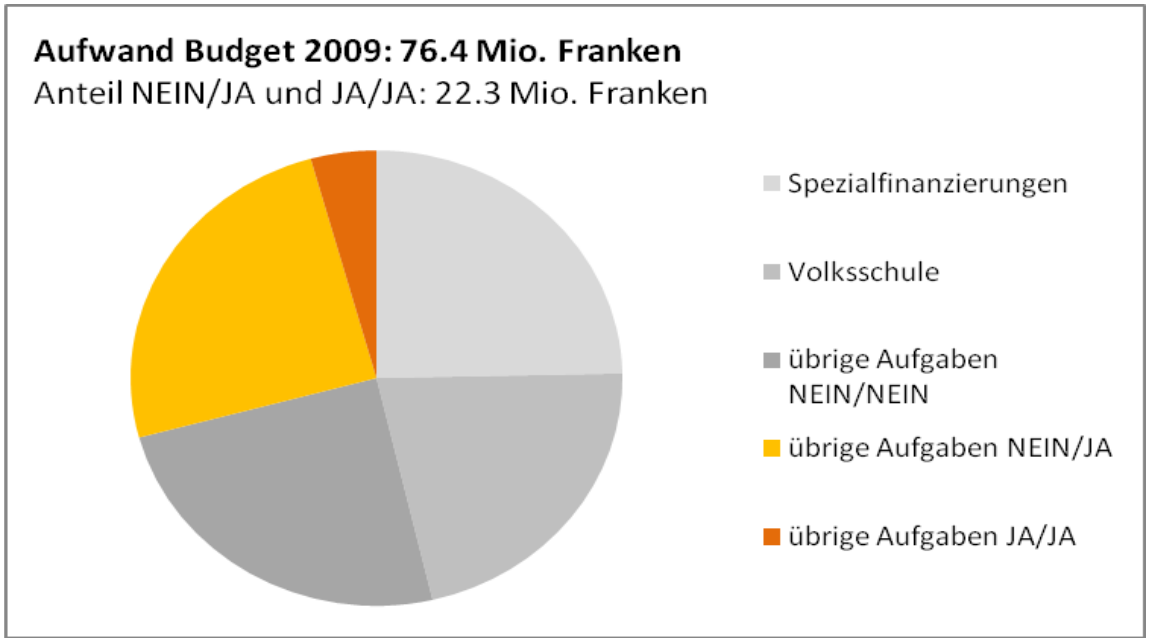
Welche Massnahmen (Korrekturen) hat der Gemeinderat im Jahr 2011 durch das unterjährige Finanz- und Aufgabencontrolling beschlossen, damit die Rechnung 2011 im Gesamtaufwand nicht schlechter abschliesst als budgetiert?

2.3.1 Unterjährige Steuerungsmöglichkeiten

Es macht Sinn, im Vorfeld der Beantwortung der Frage der Interpellation das mögliche unterjährige Steuerungspotenzial der Gemeinde Horw näher zu umschreiben.

Im Planungsbericht Nr. 1403 haben wir den Leistungskatalog der Gemeinde Horw in die drei Hauptgruppen unterteilt:

- Der Umsatz der Spezialfinanzierungen beträgt rund 18.8 Mio. Franken. Die Rechnungen aller Spezialfinanzierungen sind ausgeglichen (inkl. Kirchfeld ab 2008).
- Der Umsatz der Volksschule beträgt rund 16.5 Mio. Franken.
- Alle übrigen Aufgaben weisen einen Aufwand von rund 41 Mio. Franken (Basis Budget 2009) aus. Darin enthalten sind:
  - Gebundene Aufgaben ohne organisatorische Freiheit mit rund 18.7 Mio. Franken Aufwand
  - Gebundene Aufgaben mit organisatorischer Freiheit mit rund 19.0 Mio. Franken Aufwand
  - Freiwillige Aufgaben mit rund 3.3 Mio. Franken Aufwand



Mit dem Jahresbudget wird der Handlungsraum der Gemeinde fixiert. Das Budget ist der Auftrag des Einwohnerrates an den Gemeinderat. Der Handlungsspielraum des Gemeinderates liegt folglich im Rahmen dieses Auftrages. Grundsätzlich kann damit der Gemeinderat nicht eine Aufgabe zu Lasten bzw. zu Gunsten einer anderen Aufgabe verschieben. Der Gemeinderat hat jedoch die Möglichkeit unterjährige Korrekturen in Form von Gemeinderatskrediten zu bewilligen. In den letzten Jahren hat der Gemeinderat die zur Verfügung stehenden Kreditlimiten bei Weitem nicht ausgeschöpft.

Fazit:
Insgesamt hat der Gemeinderat einen sehr kleinen Handlungsspielraum, das Rechnungsergebnis unter dem Jahr positiv oder negativ zu beeinflussen.

2.3.2 Analyse der Budgetabweichungen der Rechnung 2011

Die Budgetabweichung im Jahr 2011 betrug beim Gesamtaufwand 4.48 %. Dies entspricht Fr. 3'579'955.37. Diese Abweichung ist aus der Sicht der Artengliederung wie folgt zu Stande gekommen:

Personalaufwand	Fr.	35'728	(plus	0.1%)
Sachaufwand	Fr.	500'221	(plus	3.56%)
Passivzinsen	Fr.	40'254	(plus	2.92%)
Abschreibungen	Fr.	- 15'458	(minus	0.53%)
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	Fr.	- 21'058	(minus	1.25%)
Entschädigung an Gemeinwesen	Fr.	373'619	(plus	9.26%)
Eigene Beiträge	Fr.	1'771'743	(plus	8.76%)
Einlage Spezialfinanzierungen	Fr.	933'206	(plus	376.29%)

Interpretation:

- Der zusätzliche Sachaufwand beruht zum grössten Teil aus gebundenen Mehrausgaben beim baulichen Unterhalt bei den Liegenschaften des Verwaltungsvermögens (Fr. 292'000.00) und beim baulichen Unterhalt bei den Strassen (Fr. 284'385.25). Der Zusatzaufwand bei den Strassen lag bei den Sanierungen der Belagsflicke, welche mit

Fr. 356'354.85 weiterverrechnet wurden. Beim baulichen Unterhalt kann zwar kurzfristig (im Budget) gespart werden, der Werterhalt der Liegenschaften darf jedoch nicht aus den Augen gelassen werden.
- Die Budgetabweichung bei den Entschädigungen an Gemeinwesen beruht zum grössten Teil auf der geänderten Finanzierung der Sonderschulen. Auf diese Ausgaben hat die Gemeinde keine Steuerungsmöglichkeit.
- Die Budgetabweichung bei den „Eigenen Beiträgen“ hat verschiedene Gründe. Rund Fr. 555'000.00 musste die Gemeinde mehr an den Kanton zur Mitfinanzierung der Ergänzungsleistung, Heimfinanzierung SEG etc. bezahlen. Weiter fiel der Beitrag an die Pflegefinanzierung deutlich höher aus. Diese Ausgaben entziehen sich ebenfalls der Steuerung durch die Gemeinde. Weiter wurde bei den Prämienverbilligungen das Bruttoprinzip eingeführt. Daraus resultieren rund 1 Mio. Franken zusätzlicher Aufwand. Demgegenüber konnten wir bei den Erträgen (KART 436) ebenfalls 1 Mio. Franken mehr verbuchen.
- Bei den Einlagen in die Spezialfinanzierung fällt der hohe Gewinn des Kirchfelds von Fr. 954'000.00 ins Gewicht. Diese Einlage kommt nur aufgrund der zusätzlichen Erträge (KART 432) zu Stande.

Budgetabweichungen bei den Erträgen kann die Gemeinde unter dem Jahr kaum beeinflussen. Der Steuerfuss ist festgelegt und Sondersteuerfälle kann die Gemeinde nicht beeinflussen. Gebühren und Taxen wurden bisher unter dem Jahr nicht angepasst. Ein solcher Schritt wäre aus staatsrechtlicher Sicht bedenklich. Die konsequente und korrekte Umsetzung beim Inkasso muss im Rahmen des IKS sichergestellt werden.

Fazit:
Die grossen Budgetabweichungen fanden in den Bereichen statt, welche von der Gemeinde nicht beeinflusst werden können oder es konnten aufgrund der Aufwände zusätzliche Erträge generiert werden. Dass in den Bereichen mit Handlungsspielraum die Budgetverantwortung wahrgenommen wird, bestätigt die hohe Budgetgenauigkeit der letzten Jahre.

2.4 Zu Frage 4

Konnten nicht budgetierte gebundene Mehrausgaben aufgrund des Controllings bzw. der Steuerung verhindert werden, sodass es für die Rechnung positiv war?

Grundsätzlich kann das Controlling gebundene Mehrausgaben nicht verhindern. Wir haben kein Warnsystem, dass ein Fall eintreffen wird. Wäre dies der Fall, müsste dieser Fall im ordentlichen Budgetverfahren behandelt werden. Gebundene Ausgaben fallen ohne Vorwarnung an und können nicht verhindert werden. Der Gemeinderat kann nur nicht gebundene Mehrausgaben verhindern. Wie oben dargestellt hat die Gemeinde Horw eine sehr hohe Budgetdisziplin.

2.5 Zu Frage 5

Welche relevanten Problemfelder haben sich mit dem Controlling herauskristallisiert?

2.5.1 Problemfeld 1: Fehlende Leistungsaufträge

Die Gemeinde erfüllt ein sehr breites Spektrum von Aufgaben und Dienstleistungen. Alle diese Aufgaben basieren auf gesetzlichen Erlassen oder Beschlüssen. Für die Umsetzung hat die Verwaltung mehr oder weniger organisatorischen Handlungsspielraum. Diesem sind jedoch durch das Budget enge Grenzen gesetzt. Fazit daraus: Die Gemeinde wird mehr oder weniger durch die Finanzen gesteuert. Ein strategie- und wirkungsorientierter betrieblicher Leistungsauftrag fehlt. Im Rahmen der Einführung des HRM2 wird der Kanton in diesem Sinne zusätzliche Vorgaben für die Gemeinden definieren. Die Gemeinde Horw hat sich zum Ziel gesetzt, in der laufenden Legislaturperiode Leistungsaufträge und Globalbudgets zu definieren. Damit werden

die heute schon geltenden gesetzlichen Aufträge transparenter und der organisatorische Spielraum grösser.

2.5.2 Problemfeld 2: Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden

Die heutige Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden basiert auf statistischen Zusammenzügen von Finanzzahlen aus dem HRM1. Die Vergleichbarkeit der Finanzbuchhaltungszahlen aus dem HRM1 muss mit grösster Vorsicht genossen werden. Insbesondere werden die Investitionskosten nicht oder nur begrenzt mit einbezogen. Aus diesem Grund hat der Kanton Luzern die Einführung der Kostenrechnung für die Luzerner Gemeinden beschlossen. Leider haben nur die wenigsten Gemeinden das Modell KORE umgesetzt. Die meisten Gemeinden arbeiten heute mit dem Modell HRM mit Kostennachweis. Diese Gemeinden budgetieren wie bisher auf dem HRM Modell. Eine Verbesserung der Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden konnte deshalb nicht erzielt werden. Es gibt keine konkreten Leistungsvergleiche unter den Gemeinden, sondern höchstens Kostenvergleiche. Die Gemeinde Horw hat das Modell KORE umgesetzt und kann erhärtete KORE-Vergleichsdaten liefern.

2.5.3 Problemfeld 3: Kurzfristiges Handeln verhindert nachhaltige Lösungsansätze

Da einerseits in vielen Bereichen strategie- und zielorientierte Leistungsaufträge fehlen und andererseits die Gemeinde vorwiegend über die Finanzen gesteuert wird (Budget), werden nachhaltige Lösungsansätze verhindert. In den Bereichen Siedlungsentwässerung, Wasserversorgung und Strassen arbeitet die Gemeinde Horw nach strategisch nachhaltigen Lösungsansätzen. Die notwendigen Mittel sind in diesen Bereichen wenig bestritten. Im Bereich Liegenschaften und Uferschutz fehlen die strategischen Grundlagenpapiere. Es ist deshalb unklar, ob heute genügend Mittel für den langfristigen Werterhalt zur Verfügung gestellt werden. Mit den gemäss Budget 2013 geplanten Zustandsaufnahmen Liegenschaften sollen die notwendigen Basisinformationen für eine bedarfsgerechte Investitionsplanung bei den Liegenschaften der Gemeinde Horw ausgearbeitet werden.

2.6 Zu Frage 6

Ist es dem Gemeinderat mit den vorhandenen Instrumenten möglich, die Ausgaben und Einnahmen so zu steuern, dass keine zusätzliche Verschlechterung der Rechnung resultiert?

Mit den vorhandenen Instrumenten kann der Gemeinderat nur sehr beschränkt eine Verschlechterung der Rechnung verhindern.

Es ist nicht eine Frage der Instrumente, sondern eine Frage des politischen Willens. Wie bereits unter 2.3 erwähnt, kann der Gemeinderat die Einnahmen unter dem Jahr nicht steuern. Damit ist die Veränderung der Einnahmen allein vom Umfeld abhängig (Tritt ein Fall ein? Wenn ja, dann muss die Gemeinde reagieren). Zusätzliches Steuersubstrat zu generieren ist eine strategische und langfristige Aufgabe des Gemeinderates. Ertragsausfälle aufgrund von veränderten Bedingungen im weiteren Umfeld können kurzfristig nicht aufgefangen werden.

Die Steuerung der Ausgaben ist nur innerhalb der einzelnen Budgets möglich. Die geringen Abweichungen zeigen, dass diese Steuerung wahrgenommen wird. Gebundene Ausgaben und Gemeinderatskredite werden sehr restriktiv wahrgenommen. Zusatzaufwände aus Bereichen, welche die Gemeinde nicht steuern kann (z.B. Ergänzungsleistungen, Pflegefinanzierung) kann der Gemeinderat nicht kompensieren.

2.7 Zu Frage 7

Die Mehrerträge wurden in den Jahren 2008 – 2010 praktisch 1:1 durch Zusatzaufwände absorbiert. Ist dies dem Zufall zuzuschreiben oder wurde beim Controlling entsprechend darauf hingearbeitet?

Wie bereits unter 2.6 erwähnt, kann mit dem Controlling das Resultat nur sehr beschränkt beeinflusst werden. Es ist jedoch auch nicht eine Frage des Zufalls. Oft stehen den zusätzlichen Ausgaben analoge Einnahmen gegenüber.

Beispiele:

- Bis 2010 wurde bei der Krankenversicherung nur der Nettoaufwand aus dem KLIB in die Gesamtbuchhaltung übertragen. Ab 2010 wurden dann der Aufwand und Ertrag von je 1 Mio. Franken separat ausgewiesen.
- Das Kirchfeld erwirtschaftete im Jahr 2011 deutlich mehr Erträge (0.9 Mio. Franken). Aus diesem Grund konnte eine Einlage in ähnlicher Grössenordnung verbucht werden.
- Im Jahr 2011 sanierte die Gemeinde deutlich mehr Belagsflicke der Werke bei den Gemeindestrassen. Dieser Mehraufwand wurde den Werken weiterverrechnet.
- Ein Unwetter verursachte bei den Liegenschaften der Gemeinde grosse Schäden. Ein grosser Teil dieser Kosten wurde von der Gebäudeversicherung zurückerstattet.