

GEMEINDERAT

Finanzstrategie 2026

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Notwendigkeit einer Finanzstrategie	4
1.2	Cashflow im finanzpolitischen Dreieck von Ausgaben, Einnahmen und Schulden	4
1.3	Treiber der Gemeindefinanzen	5
1.4	Finanzpolitischer Handlungsspielraum	7
2	Analyse der finanziellen Ausgangslage mit Ausblick für die Zukunft	9
2.1	Nach guten Jahren werden negative Rechnungsergebnisse erwartet	9
2.2	Selbstfinanzierung («Cashflow aus Geschäftstätigkeit») dürfte negativ werden	10
2.3	Steuerertrag und Finanzausgleich als Haupttreiber der finanziellen Zukunft	11
2.4	Investitionen – Ausgaben für die Zukunft	12
2.5	Entwicklung der Aktiven der Gemeinde Horw	13
2.6	Anstieg der Verschuldung und Rückgang beim Eigenkapital erwartet	14
3	Spezielle Aspekte der Gemeindefinanzen von Horw	20
3.1	Zustand der kommunalen Infrastrukturen	20
3.1.1	Instandhaltung	20
3.1.2	Instandsetzung	21
3.2	Entwicklung Personal- und Sachaufwand	25
3.3	Veränderungen der externen Rahmenbedingungen	27
3.4	Struktur des Steuerertrags	28
3.4.1	Steuerstrategie des Kantons Luzern	28
3.4.2	Steuerpolitischer Handlungsspielraum der Gemeinde Horw	28
3.4.3	Aktuelle Steuerstruktur gemäss Rechnung 2019 und deren Beurteilung	28
3.4.4	Einkommenssteuern	29
3.4.5	Vermögenssteuern	30
3.4.6	Einfluss von Zu- und Wegziehenden auf den Steuerertrag	31
3.5	Sinn und Zweck von Schuldenbremsen	31
4	Zusammenfassung der aktuellen Finanzsituation und der Finanzperspektiven	33
4.1	Positive Aspekte (Stärken / Chancen)	33
4.2	Kritische Aspekte (Schwächen / Risiken)	33
4.3	Notwendigkeit einer Finanzstrategie	34
5	Szenarien für die künftige finanzielle Entwicklung von Horw	34
5.1	Basisszenario Wahrscheinlichkeit: Mittel	34
5.2	Szenario Optimo Wahrscheinlichkeit: Tief	35
5.3	Szenario Challenge Wahrscheinlichkeit: Mittel	35
5.4	Szenario Stress Wahrscheinlichkeit: hoch	36
6	Finanzpolitische Leitsätze für die Gemeinde Horw	36
6.1	Wir setzen auf eine stetige und verlässliche Finanzpolitik (Ziff. 10 Gemeindestrategie)	36
6.2	Wir behalten unseren attraktiven Steuerfuss bei	36
6.3	Wir planen langfristig und limitieren unsere Investitionen	37
6.4	Wir begrenzen unsere Verschuldung	37
6.5	Wir bewahren uns den finanzpolitischen Handlungsspielraum	37
6.6	Wir erhalten unser Finanzvermögen den künftigen Generationen	37
6.7	Wir überprüfen unsere Leistungen regelmässig	37
6.8	Wir bemühen uns laufend um Effizienzsteigerungen	38
6.9	Wir bewahren uns vor unerwarteten Überraschungen	38
6.10	Wir schaffen Potenzial für eine nachhaltige finanzielle Entwicklung	38

7	Finanzstrategie 2021-2026	39
7.1	Allgemeine Zielvorgaben	39
7.2	Spezielle Vorgaben für den Planungszeitraum 2021 bis 2026	39
7.3	Rechtzeitige Reaktion bei absehbaren Finanzengpässen	39
7.4	Auswirkungen der Finanzstrategie in den verschiedenen Szenarien	40
7.4.1	Basisszenario	40
7.4.2	Szenario Optimo	40
7.4.3	Szenario Challenge	41
7.4.4	Szenario Stress	41
7.4.5	Fazit	42
7.5	Massnahmen und Projekt zur Umsetzung der Finanzstrategie	44

1 Ausgangslage

1.1 Notwendigkeit einer Finanzstrategie

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 Jahre 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.

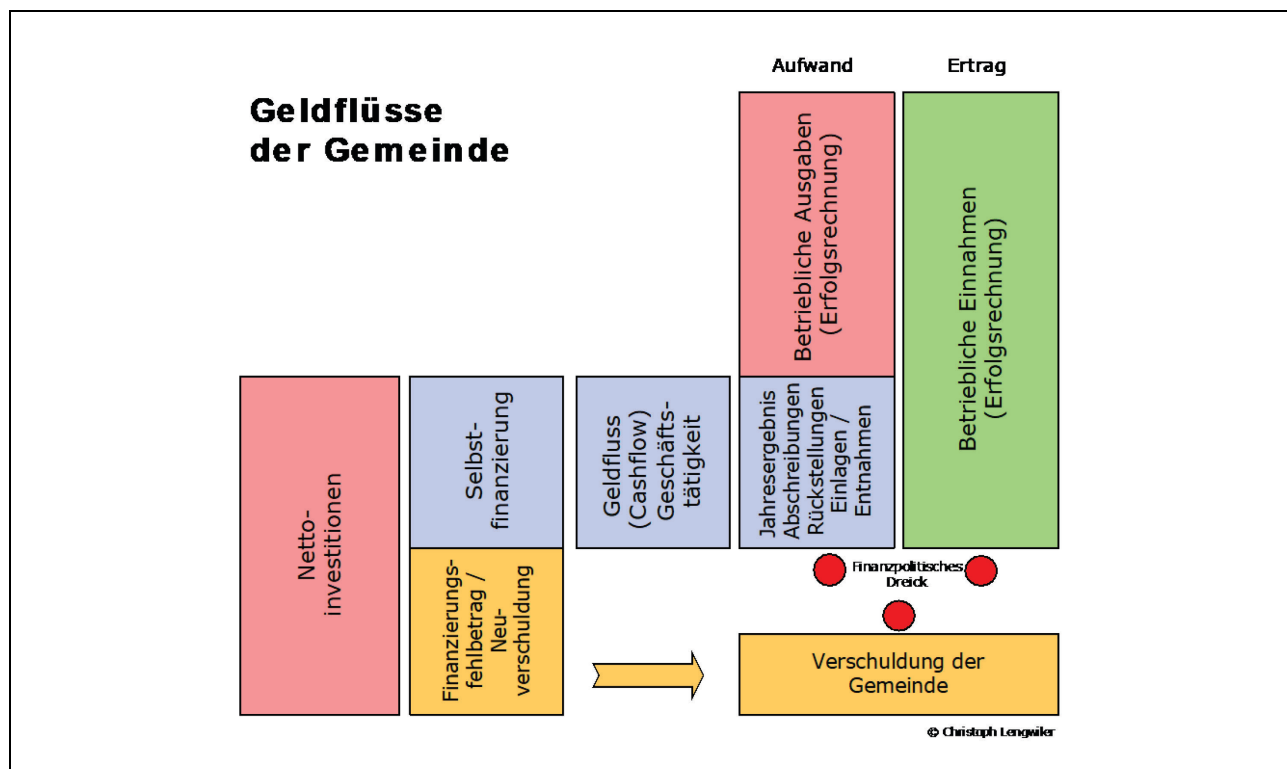
Die Finanzstrategie soll den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Gemeinde aufzeigen und sie soll die Basis schaffen, dass rechtzeitig gehandelt werden kann, wenn die pessimistischen Zukunftsprognosen tatsächlich eintreffen sollten.

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.

1.2 Cashflow im finanzpolitischen Dreieck von Ausgaben, Einnahmen und Schulden

Die Finanzsituation der Gemeinde hängt – vereinfacht gesagt – von den Geldflüssen (Cashflows) ab, die in die Gemeinde hinein- und hinausfliessen. Die laufenden Einnahmen und Ausgaben sind in der Erfolgsrechnung ersichtlich, ihr Saldo ergibt den Cashflow (Geldfluss) aus Geschäftstätigkeit. Dieser sollte dazu dienen, die Investitionen der Gemeinden selbst zu finanzieren und Schulden (Fremdkapital) zurückzuzahlen. Wenn der Cashflow zur Finanzierung der Nettoinvestitionen nicht ausreicht, besteht ein Finanzierungsfehlbetrag und die Gemeinde muss zusätzliche Kredite aufnehmen, um diesen decken zu können.

Das nachfolgende Schema stellt diese Zusammenhänge vereinfacht dar. Den Cashflow aus Geschäftstätigkeit kann man errechnen, indem man in der Erfolgsrechnung zum Jahresergebnis die Abschreibungen und Rückstellungen sowie den Saldo zwischen Einlagen und Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen dazurechnet. Wenn der Cashflow höher ist als die Nettoinvestitionen oder wenn Desinvestitionen (z. B. Verkauf von Vermögenswerten) gemacht werden, kann ein Finanzierungsüberschuss entstehen, der wiederum eine Reduktion der Verschuldung ermöglicht.



Somit spielt sich die Steuerung der Gemeindefinanzen im Dreieck zwischen Ausgaben, Einnahmen und Schulden ab (Finanzpolitisches Dreieck).

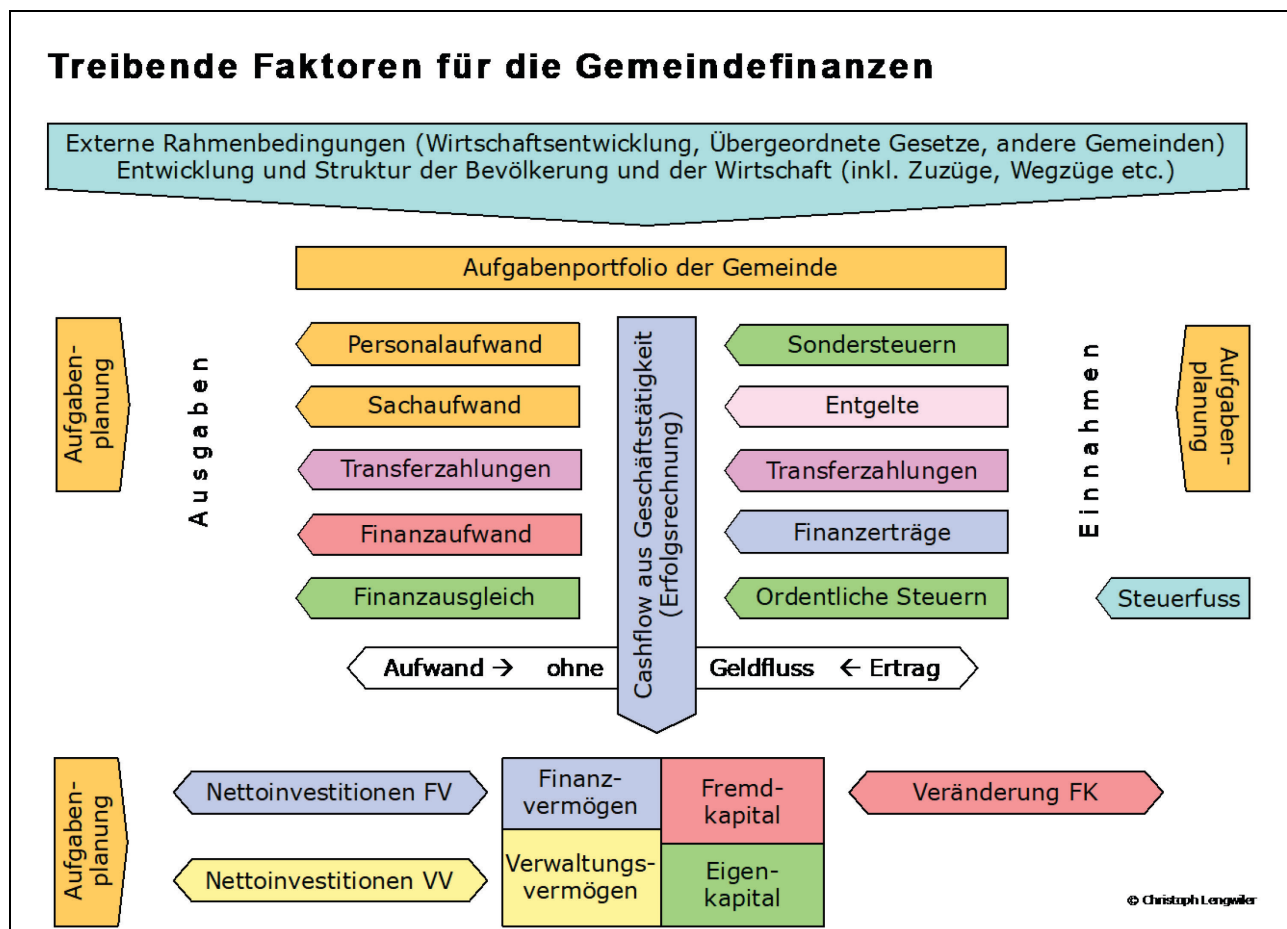
Das heisst, eine Finanzstrategie muss den Handlungsspielraum aufzeigen, wie die Ausgaben und Einnahmen aufeinander abgestimmt werden können, damit die Verschuldung auf das maximal wünschbare Mass begrenzt werden kann.

1.3 Treiber der Gemeindefinanzen

Auf den ersten Blick erscheint die Steuerung der Gemeindefinanzen somit sehr einfach zu sein, allerdings ist dies in der Praxis nicht der Fall, weil die Gemeinde die Ausgaben und Einnahmen nur teilweise beeinflussen kann.

Die Gemeinde erfüllt ja einen politischen Auftrag. Dieser wird zu einem grossen Teil von der kantonalen Gesetzgebung vorgegeben und nur ein Teil des Aufgabenportfolios lässt sich als freiwillige Leistungen durch die Gemeinde alleine bestimmen. Zudem werden der Umfang der Leistungen und damit auch die Gemeindefinanzen von externen Faktoren, wie etwa die Konjunkturentwicklung, die Bautätigkeit, die Struktur und Entwicklung der Bevölkerung (z. B. Anzahl Einwohner, Altersstruktur, Schüler, Sozialhilfeempfänger, Pflegebedürftige etc.) sowie die Struktur und Entwicklung der Wirtschaft in der Gemeinde (Arbeitsplätze, Zu- und Wegzüge von Unternehmen, Geschäftsgang) beeinflusst.

Die vielen übergeordneten gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton führen dazu, dass die Gemeinde in vielen Bereichen nicht oder nur begrenzt autonom über ihre Ausgaben und Einnahmen entscheiden kann. Die Gesetze stecken den Rahmen für viele Gemeindeaufgaben ab, indem sie inhaltliche und finanzielle Vorgaben machen. In der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR 18) wurden zum Beispiel die Zahlungsströme zwischen Kanton und Gemeinden (Transferzahlungen) grundlegend umgebaut, was teils zu Entlastungen, per Saldo jedoch zu einer Mehrbelastung der Gemeinde geführt hat.



Obwohl somit viele Einnahmen und Ausgaben von den übergeordneten Rahmenbedingungen und von der Entwicklung und Struktur der Bevölkerung beeinflusst werden, hat die Gemeinde bei der Umsetzung ihres Leistungsauftrags durchaus einen gewissen organisatorischen Handlungsspielraum. Sie kann auf den Personal- und Sachaufwand Einfluss nehmen und sie kann über die nötigen Investitionen entscheiden. Die Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 mit Aufgabenbereichen und Globalbudgets kann hier mehr Gestaltungsspielraum schaffen. Es gibt auch Bereiche, bei denen die Gemeinde selbst über das Angebot von Leistungen entscheiden kann. Entsprechend haben die Aufgabenplanung des Gemeinderates und politische Entscheide auf Gemeindeebene (Gemeinderat, Einwohnerrat, Stimmbürger) einen starken Einfluss auf die Gemeindefinanzen.

Auch die Steuereinnahmen als Haupteinnahmenquelle der Gemeinde werden wesentlich von der Entwicklung und Struktur der Bevölkerung und der Wirtschaft getrieben werden. Die Entwicklung hängt längerfristig unter anderem von der Verfügbarkeit von Wohnungen, Geschäftsräumen und Bauland ab. Zudem werden die Entscheidungen über Zu- und Wegzüge von den betreffenden Haushalten und Unternehmen autonom getroffen, ohne dass die Gemeinde direkt

Einfluss nehmen kann. Die Gemeinde kann höchstens indirekt durch raumplanerische Massnahmen, durch ein gutes Leistungsangebot, durch gute Infrastrukturen oder durch einen tiefen Steuerfuss (und gesunde Gemeindefinanzen) dafür sorgen, dass die Gemeinde als Wohnort und Unternehmensstandort attraktiv ist. Hinzu kommt, dass die Entwicklung der ordentlichen Steuereinnahmen auch von Revisionen der kantonalen Steuergesetzgebung getrieben wird, wie sie in den letzten Jahren mehrfach vorgekommen sind. Wie sich zeigt, ist somit der Steuerfuss der einzige Treiber für die ordentlichen Steuereinnahmen, der sich direkt durch die Gemeinde selbst steuern lässt.

Die Steuereinnahmen der Gemeinde sind im Übrigen auch die Treiber der Finanzausgleichszahlungen, die auf Kantonsebene gesetzlich geregelt sind und jeweils mit drei Jahren Verzögerung aufgrund der Entwicklung des Ressourcenpotenzials der Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden festgelegt werden.

Wie die Ausführungen und das obige Schema zeigen, stellen die übergeordneten Gesetze, die demografische und wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinde sowie die Aufgabenplanung und der Steuerfuss die wichtigen Treiber für die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde dar und bestimmen letztlich den Cashflow, der die Gemeinde aus ihrer Tätigkeit erzielen kann.

Der Cashflow aus Geschäftstätigkeit ist zusammen mit den Investitionen der wesentliche Treiber der Verschuldung bzw. der Veränderung des Fremdkapitals. Wenn der Cashflow gesteigert wird, können mehr Investitionen selbstfinanziert werden und bei einem Selbstfinanzierungsgrad (Cashflow in % Nettoinvestitionen) von mehr als 100 % können Schulden reduziert werden.

Wenn man die Verschuldung steuern will, kann dies durch eine Senkung der Investitionen und/oder eine Erhöhung des Cashflows (Senkung der Ausgaben und/oder Erhöhung der Einnahmen in der Erfolgsrechnung) geschehen, wobei wir wieder beim «Finanzpolitischen Dreieck» wären. Zu erwähnen ist, dass auch Investitionen ins Finanzvermögen die Bruttoverschuldung beeinflussen, allerdings nicht die Nettoverschuldung (Bruttoverschuldung abzüglich Finanzvermögen).

1.4 Finanzpolitischer Handlungsspielraum

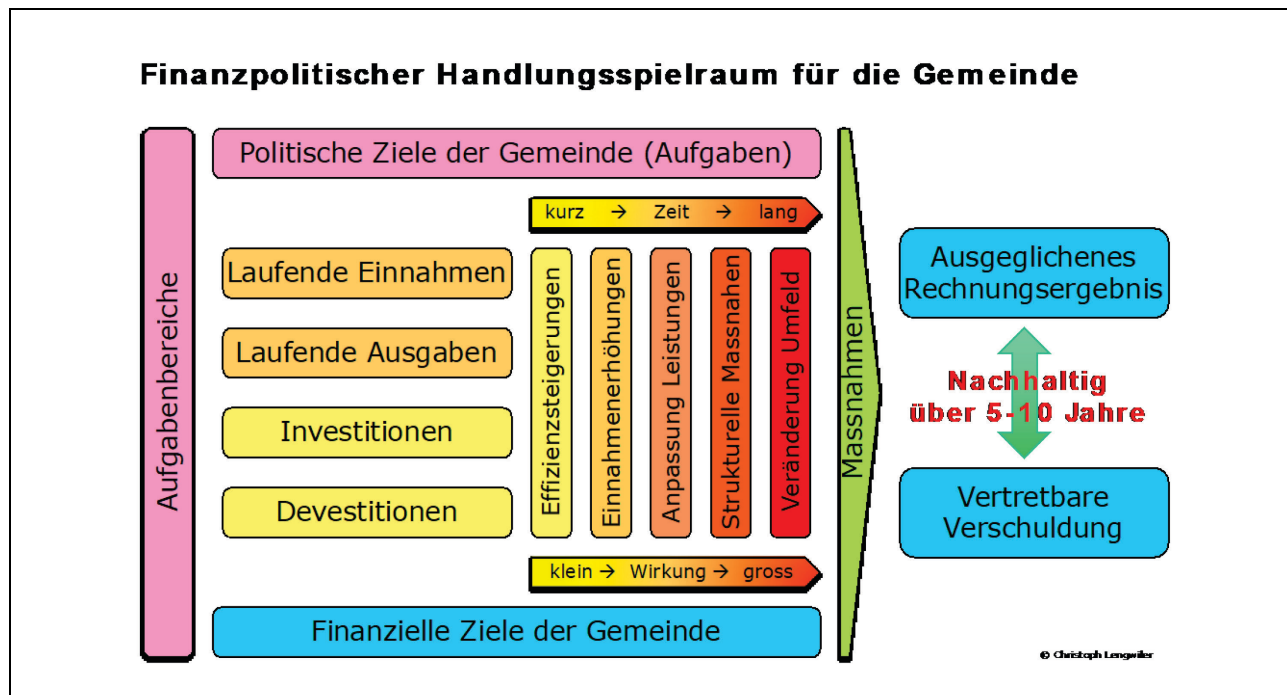
Wie erwähnt, sind einige Treiber der Gemeindefinanzen durch die Gemeinde nicht oder nur indirekt beeinflussbar. Dies bedeutet auch, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum der Gemeinde begrenzt ist. Allgemein kann man davon ausgehen, dass der Handlungsspielraum umso grösser ist, je länger der Zeithorizont gewählt wird, innerhalb dessen die Massnahmen umgesetzt werden sollen.

Den Rahmen für die Finanzpolitik geben die definierten Aufgabenbereiche, die formulierten inhaltlichen politischen Ziele und Vorgaben sowie – wie erwähnt – die nicht direkt beeinflussbaren Treiber (Demografie, Wirtschaft, übergeordnete Gesetze) vor.

Wenn es nun nötig ist, Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation zu treffen, kann man einerseits den Cashflow aus Geschäftstätigkeit erhöhen, indem man die laufenden Ausgaben reduziert und/oder die Einnahmen erhöht, andererseits kann man die Investitionen kürzen oder verschieben und man kann durch Desinvestitionen (Verkauf von Vermögen) Einnahmen generieren.

Dabei spielt nun die Zeitachse eine Rolle. Kurzfristig ist nämlich der finanzpolitische Handlungsspielraum begrenzter als langfristig. Gleichzeitig sind die längerfristigen Massnahmen meist wirksamer als die kurzfristigen. Das heisst auch, dass kurzfristig eher operative Optimierungen

in Frage kommen und längerfristig strategische Massnahmen. Das nachfolgende Schema zeigt diese Zusammenhänge auf:



- Im laufenden Budgetjahr sind allenfalls Sofortmassnahmen möglich (Verzicht auf nicht gebundene Ausgaben, Ausgaben unter Budget halten, Investitionen nicht vornehmen). Der Spielraum ist also auf operative Optimierungen beschränkt.
- Auch für das kommende Budgetjahr können in begrenztem Umfang Effizienzsteigerungen (v. a. Kosteneinsparungen, evtl. auch Einnahmenerhöhungen) realisiert werden. Zudem lassen sich kurzfristig die Steuereinnahmen erhöhen, indem eine Erhöhung des Steuerfusses beantragt wird.
- Bei einem Zeithorizont von mehr 2 Jahren steigt der Handlungsspielraum und es können griffigere Massnahmen geplant und umgesetzt werden. So können beispielsweise die Leistungen überprüft oder redimensioniert und die entsprechenden kommunalen Rechtsgrundlagen (Reglemente, Verträge mit Dritten etc.) angepasst werden. Zudem können zusätzliche Effizienzverbesserungen umgesetzt werden.
- Über einen mittelfristigen Zeithorizont betrachtet, können strukturelle Massnahmen (Reorganisationen, Auslagerungen, Rechtliche Verselbständigung von Aufgaben, Zusammenlegung von Infrastrukturen, Kooperationen etc.) geplant und umgesetzt werden.
- Und über einen langfristigen Zeithorizont können allenfalls auch die Rahmenbedingungen verbessert werden (z. B. Anpassung kantonaler Gesetze, raumplanerische Massnahmen, Ansiedlung von Firmen etc.)

Die Gemeinde kann ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum erhöhen, indem sie in guten Zeiten Überschüsse erzielt, die Verschuldung reduziert und allenfalls sogar ein Nettovermögen anstrebt. Dann hat sie bei einer Verschlechterung der Finanzsituation Spielraum, um auf der Zeitachse die notwendigen Massnahmen einzuleiten, ohne in kurzfristigen Aktionismus verfallen oder kurzfristig die Steuern erhöhen zu müssen.

2 Analyse der finanziellen Ausgangslage mit Ausblick für die Zukunft

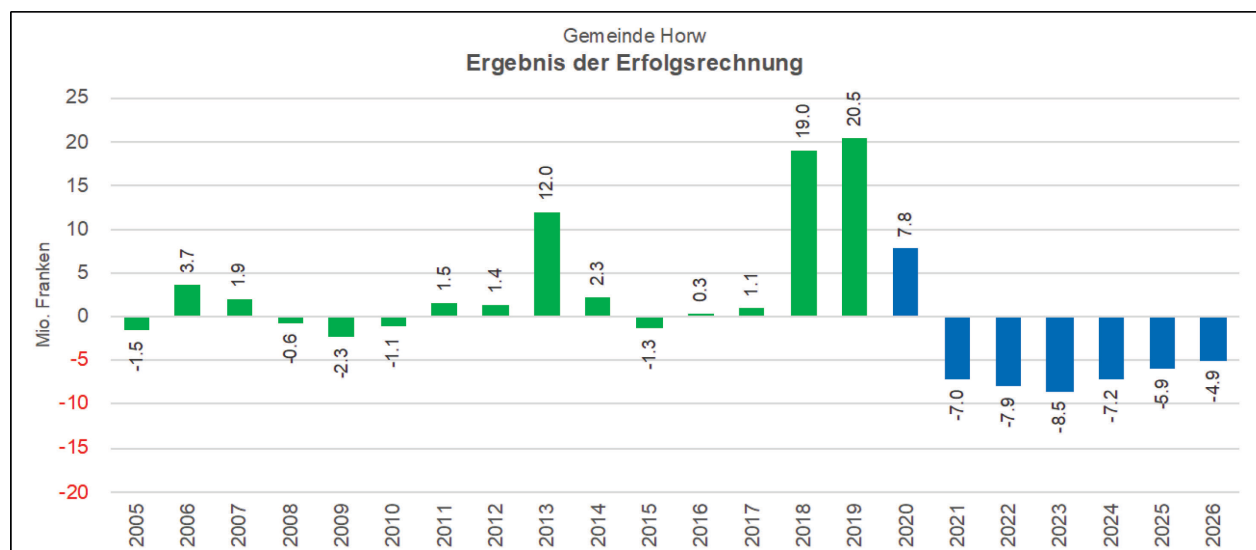
Zum besseren Verständnis wird nachfolgend die Entwicklung einzelner Elemente der Gemeindefinanzen in den letzten 15 Jahren aufgezeigt. Gleichzeitig werden – soweit sinnvoll – die Zahlen aufgrund des Finanzplanes bis zum Jahr 2026 fortgeschrieben. Der Finanzplan basiert jeweils auf dem Basisszenario (ohne Massnahmen aus der Finanzstrategie).

Zu beachten gilt, dass es in den Zahlenreihen verschiedene Brüche gibt. So wurden per 1. Januar 2004 die Einwohnergemeinde und die Bürgergemeinde zusammengeführt, per 1. Januar 2018 das Heim Kirchfeld in eine Aktiengesellschaft ausgegliedert, per 1. Januar 2019 HRM2 eingeführt und per 1. Januar 2020 hat die Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR18) zu starken Veränderungen der Zahlen gegenüber den Vorjahren geführt.

Es gilt zudem zu beachten, dass der Kontenplan mit der Einführung von HRM2 geändert hat. Dies betrifft insbesondere die Position Transferaufwand und -ertrag nach HRM2, in welchen die relevanten Positionen gemäss HRM1 ohne Feinabstimmung gesamthaft überführt wurden.

2.1 Nach guten Jahren werden negative Rechnungsergebnisse erwartet

Die Ergebnisse der Laufenden Rechnung lassen Schlüsse darauf zu, ob es der Gemeinde Horw gelungen ist, über mindestens fünf Jahre eine ausgeglichene Rechnung zu erzielen.

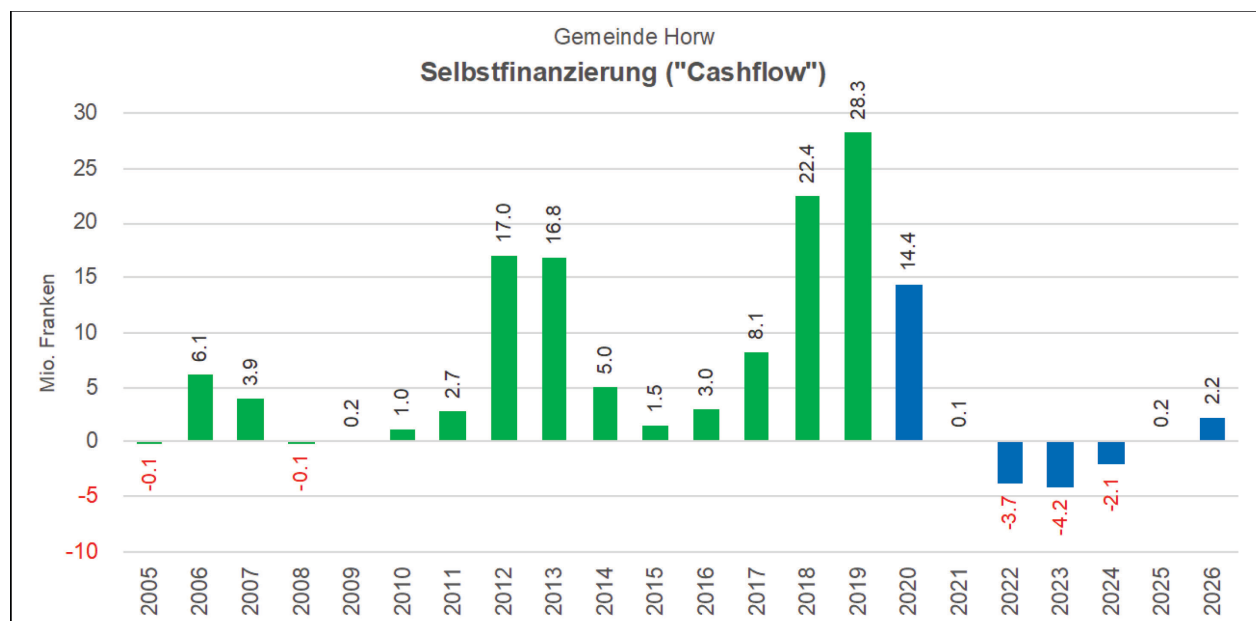


- ➔ Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2013, 2018, 2019 und 2020 müssen aufgrund von ausserordentlicher Steuererträgen als «Ausreisser» betrachtet werden.
- ➔ Ohne die Jahre 2013, 2018 und 2019 erzielte die Gemeinde in den Jahren 2005 – 2019 einen Überschuss von insgesamt 5.2 Mio. Franken (0.35 Mio. pro Jahr). Die Rechnung war über diese Jahre somit ohne Sondereffekte gerade in etwa ausgeglichen.
- ➔ Gemäss den Prognosen des Finanzplanes 2020-2026 erzielt die Gemeinde Horw im Jahr 2020 nochmals einen Mehrertrag von 7.8 Mio. Franken. Ab 2021 werden sich innert sechs Jahren Rechnungsdefizite von insgesamt bis zu 41.4 Mio. Franken anhäufen (6.9 Mio. Franken pro Jahr). Aufgrund des Basisszenarios des Finanzplans muss somit in Zukunft in der Erfolgsrechnung mit einem strukturellen Defizit von durchschnittlich etwa 2/10 Steuereinheiten gerechnet werden.

- Dank den positiven Rechnungsabschlüssen 2013, 2018 und 2019 konnte sich die Gemeinde ein Eigenkapitalpolster erwirtschaften, das es erlauben wird, zumindest kurzfristig einen Teil der erwarteten strukturellen Defizite abzufedern, ohne den Steuerfuss erhöhen zu müssen.

2.2 Selbstfinanzierung («Cashflow aus Geschäftstätigkeit») dürfte negativ werden

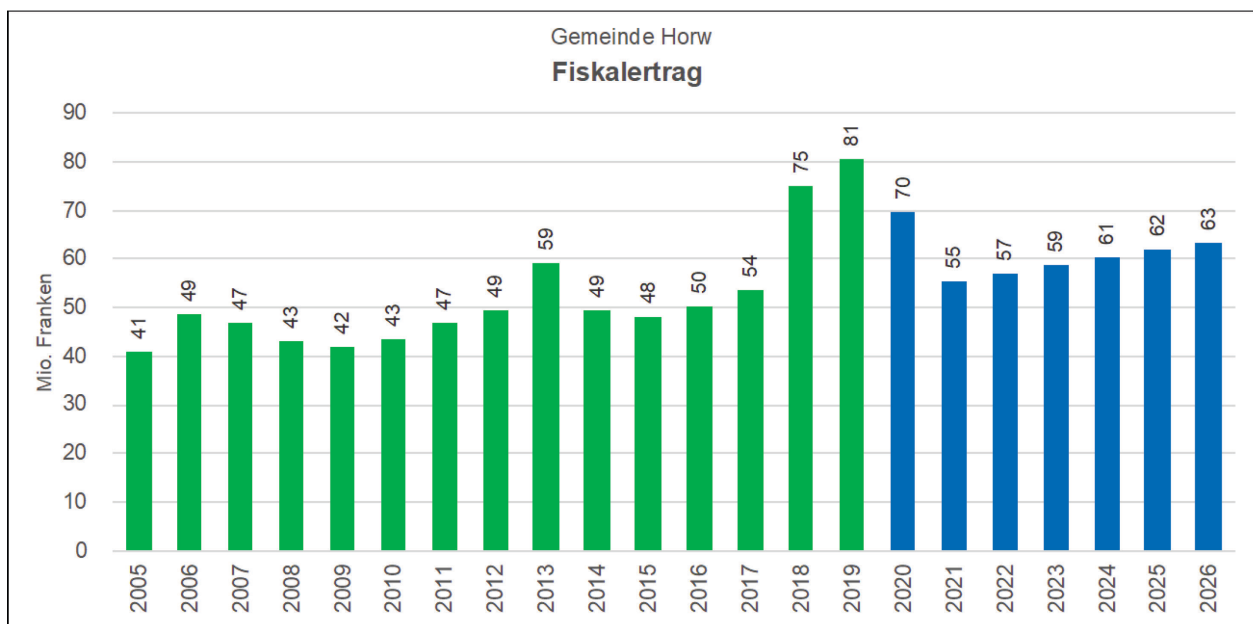
Die Selbstfinanzierung entspricht in etwa dem Cashflow, den die Gemeinde mit ihren laufenden Einnahmen und Ausgaben erwirtschaften kann. Sie dient zur Finanzierung der Investitionen und – wenn sie höher als die Nettoinvestitionen ist – zum Abbau von Schulden.



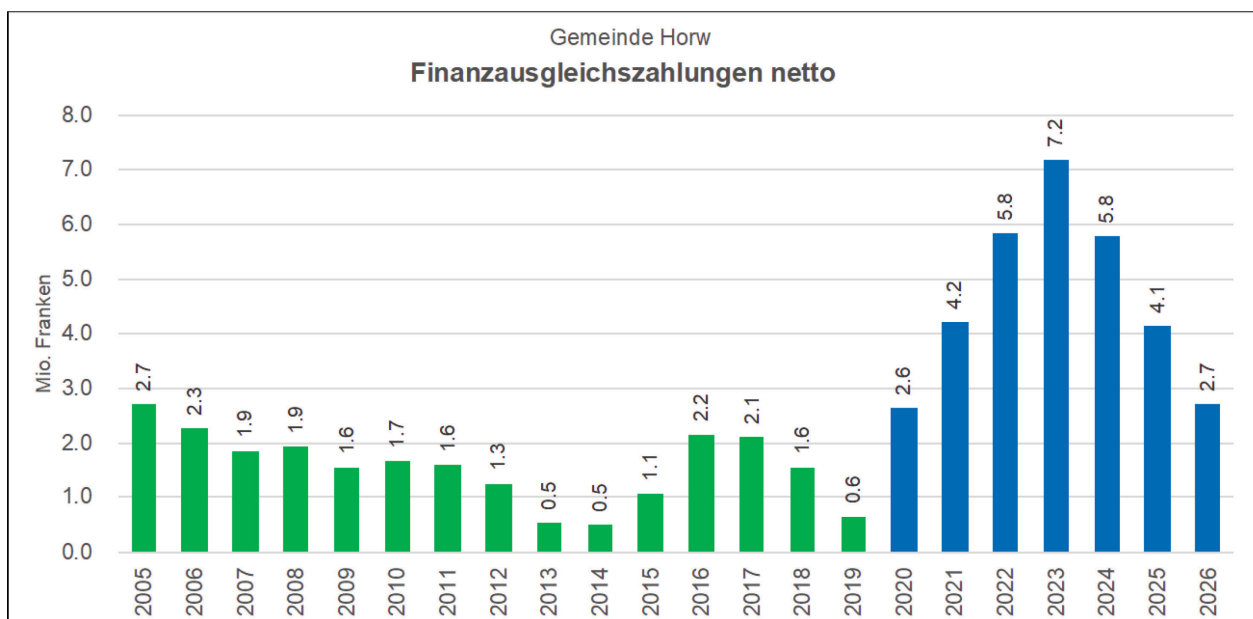
- Die Selbstfinanzierung der letzten 15 Jahre (2005 – 2019) betrug im Durchschnitt 7.7 Mio. Franken. Diese hohe Selbstfinanzierung ist jedoch nur aufgrund von ausserordentlichen Steuererträgen in den Jahren 2013, 2018 und 2019 sowie einem Sondereffekt im Jahr 2012 zustande gekommen. Ohne diese vier Jahre wäre der Durchschnitt der Selbstfinanzierung nur gerade 2.9 Mio. Franken pro Jahr gewesen.
- Gemäss den Prognosen des Finanzplanes 2020-2026 wird die Gemeinde Horw in den nächsten sieben Jahren eine Selbstfinanzierung von insgesamt 6.9 Mio. Franken (1.0 Mio. pro Jahr) erreichen und dies auch nur, weil 2020 nochmals ausserordentliche Steuererträge zu erwarten sind. Wenn diese Prognosen eintreffen, wird die Gemeinde die geplanten Investitionen vollumfänglich über eine Neuverschuldung finanzieren müssen.
- Aufgrund der Prognosen des AFP 2020-2026 wird die Gemeinde Horw einen Selbstfinanzierungsanteil (Selbstfinanzierung in Prozent des Laufenden Ertrags) von im Durchschnitt nur gerade 1.1 % erreichen und damit die Vorgabe von § 3 FHGV (SRL 161) von mindestens 10 % (9-10 Mio. Franken Selbstfinanzierung pro Jahr) deutlich verfehlen.

2.3 Steuerertrag und Finanzausgleich als Haupttreiber der finanziellen Zukunft

Die Steuereinnahmen waren in den letzten Jahren ein wesentlicher Treiber der Gemeindefinanzen und werden es auch in Zukunft sein. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, werden die Jahre 2013 sowie 2018 bis 2020 von Sondereffekten geprägt, die zu ausserordentlichen Steuererträgen geführt haben. Da diese Sondereffekte im Jahre 2020 vorbei sein werden, muss gemäss Finanzplan ab dem Jahr 2021 mit einem Einbruch des Fiskalertrages von 70 auf 55 Mio. Franken, also auf das Niveau von 2017 gerechnet werden.



Die ausserordentlich guten Steuerjahre 2018 bis 2020 werden sich zeitlich verzögert auf die Ressourcenausgleichszahlungen der Gemeinde Horw auswirken. Die Finanzausgleichszahlungen (netto) werden gemäss den Hochrechnungen von 2.2 Mio. Franken im Jahre 2019 sukzessive auf 7.2 Mio. Franken im Jahr 2023 steigen und erst danach wieder zurückgehen.

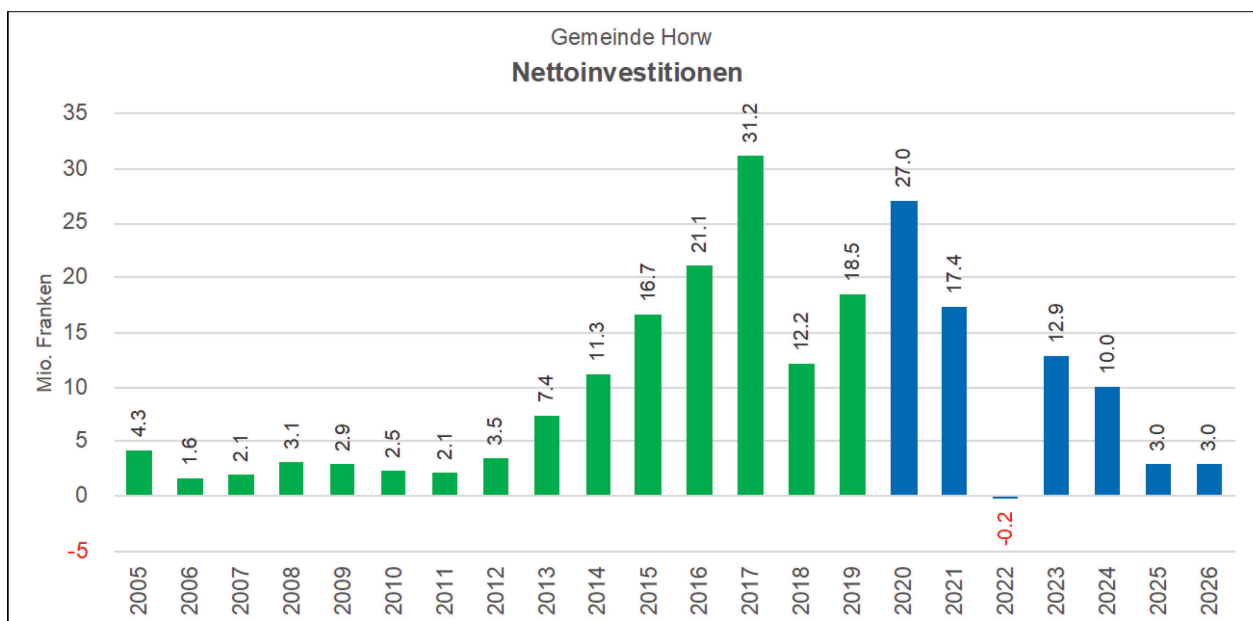


Somit entsteht ab 2021 im Finanzhaushalt der Gemeinde Horw nicht nur eine grosse Lücke bei den Fiskaleinnahmen, sondern zusätzlich eine Belastung durch Mehrausgaben beim Ressourcenausgleich. Gegenüber den drei Ausnahmejahren 2018 bis 2020 entsteht für die sechs Jahre von 2021 bis 2026 aufgrund des Rückgangs der Steuereinnahmen eine Lücke von jährlich 13.3 Mio. Franken und durch den Anstieg der Finanzausgleichszahlungen eine zusätzliche Lücke von jährlich 3.4 Mio. pro Jahr. Dies sind somit insgesamt 16.7 Mio. Franken pro Jahr, was in etwa 4/10 Steuereinheiten entspricht.

Entsprechend wird es sehr wichtig sein, die Mehrerträge aus den Jahren 2018 bis 2020 zu nutzen, um die zu erwartenden Defizite ab dem Finanzplanjahr 2021 abfedern zu können.

2.4 Investitionen – Ausgaben für die Zukunft

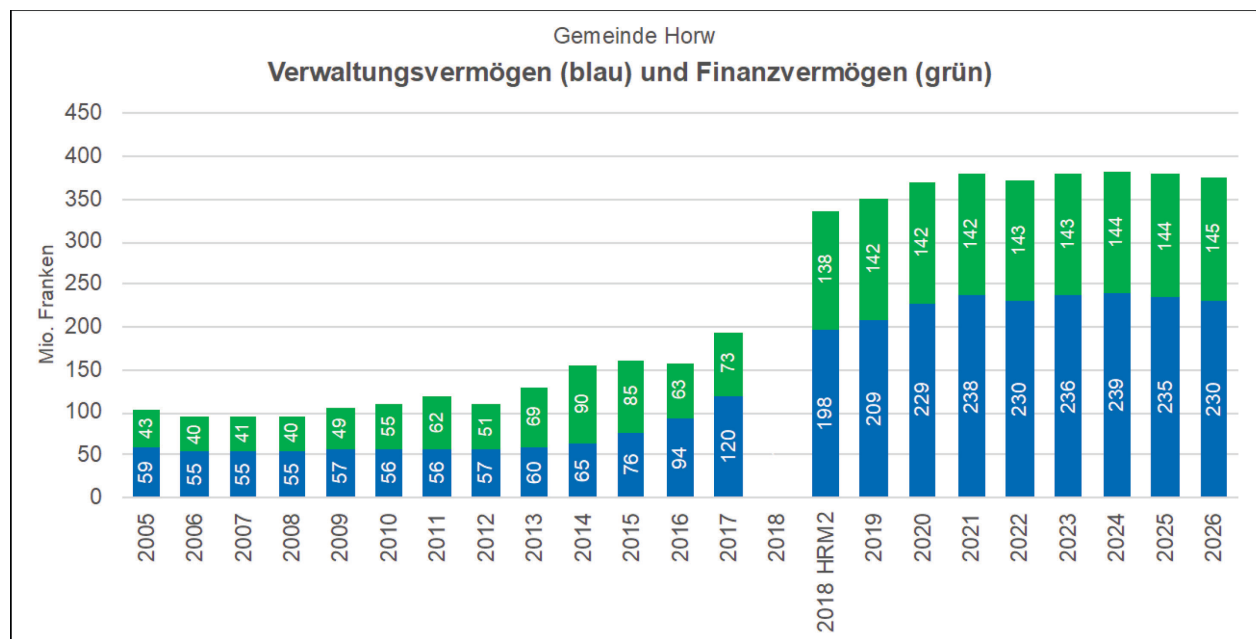
Investieren heisst Geld ausgeben, um in Zukunft daraus einen Nutzen zu haben. Mit den Investitionen erneuert die Gemeinde Horw ihre Infrastrukturen und schafft zusätzliche Infrastrukturen, die sich dann über Jahre nutzen lassen. Wenn der Cashflow aus Geschäftstätigkeit (Selbstfinanzierung) nicht ausreicht, um die Investitionen zu finanzieren, sind die Investitionen ein Treiber der Verschuldung der Gemeinde.



- ➔ Ein Rückblick zeigt, dass die Gemeinde Horw in den letzten rund 20 Jahren in zwei Wellen Grossinvestitionen tätigte. Die erste Welle war in den Jahren 2000 bis 2003, als innerhalb von vier Jahren rund 57.5 Mio. Franken investiert wurden (14.4 Mio. pro Jahr). Danach lagen die Investitionen während 10 Jahren nur gerade bei etwas mehr als 3.3 Mio. Franken pro Jahr.
- ➔ Eine zweite Investitionswelle läuft seit 2014. In den Jahren 2014 bis 2021 werden rund 155 Mio. Franken Investitionen getätigt (19.5 Mio. pro Jahr). Im aktuellen Investitionszyklus wurden viele neue Infrastrukturen gebaut und bestehende saniert (v. a. Gemeindehaus, Bildung, Strassen, Wasserversorgung). Dies sollte auch dazu beitragen, sowohl den Unterhaltsbedarf wie auch den Investitionsbedarf in den nächsten Jahren tief zu halten.
- ➔ Gemäss den Prognosen des Finanzplanes 2020-2026 sollte das Volumen der Nettoinvestitionen in den Jahren 2022 bis 2025 auf 5.7 Mio. Franken pro Jahr reduziert werden können. Dies würde es erlauben, den erwarteten Anstieg der Verschuldung etwas abzubremesen.

2.5 Entwicklung der Aktiven der Gemeinde Horw

Die Bilanz der Gemeinde Horw umfasst nach der Neubewertung nach HRM2 Ende 2019 Aktiven von 351 Mio. Franken, die sich auf das Finanz- und das Verwaltungsvermögen aufteilen lassen.



a) Finanzvermögen

142 Mio. Franken oder 40 % der Aktiven sind Ende 2019 Finanzvermögen, also Vermögen, das für die Aufgabenerfüllung der Gemeinde nicht zwingend nötig ist und im Notfall veräussert werden könnte. Neben den liquiden Mitteln und kurzfristigen Guthaben handelt es sich dabei grösstenteils um Liegenschaften. Oftmals werden die Liegenschaften mit langfristiger Optik zum Wohle künftiger Generationen gehalten.

Im Idealfall generiert das Finanzvermögen für die Gemeinde auch Vermögenserträge (Miet-, Pacht-, Baurechtszinsen etc.).

In finanziellen Notsituationen besteht eine Option darin, Finanzvermögen zu veräussern (Vermögensverflüssigung). Allerdings macht dies nur Sinn, wenn die Erträge aus dem Finanzvermögen tiefer als die Finanzierungskosten des Fremdkapitals sind.

Wie die Grafik zeigt, ist das Finanzvermögen durch die Neubewertung nach HRM2 Ende 2018 von 88 auf 138 Mio. Franken angestiegen. In der Finanzplanung wird davon ausgegangen, dass bis 2026 keine wesentlichen Veränderungen des Finanzvermögens erfolgen.

b) Verwaltungsvermögen

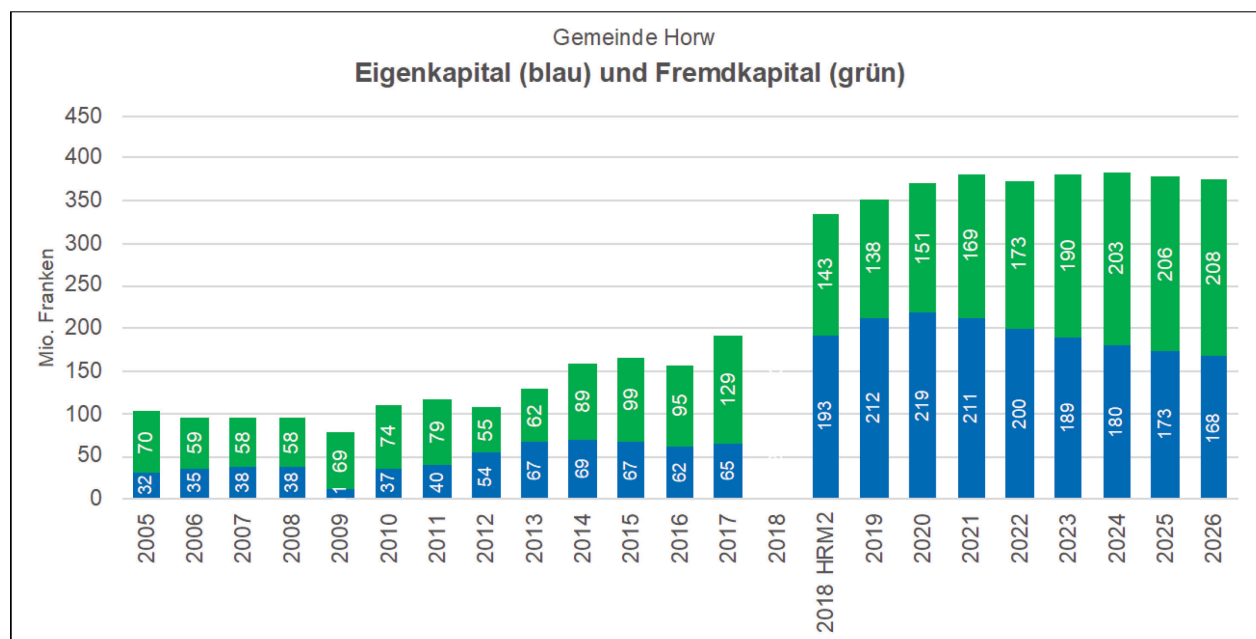
209 Mio. Franken oder 60 % der Aktiven sind Verwaltungsvermögen. Dieses dient in der Regel der Erfüllung der Gemeindeaufgaben (Infrastrukturen, Strassen etc.) und muss während der Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Mit den Abschreibungen wird quasi Cashflow in der Gemeinde gebunden, der dann für Ersatzinvestitionen eingesetzt werden kann.

Wie die obige Grafik zeigt, ist das Verwaltungsvermögen bei der Einführung von HRM2 Ende 2018 aufgrund von Neubewertungen und Überträgen aus dem Finanzvermögen von 134 auf 198 Mio. Franken angestiegen. Es wurden stille Reserven aufgelöst und das Verwaltungsvermögen wird nun aufgrund der Anlagebuchhaltung über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Dies führt ab dem Rechnungsjahr 2019 zu einem Anstieg der ordentlichen Abschreibungen in der Erfolgsrechnung.

Gemäss Finanzplanung 2020 bis 2026 wird das Verwaltungsvermögen aufgrund der nach wie vor hohen Investitionen bis zum Jahre 2021 auf 238 Mio. Franken ansteigen und dann aufgrund der Abschreibungen gleich bleiben oder leicht abnehmen.

2.6 Anstieg der Verschuldung und Rückgang beim Eigenkapital erwartet

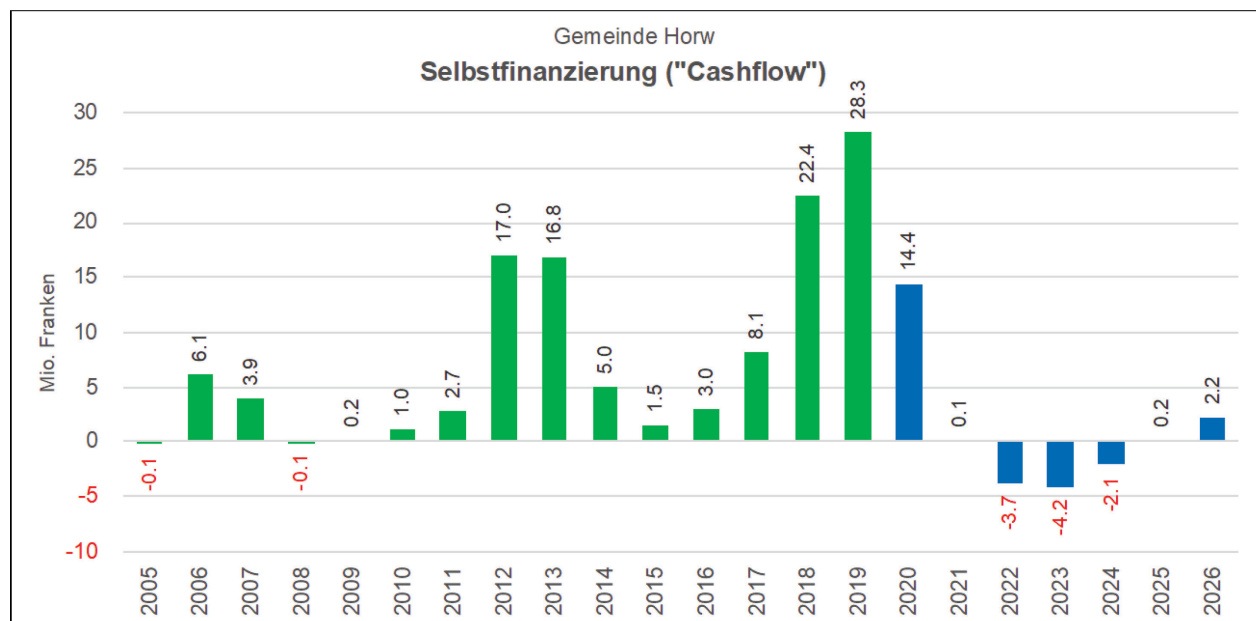
Die Passivseite der Bilanz der Gemeinde Horw lässt sich in das Fremdkapital (138 Mio. Franken) und das Eigenkapital (212 Mio. Franken) unterteilen. Die Neubewertung der Vermögenswerte in der Bilanz hat bei der Einführung von HRM2 Ende 2018 zu einem starken Anstieg des Eigenkapitals von 82 Mio. auf 193 Mio. Franken geführt. Dies zeigt, wie umsichtig die Gemeinde bereits in früheren Jahren den Finanzhaushalt gesteuert hat. Die Verschuldung ist allerdings bei der Neubewertung der Bilanz in etwa gleich hoch geblieben. Gemäss Finanzplan wird das Eigenkapital bis 2026 aufgrund der zu erwartenden Rechnungsdefizite deutlich sinken, gleichzeitig wird die Verschuldung aufgrund des negativen freien Cashflows steigen.



a) Cashflow und Investitionen als Einflussfaktor der Verschuldung

Der Cashflow aus der Betriebstätigkeit und die Investitionen sind die wesentlichen Treiber der Verschuldung einer Gemeinde. Wenn der Cashflow über den betrachteten Zeitraum nicht ausreicht, um die Investitionen zu finanzieren, muss die Finanzierungslücke mit der Aufnahme von Fremdkapital geschlossen werden. Umgekehrt kann die Verschuldung der Gemeinde nur abgebaut werden, wenn der Cashflow im betrachteten Zeitraum höher ist als die Investitionen.

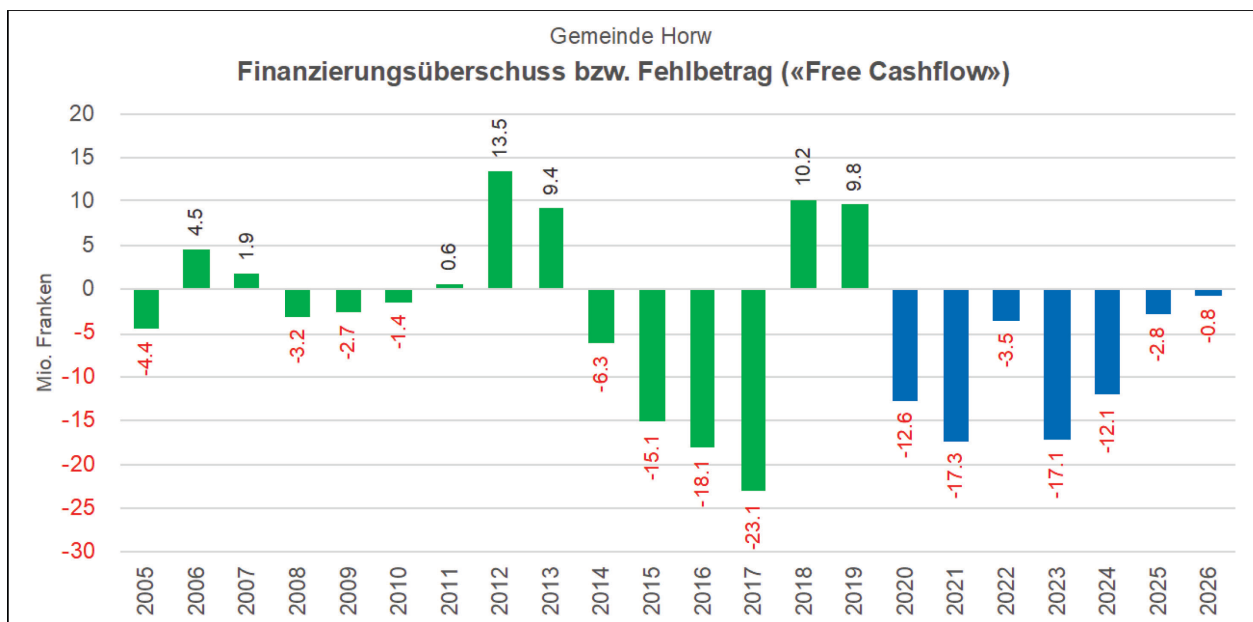
Wie in der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, betrug die Selbstfinanzierung, welche – obwohl vereinfacht berechnet – in etwa dem Cashflow aus der Betriebstätigkeit entspricht, zwischen 2005 und 2019 insgesamt rund 115 Mio. Franken, was pro Jahr 7.7 Mio. Franken entspricht. Ein wesentlicher Teil dieses Cashflows ist auf die Ausnahmejahre 2012 und 2013 sowie 2018 und 2019 zurückzuführen. In der gleichen Zeitperiode wurden Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen von insgesamt 140 Mio. Franken oder 9.3 Mio. Franken pro Jahr getätigt.



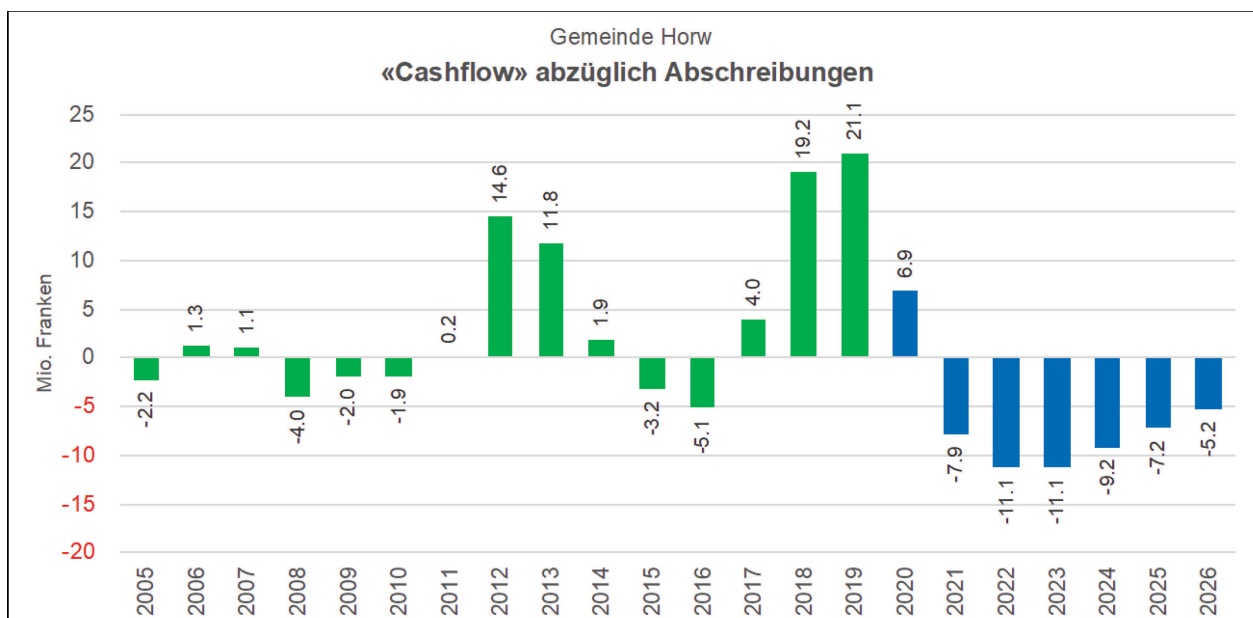
Über den Zeitraum von 15 Jahren ergibt sich somit ein Finanzierungsfehlbetrag von rund 24.5 Mio. Franken (vgl. nachfolgende Grafik) und dieser erklärt zu einem wesentlichen Teil den Anstieg der Nettoverschuldung. Dies zeigt auch die folgende Grafik, welche den Finanzierungsüberschuss bzw. -fehlbetrag bzw. den «Free Cashflow» pro Jahr ausweist (Selbstfinanzierung abzüglich Investitionen).

Aus den beiden Grafiken lässt sich herauslesen, dass in Zukunft mit einem Anstieg der Verschuldung gerechnet werden muss. Gemäss Prognosen im Finanzplan 2020 bis 2026 wird die Selbstfinanzierung bzw. der Cashflow aus Betriebstätigkeit von 2020 bis 2026 für sieben Jahre insgesamt nur 6.9 Mio. Franken bzw. pro Jahr 1.0 Mio. Franken betragen, und dies nur deshalb, weil im Jahr 2020 noch ein hoher positiver Cashflow erwartet werden kann.

Diesem tiefen Cashflow stehen in den nächsten sieben Jahren 73 Mio. Franken Investitionen gegenüber und es ergibt sich eine Finanzierungslücke von etwas mehr als 66 Mio. Franken, die wiederum den grössten Teil des Anstiegs des Fremdkapitals um 70 Mio. Franken erklärt.



Die Gemeinde Horw hat sich zum Ziel gesetzt, dass der Cashflow aus Geschäftstätigkeit höher sein sollte als die ordentlichen Abschreibungen aus dem Verwaltungsvermögen (vgl. Finanzreglement Art. 9 Abs. 2). Wie die nachfolgende Grafik zeigt, war dies in den 15 Jahren von 2005 bis 2019 der Fall. Den Abschreibungen von 59 Mio. Franken stand dank den vier Ausnahmejahren ein Cashflow von 115 Mio. Franken gegenüber.



Aber auch hier zeigt sich, dass sich in den Planjahren von 2020 bis 2026 aufgrund der Prognosen der Finanzplanung grosse Lücken öffnen. Dem Cashflow von total 6.9 Mio. Franken stehen Abschreibungen von 51.7 Mio. Franken gegenüber.

b) Wieviel Fremdkapital ist zumutbar?

Vor allem wenn grosse Investitionen anstehen, die den kommenden Generationen zugutekommen und eine lange Nutzungsdauer haben, lässt es sich vertreten, einen Teil dieser Investitionen mit Fremdkapital zu finanzieren. Für einen langfristig ausgeglichenen und stabilen Finanzhaushalt ist es allerdings wichtig, dass die Verschuldung in Grenzen gehalten wird. Denn nur so kann sich eine Gemeinde ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum bewahren und eine übermässige Belastung für künftige Generationen vermeiden.

Der Kanton Luzern hat in § 2 der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL161) folgende Kennzahlen der Verschuldung definiert:

Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient (Nettoverschuldung in % des Fiskalertrags) soll 150 Prozent nicht übersteigen. → *Horw Ende 2019: -4.2 % (Nettoguthaben)*

Nettoschuld je Einwohner und Einwohnerin

Die Nettoschuld (Fremdkapital minus Finanzvermögen) darf das Doppelte des kantonalen Schnitts nicht übersteigen. → *Horw Ende 2019: - Fr. 233.00 (Nettoguthaben)*

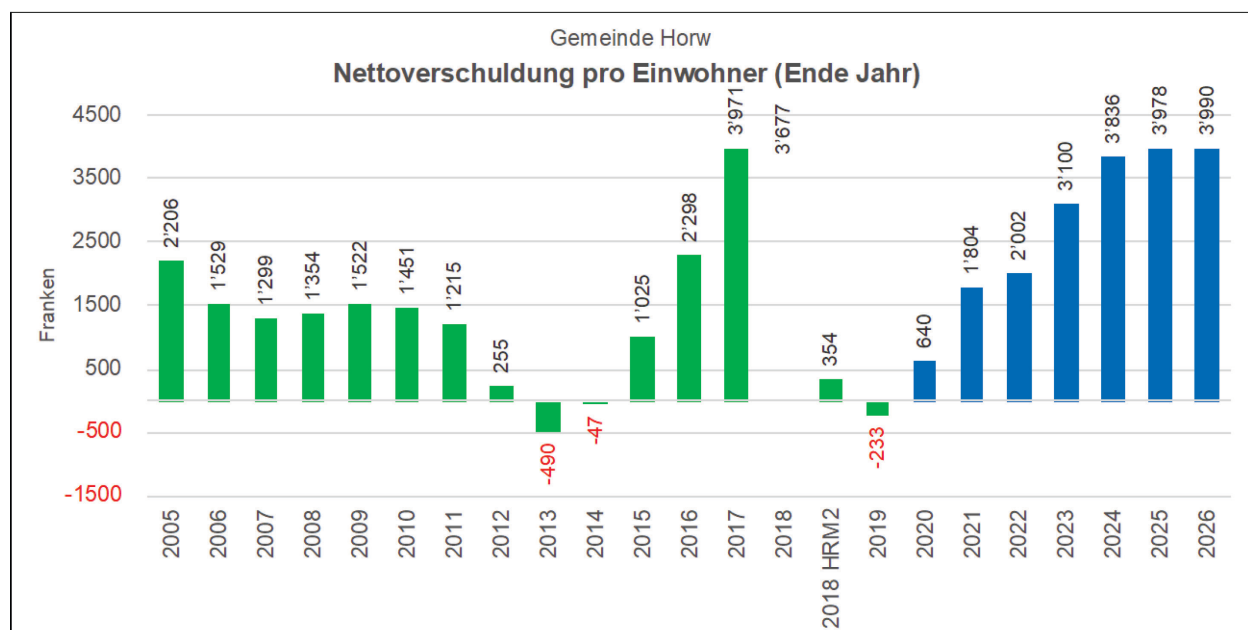
Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen in Franken je Einwohner und Einwohnerin

Die steuerfinanzierten Nettoschuld (Nettoschuld - Vermögen aus SF plus Verpflichtungen an SF) darf das Doppelte des kantonalen Schnitts nicht übersteigen. → *Horw Ende 2019: - Fr. 283.00 (Nettoguthaben)*

Bruttoverschuldungsanteil

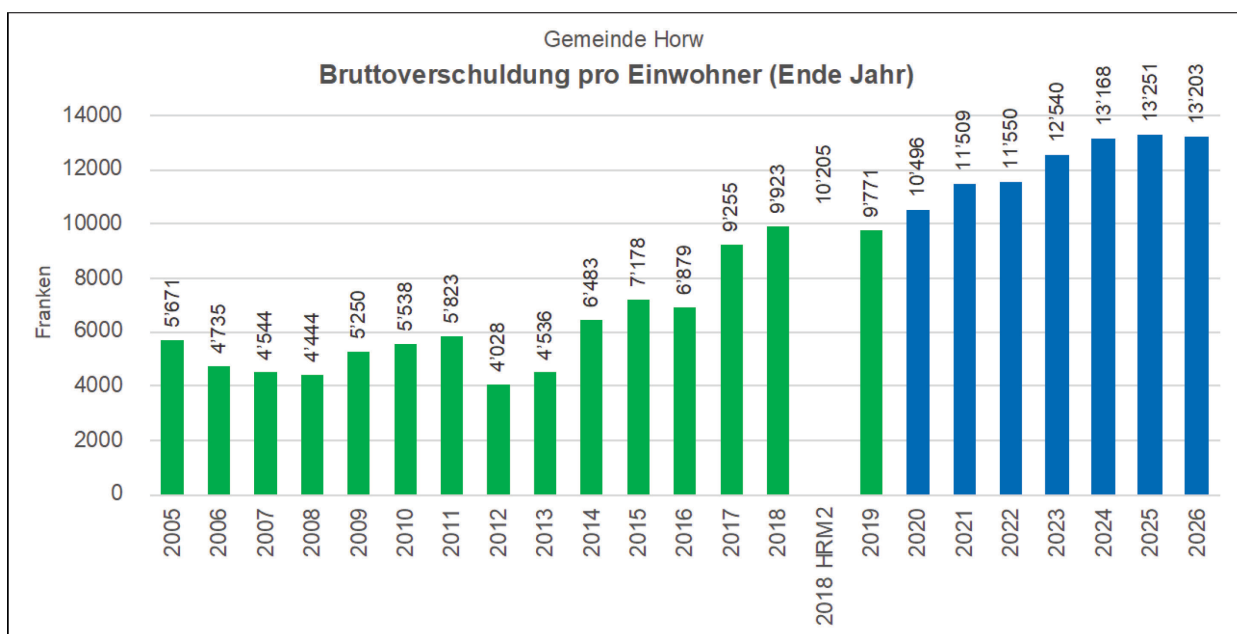
Der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoverschuldung in % des laufenden Ertrags) soll 200 % nicht übersteigen. → *Horw Ende 2019: 115.5 %*

Die Gemeinde Horw erfüllte in der Vergangenheit und erfüllt aktuell diese Bedingungen problemlos. Falls die prognostizierten Zahlen für die Zukunft eintreffen, nähern sich jedoch die Nettoverschuldung pro Einwohner und auch die Bruttoverschuldung der kritischen Grenze und der finanzpolitische Handlungsspielraum der Gemeinde dürfte eingeschränkt werden.



Wie die obige Grafik zeigt, ergibt sich nach der Neubewertung des Finanzvermögens und dem guten Jahresergebnis Ende 2019 ein Nettovermögen von 233 Franken pro Einwohner. Allerdings wird sich danach bis Ende 2026 gemäss Prognosen des Finanzplanes eine Nettoverschuldung von bis zu 4'000 Franken pro Einwohner aufbauen. Dieser Wert würde aus heutiger Sicht über der kritischen Schwelle des zweifachen kantonalen Mittels liegen (definitive Zahlen aller Gemeinden sind wegen Umstellung auf HRM2 nicht verfügbar).

Nebst der Nettoverschuldung würde sich auch die Bruttoverschuldung erhöhen und bis 2026 einen Wert von 216 Prozent des laufenden Ertrags der Gemeinde bzw. gut 13'000 Franken pro Einwohner erreichen.

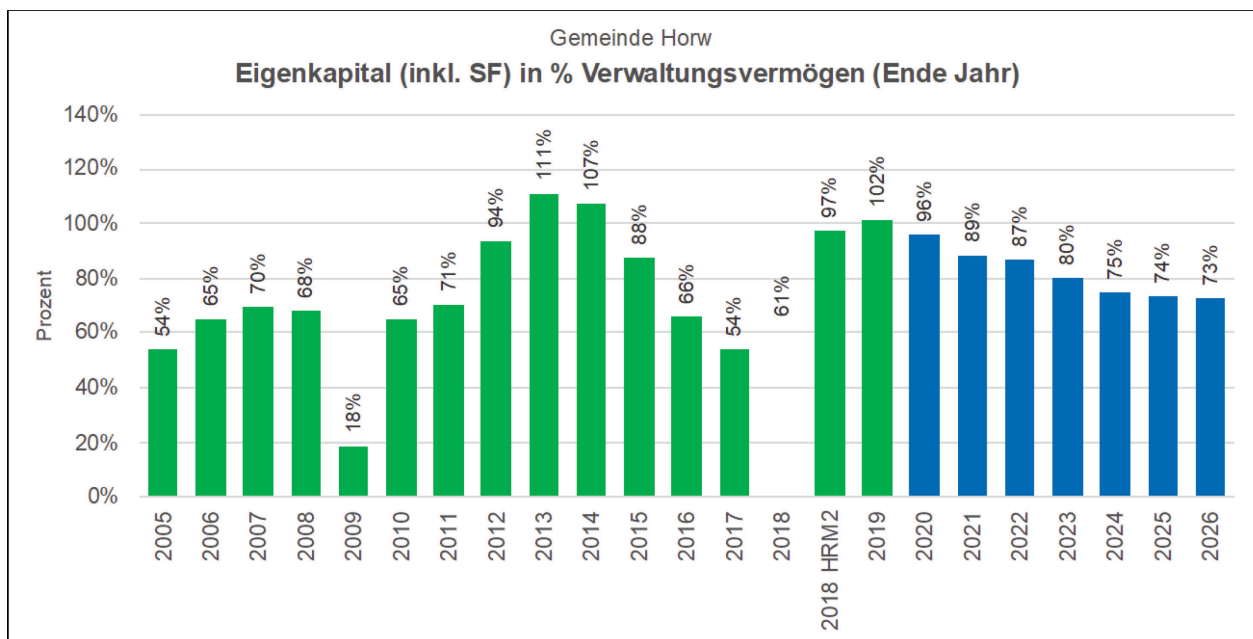


c) Verhältnis des Eigenkapitals zum Verwaltungsvermögen unter Druck

Das Eigenkapital ist eigentlich die Residualgrösse, welche sich ergibt, wenn man vom Vermögen die Schulden abzieht. Das heisst auch, dass die Verschuldung steigt, wenn Eigenkapital beansprucht wird, um Rechnungsdefizite zu decken.

Die Gemeinde Horw versucht deshalb in ihrem Finanzreglement (Art. 9 Abs. 2) mit einer zusätzlichen Vorgabe die Verschuldung der Gemeinde zu begrenzen. Demnach dürfen Anlagen ins Verwaltungsvermögen mit maximal 50 % Fremdkapital finanziert werden und dieser Anteil muss dann bis zur Hälfte der Lebensdauer auf null reduziert werden. Daraus ergibt sich, dass – bei einer normalen Verteilung der Investitionen – mindestens 75 % des Verwaltungsvermögens mit Eigenkapital gedeckt sein sollten.

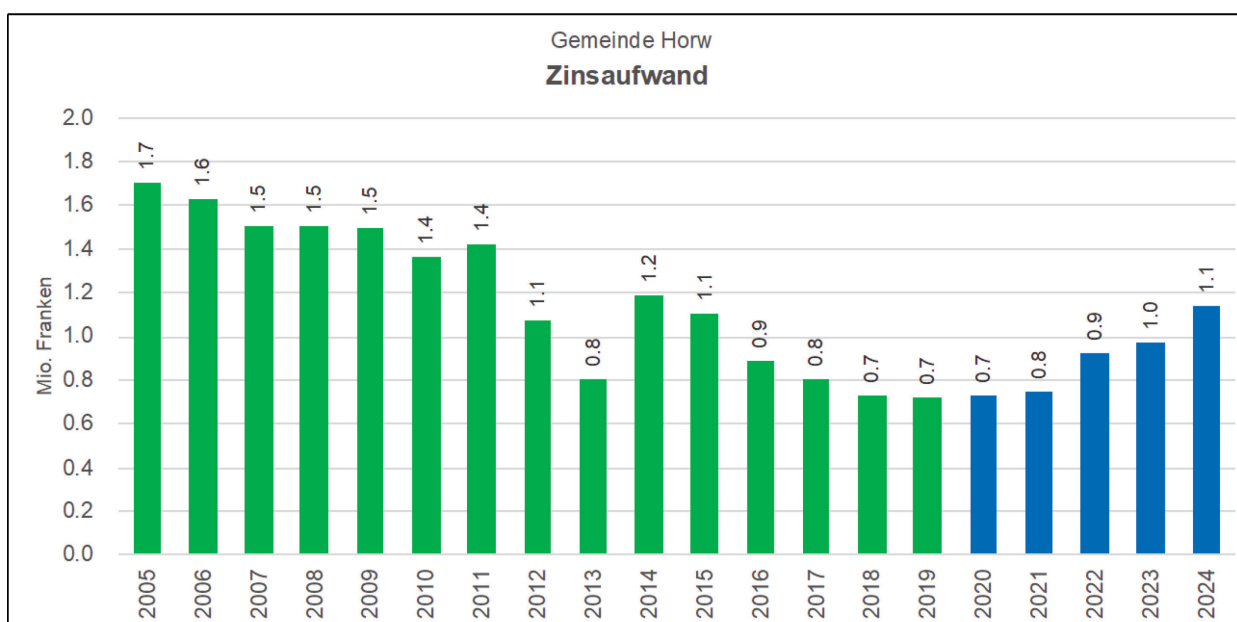
Wie die Grafik zeigt, machte der Anteil des Eigenkapitals vor Einführung von HRM2 etwa 61 % des Verwaltungsvermögens aus. Dies war allerdings darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Horw das Verwaltungsvermögen dank guten Rechnungsergebnissen über das betriebswirtschaftlich Notwendige hinaus abschreiben konnte. Bei der Neubewertung der Aktiven nach HRM2 wurden diese vorausschauend gebildeten stillen Reserven aufgelöst.



Ende 2019 macht das Eigenkapital deshalb 102 Prozent des Verwaltungsvermögens aus. Gemäss Prognosen des Finanzplans 2020-2026 wird sich der Anteil des Eigenkapitals am Verwaltungsvermögen wegen den auflaufenden Rechnungsdefiziten und Investitionen bis 2026 voraussichtlich auf 73 % reduzieren und dann dürfte der Handlungsspielraum für die Finanzierung von Investitionen mit Fremdkapital sinken.

d) Positive Auswirkungen des tiefen Zinsniveaus

Die sinkenden Zinsen haben die Gemeinde Horw in den letzten Jahren bei den Finanzierungskosten entlastet. Die Gemeinde verfügte Ende 2005 über 70 Mio. Franken Schulden und sie musste mit einem Zinsaufwand von 1.7 Mio. Franken rechnen.



Ende 2019 waren dann die Schulden mit 138 Mio. Franken fast doppelt so hoch, der Zinsaufwand betrug jedoch nur noch 0.7 Mio. Franken. Gemäss Finanzplanung dürfte der Zinsaufwand bis 2026 allmählich wieder auf 1.2 Mio. Franken steigen (aufgrund höherer Verschuldung und Zinsanstieg). Die Zinsbelastung dürfte jedoch vertretbar bleiben, zumal sich ein Zinsanstieg eher verzögert auswirken würde.

3 Spezielle Aspekte der Gemeindefinanzen von Horw

Nachfolgend sollen noch spezielle Aspekte aufgeführt werden, die für die Einschätzung der finanziellen Perspektiven der Gemeinde Horw wichtig sind. Zum einen wird auf den Zustand der Infrastrukturen und den Erneuerungsbedarf eingegangen. Zum anderen werden Erkenntnisse zur Struktur des Steuerertrages aufgezeigt und es werden auch Überlegungen zum Sinn und Zweck von Schuldenbremsen gemacht.

3.1 Zustand der kommunalen Infrastrukturen

Die kommunalen Infrastrukturen dienen unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Bewirtschaftung der vorhandenen Anlagen orientiert sich primär an den Nutzerbedürfnissen und der Eignung der Anlagen, dem Entwicklungspotenzial und der Qualität der Bausubstanz. Gestützt darauf werden in den einzelnen Bereichen Zustandserhebungen und Planungen für Instandhaltung und Instandsetzung festgelegt.

Grundsätzlich wird zwischen Instandhaltung und Instandsetzung unterschieden. Die Kosten der Instandhaltung werden der Erfolgsrechnung zugerechnet und beinhalten die «Bewahrung der Gebrauchstauglichkeit durch einfache und regelmässige Massnahmen» (SIA 469).

Die Instandsetzung wird der Investitionsrechnung zugeordnet und beinhaltet die zyklischen Aufwendungen für «Wiederherstellen der Sicherheit und Gebrauchstauglichkeit für bestimmte Dauer» (SIA 469). Es ist die Erneuerung einer Infrastruktur, sodass wieder ein neuer Lebenszyklus entsteht. Instandsetzung kompensiert die Altersentwertung und wird erst gegen Ende der Lebensdauer einer Infrastruktur vorgenommen. Instandsetzungen können teilweise einen wertvermehrenden Anteil aufweisen oder einen erhöhten Qualitätsstandard ergeben.

3.1.1 Instandhaltung

Die Gemeinde Horw stellt in den Jahren 2019 und 2020 im Budget der Erfolgsrechnung rund 2.5 Mio. Franken für den baulichen Unterhalt der Anlagen zur Verfügung. Von diesem Budget wurden im Jahr 2019 rund 0.6 Mio. Franken nicht ausgeschöpft.

Globalbudget Leistungsgruppe aus Abacus	Plan 2020	Plan 2019	Abw. Plan	RG 2019	Abw. RG 2019
314000 - Unterhalt an Grundstücken VV (Anlagen 1400 Grundstücke VV)	77'700	38'500	39'200	65'180	26'680
314100 - Unterhalt Strassen / Verkehrswege VV (Anlagen 1401 Strassen / Verkehrswege)	30'000	50'000	-20'000	46'043	-3'957
314200 - Unterhalt Wasserbau VV (Anlagen 1402 Wasserbau)	80'000	80'000	0	34'123	-45'877
314300 - Unterhalt übrige Tiefbauten VV	1'605'000	1'692'600	-87'600	1'319'289	-373'311
314400 - Unterhalt Hochbauten, Gebäude VV (Anlagen 1404 Hochbauten)	770'300	602'000	168'300	418'737	-183'263
314900 - Unterhalt übrige Sachanlagen VV (Anlagen 1409 Übrige Sachanlagen)	17'000	17'000	0	4'203	-12'797
	2'580'000	2'480'100	99'900	1'887'577	-592'524

In verschiedenen Bereichen arbeitet die Gemeinde mit Rahmenkrediten. Diese stützen sich auf Zustandserhebungen der Anlagen. Im Rahmen dieser Instrumente soll ein nachhaltiger Unterhalt gewährleistet werden. Mit diesen Massnahmen soll nach Möglichkeit die Lebensdauer der Anlagen verlängert werden. Mit einem guten Unterhalt kann die Gemeinde in Zukunft Investitionen sparen. Aus diesem Grund könnte zwar kurzfristig das Budget durch eine Reduktion der Rahmenkredite für die Instandhaltung optimiert werden, langfristig sollten aber diese Mittel der Erfolgsrechnung nicht entzogen werden.

Die Gemeinde Horw arbeitet im Bereich der Instandhaltung seit Jahren mit verschiedenen Rahmenkrediten. So steht dem Bereich Strassen ein jährlicher Rahmenkredit von Fr. 340'000.00 zur Verfügung. Dieser wurde aufgrund einer Zustandserhebung der Strassen ermittelt. Die Wirkung dieser Mittel wird mit periodischen Zustandserhebungen kontrolliert.

Ähnliche Zustandserhebungen werden beim Kanalisationsnetz der Siedlungsentwässerung erhoben. Auch hier steht dem Bereich Tiefbau ein Rahmenkredit in der Erfolgsrechnung und ein Rahmenkredit in der Investitionsrechnung zur Verfügung (ca. jährlich 1 Mio. Franken).

Bei den Liegenschaften (Verwaltungs- und Finanzvermögen) werden ebenfalls Zustandserhebungen mit dem Programm «Stratus» gemacht. Gestützt darauf werden bei den Liegenschaften Rahmenkredite in der Erfolgsrechnung und auch in der Investitionsrechnung gesprochen.

3.1.2 Instandsetzung

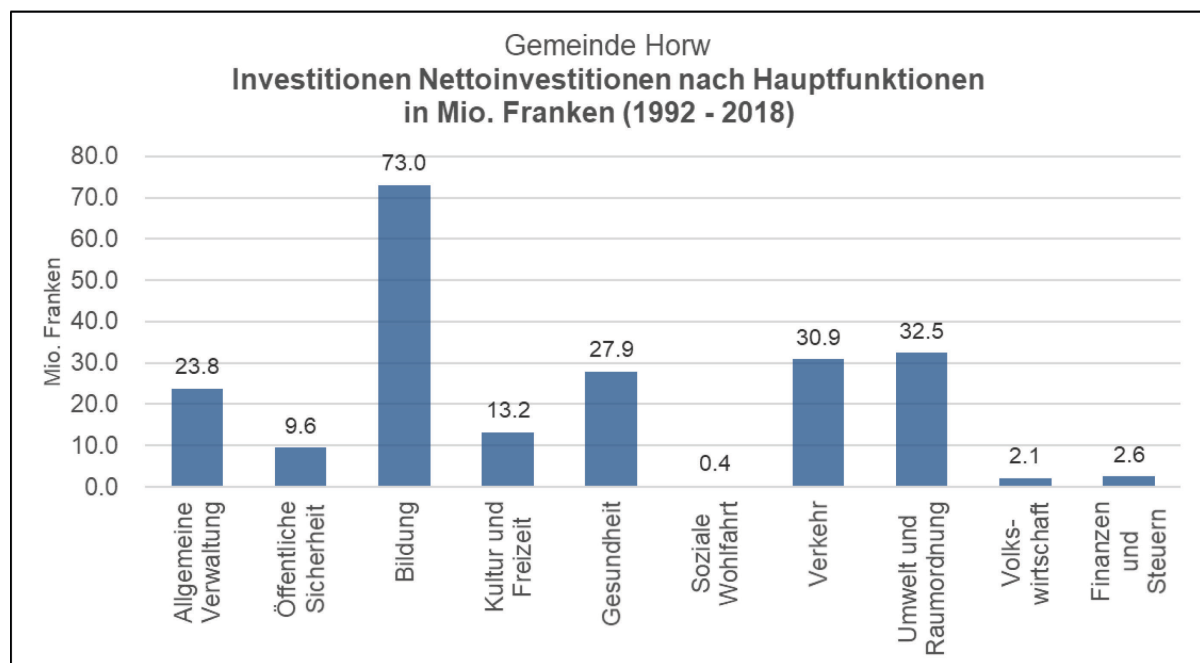
Die Gemeinde Horw hat seit 1992 216 Mio. Franken in die Infrastruktur investiert (siehe Tabelle LUSTAT). In der Anlagebuchhaltung wird der aktuelle Wert aller Anlagen (inkl. Liegenschaften Finanzvermögen) auf 257 Mio. Franken beziffert. Diese Zahlen widerspiegeln jedoch nur teilweise den aktuellen Zustandswert. Bei gutem Unterhalt kann die Lebensdauer einer Anlage wesentlich verlängert werden.

Gemeindefinanzen HRM1: Nettoinvestitionen nach Hauptfunktionen (in 1000 Franken) 1992 bis 2018											
Horw											
Jahr	Total	Allgemeine Verwaltung	Öffentliche Sicherheit	Bildung	Kultur und Freizeit	Gesundheit	Soziale Wohlfahrt	Verkehr	Umwelt und Raumordnung	Volkswirtschaft	Finanzen und Steuern
	215'981.7	23'831.0	9'562.3	73'037.9	13'210.7	27'925.4	351.9	30'908.5	32'469.7	2'107.8	2'576.8
1992	4'468.6	-	24.6	1'666.5	992.1	14.6	-	1'652.0	118.7	-	-
1993	4'755.6	-	350.9	4'185.6	152.4	66.2	-	1'580.8	-1'580.3	-	-
1994	1'961.2	3.1	266.3	944.9	-	254.4	-	1'623.2	-1'130.6	-	-
1995	5'912.6	310.0	2'208.5	284.3	90.0	102.7	-	505.9	2'411.2	-	-
1996	736.6	-	1'077.2	-19.2	31.9	68.8	-	113.9	-536.0	-	-
1997	4'524.8	-	-436.2	644.1	0.2	94.2	-	3'286.9	903.6	32.0	-
1998	4'818.4	650.0	-174.9	208.1	9.8	500.0	-	1'981.8	1'516.3	127.3	-
1999	6'401.1	420.0	915.4	578.8	4.0	239.5	-	2'670.0	125.7	1'447.8	-
2000	12'426.5	1'033.7	-221.5	320.0	300.0	7'600.0	-	2'435.0	959.3	-	-
2001	22'088.7	7'000.0	-117.8	5'000.0	-	8'200.0	-	388.4	1'338.6	279.5	-
2002	8'699.9	2'321.1	3.3	1'851.3	300.0	4'000.0	-	313.5	-101.4	12.0	-
2003	14'240.5	177.6	400.0	998.4	1'600.0	1'604.0	-	3'300.0	6'160.5	-	-
2004	3'111.5	-16.3	-	13.9	1'245.5	453.0	-	596.5	819.1	-	-
2005	4'309.8	266.9	-4.9	393.6	1'759.7	180.7	-	767.7	946.1	-	-
2006	1'602.0	-	334.4	373.7	3'657.5	-	-	-495.1	-2'268.4	-	-
2007	2'083.4	-	-150.8	-90.0	1'333.8	-	-	218.3	772.1	-	-
2008	3'065.9	283.3	2'186.3	-	849.8	496.1	-	826.7	-1'453.6	-122.7	-
2009	2'857.9	-	2'401.9	37.2	5.6	179.9	-	173.8	57.3	2.4	-
2010	2'450.8	-	56.3	1'008.8	376.0	-	351.9	514.9	142.9	-	-
2011	2'118.0	-	-	293.7	-	336.7	-	781.7	705.9	-	-
2012	3'525.2	265.6	-	430.6	-	392.7	-	368.5	2'060.0	-	7.7
2013	7'391.0	777.3	-	2'998.8	158.5	384.9	-	337.4	2'518.6	150.0	65.4
2014	11'258.1	1'897.2	-	7'175.6	-	313.5	-	280.0	1'497.7	-	94.1
2015	16'680.9	6'076.1	-	5'028.7	-	513.1	-	2'595.9	2'160.0	-3.8	310.9
2016	21'102.5	480.6	311.1	13'451.8	157.4	387.6	-	2'031.0	3'797.5	179.6	305.9
2017	31'226.9	380.3	44.6	19'587.8	186.5	1'438.4	-	992.7	6'710.8	-	1'885.9
2018	12'163.3	1'504.5	87.6	5'670.9	-	104.4	-	1'067.1	3'818.1	3.7	-93.1

LUSTAT Statistik Luzern
Datenquelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik

Die Investitionen verteilen sich unterschiedlich auf die Hauptfunktionsgruppen:

- Rund 34 % der Investitionen lagen in der Vergangenheit im Bereich der Bildung.
- Die Investitionen im Bereich Umwelt liegen zur Hauptsache in den Spezialfinanzierungen Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung.
- Mit der Auslagerung der Kirchfeld AG wurden die Hauptinvestitionen im Bereich Gesundheit ausgelagert. Sie haben jedoch indirekt über die Erfolgsrechnung auf den Finanzhaushalt Auswirkungen (höhere Restkosten Pflegefinanzierung).
- Die Investitionsgruppen sind in unterschiedlichen Zyklen unterwegs. So stehen beim Verkehr (Strassen) in einem kürzeren Intervall Ersatzinvestitionen an.
- In den 90er-Jahren erhielt die Gemeinde zum Teil noch Subventionen. Die Ersatzinvestitionen werden folglich in Zukunft höher ausfallen, da heute keine Subventionen mehr erwartet werden können.
- In den Bereichen Verwaltung (Gemeindehaus), Bildung (Schulhäuser), Strassen und Umwelt (Wasserversorgung) sind in den letzten 5 Jahren grosse Ersatzinvestitionen getätigt worden. Diese Kumulation von Investitionen wird sich aufgrund der unterschiedlichen Lebensdauer der Anlagen in Zukunft bei den Erneuerungsinvestitionen ausgleichen.



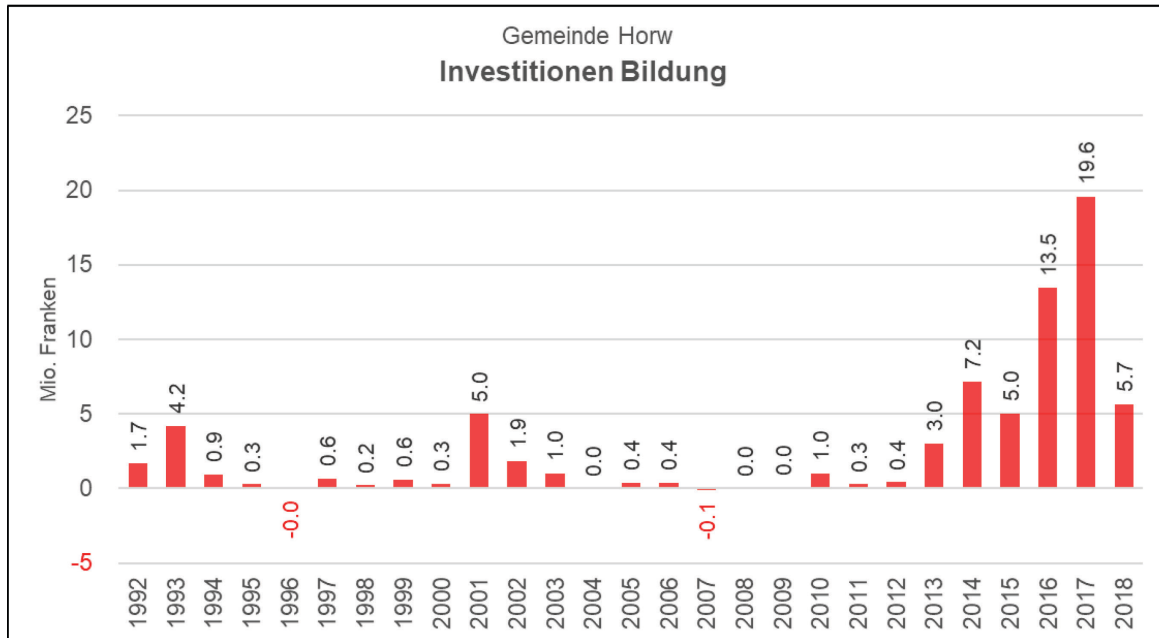
In den Jahren 1992 – 2018 betrugen die Nettoinvestitionen der Gemeinde insgesamt 216 Mio. Franken. Aufgeteilt nach funktionaler Gliederung wurden im Bereich Bildung rund 73 Mio., Bereich Strassen rund 31 Mio. und Bereich Raumordnung und Umwelt rund 33 Mio. Franken investiert. Mit der Auslagerung des Kirchfeldes in eine AG entfallen für die Gemeinde in Zukunft der Hauptteil der Investitionen im Bereich Gesundheit (28 Mio. Franken).

Im Abschnitt 2.4 wird aufgezeigt, dass die Investitionen in zwei Hauptwellen erfolgten. In den folgenden Grafiken zeigen wir die Verteilung in den wichtigsten Bereichen.

a) Bildung

Die Investitionen im Bereich Bildung liegen zur Hauptsache in der zweiten Welle. Die meisten Schulliegenschaften wurden kurz vor 1992 erbaut. Über eine lange Zeitdauer mussten deshalb kaum grössere Investitionen getätigt werden. In den Jahren ab 2014 wurden diese Anlagen bis auf die Schulanlage Allmend umfassend erneuert. Wir können deshalb davon ausgehen, dass

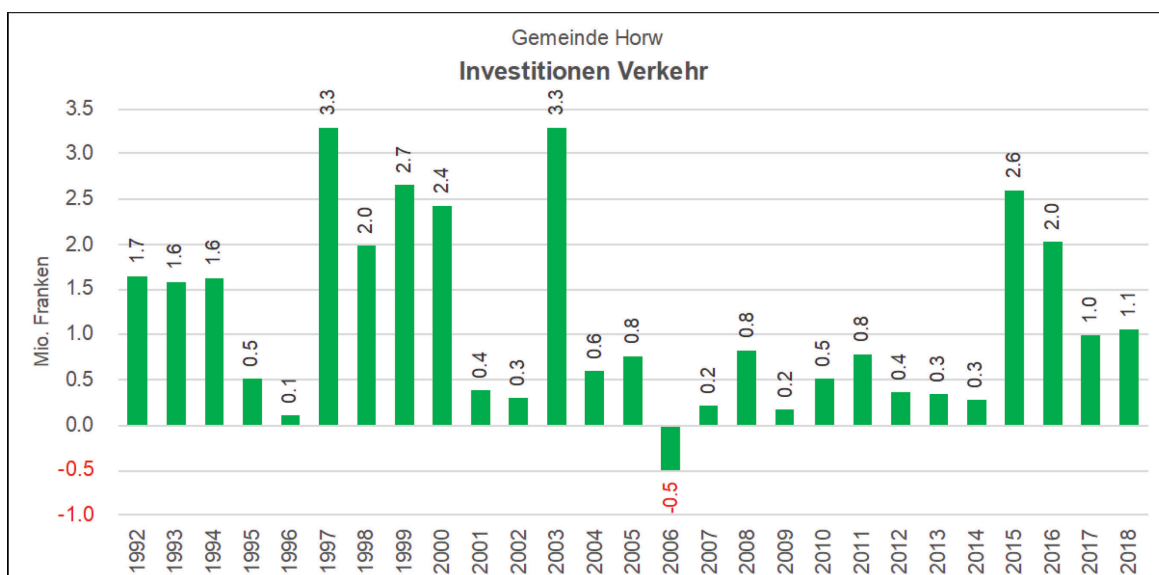
in den nächsten Jahren der Investitionsbedarf in diesem Bereich auf tiefem Niveau gehalten werden kann (Ausnahme Schulhaus Allmend).



In den nächsten 10 Jahren sollen für die Schulinfrastruktur 14 Mio. Franken und ein jährlicher Rahmenkredit von 0.5 Mio. Franken eingeplant werden. Dies ergibt ein maximales Investitionsvolumen von 19 Mio. Franken.

b) Verkehr

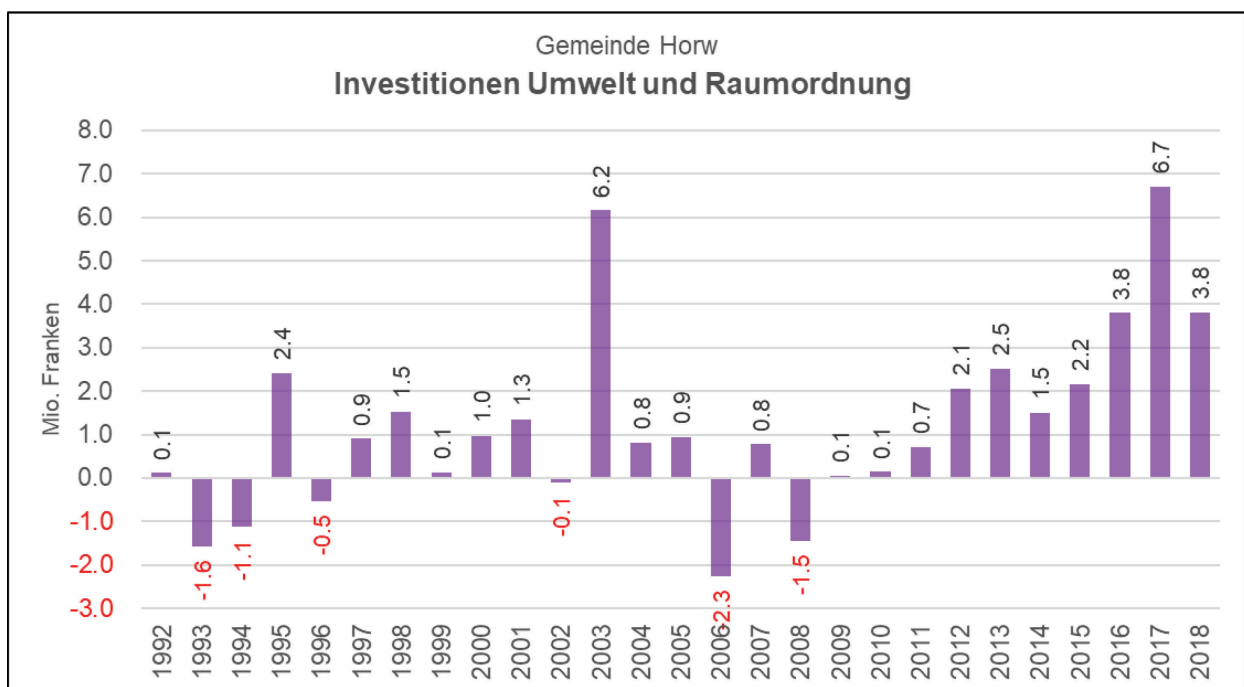
Auch bei den Investitionen im Bereich Verkehr stellen wir eine Wellenbewegung fest. Diese liegt jedoch in einem kürzeren Intervall als bei den Schulliegenschaften. Grundsätzlich wird aufgrund der räumlichen Entwicklung kaum ein Ausbau der Infrastruktur anstehen. Demgegenüber ist aufgrund der Veränderung der Nutzeransprüche (Velowege, Sicherheit) eine Nachfrage feststellbar.



In den nächsten Jahren werden gestützt auf diese Überlegungen rund 10 Mio. Franken für den Nachholbedarf Velowege etc. und ein Rahmenkredit von 0.5 Mio. Franken nötig sein. Insgesamt also ein Bedarf von rund 15 Mio. Franken.

c) Umwelt

Im Bereich Umwelt ist das Bild weniger eindeutig. In der Vergangenheit erhielt die Gemeinde in diesem Bereich zum Teil Subventionen (Siedlungsentwässerung). Die Wasserversorgung investierte in den letzten Jahren massiv in die Erneuerung der Anlagen. Für die Erneuerung der Netzwerke werden bei der Wasserversorgung und auch bei der Siedlungsentwässerung auf der Basis der Zustandsberichte Rahmenkredite eingesetzt.



Im Bereich Umwelt finden sich zur Hauptsache die Investitionen der Spezialfinanzierungen Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung. In diesen Bereichen sollte ein Investitionsvolumen im Rahmen der bisherigen Rahmenkredite von je 1 Mio. Franken pro Jahr für den Werterhalt der Netzwerke ausreichen. Damit ergibt sich ein Investitionsvolumen von rund 2 Mio. Franken bei den Spezialfinanzierungen.

d) Übrige Bereiche

Im Zeitrahmen von 1992 – 2018 wurden in den übrigen Bereichen (ohne Kirchfeld) rund 51 Mio. Franken investiert. In den nächsten 10 Jahren stehen Investitionen in den Bereichen «horw mitte», Badi etc. an. Insgesamt wird die Gemeinde in diesen Bereichen in den nächsten Jahren nochmals 10 Mio. Franken investieren müssen.

e) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Gemeinde in den nächsten Jahren durchaus mit reduziertem Investitionsbedarf leben kann. Eine Neuverschuldung aufgrund von Investitionen sollte nach Möglichkeit verhindert werden. Im Gegenteil sollte die Gemeinde in der

nächsten Phase Schulden abbauen, damit sie auf die nächste Investitionswelle wieder genügend Handlungsspielraum hat.

Gemäss den Ausführungen von oben müsste die Gemeinde in den nächsten 10 Jahren mit folgenden Investitionsvolumen leben können:

Bildung	19 Mio. Franken
Verkehr	15 Mio. Franken
Übrige Investitionen	10 Mio. Franken
Total ohne Spezialfinanzierungen	44 Mio. Franken (4.4 Mio. Franken pro Jahr)
Spezialfinanzierungen	20 Mio. Franken (2.0 Mio. Franken pro Jahr)

Die Rahmenkredite der Investitionsrechnung beinhalten in der Regel keine Gesamtsanierung, sondern den baulichen Unterhalt, welcher die Lebensdauer der Anlage verlängert. Aus diesem Grund hat die Gemeinde Horw im Finanzreglement, Art. 14 Absatz 3, in Ergänzung zu den Nutzungsdauern gemäss Anhang 1 der FHGV die Möglichkeit geschaffen, für den baulichen Unterhalt eine kürzere Nutzungsdauer festzulegen (10 – 20 Jahre).

Gemäss Stratus beträgt der Neuwert aller Gebäude der Gemeinde Horw (Finanz- und Verwaltungsvermögen) insgesamt 173.7 Mio. Franken. Der Zustandswert wird mit 145.4 Mio. Franken berechnet, was einem Wert von 84 % entspricht.

3.2 Entwicklung Personal- und Sachaufwand

Wie bereits im Kapitel 1.3 aufgeführt, hat die Gemeinde bei der Umsetzung ihres Leistungsauftrags durchaus einen gewissen organisatorischen Handlungsspielraum. Unter anderem kann sie auf den Personal- und Sachaufwand Einfluss nehmen.

Basis ist das Aufgabenportfolio der Gemeinde.

Ein Teil des Aufgabenportfolios besteht aus freiwilligen Leistungen. Bei diesen Leistungen sollte die Gemeinde periodisch kritisch die Effektivität (Tun wir die richtigen Dinge?) hinterfragen. Als freiwillige Leistungen definieren wir all jene Leistungen, die nicht durch überkommene Vorgaben gefordert sind. Ein entsprechender konkreter Leistungskatalog der freiwilligen Leistungen fehlt bei der Gemeinde Horw und sollte in Zukunft systematisch erstellt werden können.

Ein Grossteil der Leistungen der Gemeinde sind gebundene Aufgaben mit oder ohne organisatorische Freiheit. Bei diesen Leistungen hat die Gemeinde nur wenig Spielraum, um das Ausgabenwachstum durch Priorisierung zu bremsen. Das Potenzial der Gemeinde liegt hier in der Optimierung des operativen Spielraums (Effizienz; Tun wir die Dinge richtig?)

Seit 2015 hat der Personal- und Sachaufwand um 7.66 % oder 2.97 Mio. Franken zugenommen.

	Rechnung 2015	Rechnung 2016	Rechnung 2017	Rechnung 2018	Rechnung 2019
Personalaufwand ohne Kirchfeld	28'672'913.18	29'543'886.00	29'651'644.47	30'397'203.41	31'034'395.00
Sachaufwand ohne Kirchfeld	10'158'444.01	10'286'681.71	9'788'281.81	10'991'279.25	10'770'222.00
Total Personal- und Sachaufwand	38'831'357.19	39'830'567.71	39'439'926.28	41'388'482.66	41'804'617.00
Veränderung gegenüber 2015	0.00	999'210.52	608'569.09	2'557'125.47	2'973'259.81
Veränderung gegenüber 2015	100.00%	102.57%	101.57%	106.59%	107.66%

Haupttreiber dieses Wachstums sind zusätzliche Aufgaben wie:

- zusätzliche Schulklassen
- Ausbau schulergänzende Kinderbetreuung
- Lehrplan 21
- neue Infrastrukturen
- Einführung HRM2
- etc.

Die Kostenzunahme lässt sich damit begründen. Trotzdem können wir nicht mit Sicherheit sagen, ob wir auch effizient unterwegs sind. Ein im Jahr 2015 durchgeführtes Benchmarking gab uns Hinweise auf Optimierungspotenzial. Gestützt darauf wurden diverse Massnahmen definiert und umgesetzt. Das Benchmarking befriedigte jedoch nicht in allen Teilen, da die Vergleichsdaten mit anderen Gemeinden sehr unterschiedlich und schwierig mit Horw vergleichbar waren. Mit der Einführung von HRM2 eröffnen sich für die Gemeinde folgende Chancen:

- Die Gemeinde arbeitet erstmals mit einem umfassenden Leistungskatalog. Die Leistungen der Gemeinde werden damit konkreter und besser steuerbar.
- Mit dem Globalbudgets erhält die Verwaltung den betriebswirtschaftlichen Spielraum, die Leistungserbringung effizient zu erbringen.
- Die Steuerung der Finanzen über Globalbudgets ist verbindlicher. Damit können entsprechende Vorgaben an die Budgetverantwortlichen zielorientierter festgelegt werden.
- Mit dem nun wieder einheitlichen Rechnungsmodell über den gesamten Kanton werden Vergleiche mit anderen Gemeinden aussagekräftiger. Ein gezielter Aufbau von Benchmarks mit Einbezug der betroffenen Budgetverantwortlichen kann angegangen werden.

Wir gehen davon aus, dass bei diversen Leistungen Effizienzsteigerungen möglich sind. In diesem Sinne setzt die Gemeinde seit 2019 gezielt Mittel für die Digitalisierung und Organisationsentwicklung ein.

Im Hinblick auf die Wahrung des zukünftigen operativen Spielraums müsste die Gemeinde für die nächsten Jahre eine Effizienzsteigerungsrate einführen. Zum Beispiel müsste sich der Personal- und Sachaufwand bei gleichbleibendem Aufgabenportfolio um real 1% pro Jahr reduzieren lassen. Mit dieser Rate schafft die Gemeinde laufend Handlungsspielraum für finanzielle Entlastungen und für zukünftige Aufgaben. Der Gemeinderat legt im Rahmen der Finanzplanjahre diese Effizienzsteigerungsrate fest.

3.3 Veränderungen der externen Rahmenbedingungen

Die Gemeinde Horw ist nicht allein unterwegs. Der Finanzhaushalt wird stark von externen Rahmenbedingungen beeinflusst.

Jahr	Aufgabenveränderung	Zusatzkosten / Mindererträge
2008	Steuerstrategie Kanton: Tarifkorrektur Einkommenssteuern und Sozialabzüge	2'450'000.00
2009	Halbierung Vermögenssteuern	2'500'000.00
2010	Reduktion Gewinnsteuern	400'000.00
2010	Reorganisation Finanzierung ÖV	535'000.00
2011	Neuordnung Pflegefinanzierung	2'170'000.00
2011	Steuerstrategie Kanton: Entlastung Mittelstand	1'700'000.00
2012	Nachbesserung Budget Pflegefinanzierung	400'000.00
2012	Steuerstrategie Kanton: Halbierung Gewinnsteuern	665'000.00
2013	Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zum Erwachsenenschutz, zum Personenrecht und zum Kindesrecht	445'000.00
2013	Nachbudgetierung Pflegefinanzierung	380'000.00
2013	Umsetzung Gesetz über die Volksschulbildung: Ausbau integrative Sonderschulung, Einführung zweijähriger Kindergarten und weitere Massnahmen Arbeitsplatz Schule	650'000.00
2015	Abschaffung Liegenschaftssteuern	770'000.00
2017	Massnahmenpaket KP17: Erhöhung Gemeindebeitrag an Ergänzungsleistungen	1'450'000.00
2020	Mehrkosten aufgrund Umsetzung AFR 18 (ohne Erhöhung EL an Ergänzungsleistungen)	3'000'000.00

Die externen Zusatzkosten konnten bis 10% des Steuerertrages betragen. Die Gemeinde konnte diese Zusatzkosten in der Regel im Zeithorizont von 5 Jahren mit dem Wachstum der Steuererträge auffangen. Wir gehen davon aus, dass diese Entwicklung mit dem AFR18 nicht abgeschlossen ist. Die Gemeinde Horw muss auch in Zukunft solche zusätzlichen Kosten übernehmen können.

Kann die Gemeinde diese von extern generierten Zusatzkosten nicht mit einem Wachstum der Steuererträge auffangen, wird der Handlungsspielraum in den verschiedenen Aufgabenbereichen eingeengt. Sind aufgrund der Dimensionen des Zusatzaufwandes Entlastungsmassnahmen nicht oder nur beschränkt möglich, muss die Lücke durch zusätzliche Steuererträge mittels Erhöhung des Steuerfusses geschlossen werden. Bei einem extern bedingten Zusatzaufwand von mehr als 10 % des Steuerertrages müsste deshalb eine Steuerfussanpassung geprüft werden.

3.4 Struktur des Steuerertrags

3.4.1 Steuerstrategie des Kantons Luzern

Der verschärfte Steuerwettbewerb, insbesondere in der Innerschweiz, führte im Kanton Luzern zu verschiedenen Steuergesetzrevisionen. Der theoretische jährliche Ausfall dieser Revisionen der letzten Jahre betrug für die Gemeinde Horw rund 8.1 Mio. Franken. Rückblickend hat der Finanzhaushalt der Gemeinde Horw diese kantonale Steuerstrategie gut verkraftet.

Im interkantonalen Steuerwettbewerb ist der Kanton Luzern bis heute bei den Unternehmenssteuern führend und bei den Vermögenssteuern attraktiv. Allerdings wird diese Attraktivität im Rahmen der Umsetzung der Anpassung der Unternehmensbesteuerung (STAF) gemildert, weil andere Kantone mit den Unternehmenssteuern auf das Niveau des Kantons Luzern oder gar darunter gehen und im Kanton Luzern die Vermögenssteuer vorübergehend leicht erhöht wird.

Die kantonale Steuerstrategie und auch der aktuell tiefe Steuerfuss der Gemeinde Horw eröffnen Chancen im Bereich der Ansiedlung von neuem Steuersubstrat. Diese Chancen werden zusätzlich erhöht durch die abgeschlossene Ortsplanungsrevision und diverse genehmigte Bauungspläne. Zudem spielt die Kundenfreundlichkeit der Verwaltung für die Attraktivität der Gemeinde eine wesentliche Rolle.

3.4.2 Steuerpolitischer Handlungsspielraum der Gemeinde Horw

Wie bereits erwähnt, können die Steuereinnahmen nur durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen indirekt beeinflusst werden. Die Gemeinde Horw hat insofern einen direkten Handlungsspielraum, als sie den Steuerfusses festlegen kann. Mit einem Steuerfuss von 1.45 Einheiten (2020) ist die Gemeinde Horw gegenüber den umliegenden Gemeinden und der Stadt Luzern gut aufgestellt und sie würde – im Notfall – über ein gewisses Steuererhöhungspotenzial verfügen. Mit der Einführung von HRM2 musste die Gemeinde zwar den bisherigen Steuerausgleichsfonds aufheben und ins allgemeine Eigenkapital übertragen. Damit ist ein Ausgleich von tieferen Steuererträgen vor Rechnungsabschluss zwar nicht mehr möglich. Die hohen Eigenkapitaldecke erlaubt es jedoch, allfällige Rechnungsdefizite aufzufangen.

3.4.3 Aktuelle Steuerstruktur gemäss Rechnung 2019 und deren Beurteilung

Im Jahr 2019 kommen rund 80 % der Steuererträge von den Einkommenssteuern und 18 % von den Vermögenssteuern natürlicher Personen. Die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen machen nur 2 % des Steuerertrags aus.

2019	Ertrag des laufenden Jahres	Nachträge	Total	
Einkommenssteuern	53'687'125.10	2'540'048.40	56'227'173.50	79.95%
Vermögenssteuern	12'242'782.85	436'377.80	12'679'160.65	18.03%
Gewinnsteuern	868'804.10	-35'255.70	833'548.40	1.19%
Kapitalsteuern	536'122.95	56'304.45	592'427.40	0.84%
Total	67'334'835.00	2'997'474.95	70'332'309.95	100.00%

3.4.4 Einkommenssteuern

Die Einkommenssteuern machen wie erwähnt vier Fünftel des gesamten ordentlichen Steuerertrags der Gemeinde Horw aus. Rund ein Drittel der Einkommenssteuern (31 %) kommt im Jahre 2017 von den 81 % Steuerpflichtigen, die zwischen null und 100'000 Franken Reineinkommen haben. Ein weiteres Drittel (36 %) kommt von den 18 % Steuerpflichtigen mit Einkommen zwischen 100'000 und 500'000 Franken. Und das restliche Drittel der Einkommenssteuern kommt von 80 Steuerpflichtigen mit Reineinkommen von mehr als 500'000 Franken.

Stufen des Reineinkommens	Steuerpflichtige		Reineinkommen		Steuerertrag bei Steuerfuss 1.45		
	Anzahl	Anteil	Mio. Fr.	Anteil	Mio. Fr.	Anteil	pro Person
in 1'000 Fr.							
0-100	6'736	81%	292.8	42%	11.9	31%	1'771
100 - 500	1'490	18%	244.5	35%	13.7	36%	9'225
> 500	80	1%	164.9	23%	12.8	33%	159'583
Total	8'306	100%	702.2	100%	38.4	100%	4'628

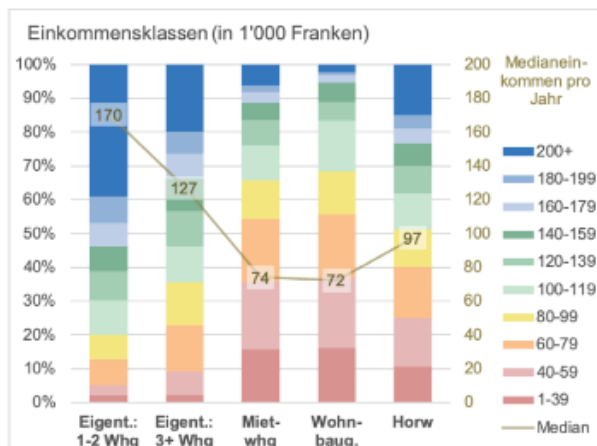
Tabelle: Einkommenssteuern nach Stufen des Reineinkommens im Steuerjahr 2017 in Horw (Quelle: LUSTAT)

Das Steuersubstrat bei den Einkommenssteuern ist somit gut abgestützt und kommt von einer breiten Basis von Einkommensbezügerinnen und -bezügern. Das heisst auch, dass quasi mit einem stabilen Sockel an Steuereinnahmen gerechnet werden kann, weil viele Steuerzahlende Lohnbezügerinnen und -bezüger sind und eine relativ stabile Einkommenssituation aufweisen. Allerdings sind Steuerekunden mit sehr hohen Einkommen für die Gemeinde von grösster Bedeutung. Hier können Veränderungen im Umfeld (z. B. Corona-Krise, Konjunktur) über tiefere Einkommen auch auf den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw durchschlagen.

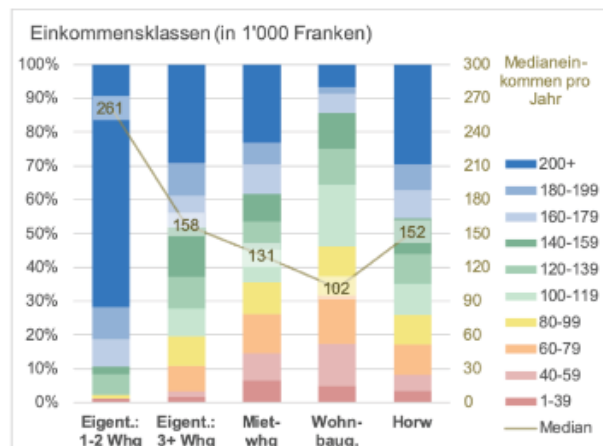
Die beiden nachfolgenden Grafiken aus dem «Bericht Wohnkalkulator» der Hochschule Luzern geben einen Einblick in die Verteilung der Einkommen der Horwer Bevölkerung je nach Wohnungstyp.

Einkommensverteilung

alle Wohnungen



Bauperiode 2007 bis 2016



Über die gesamte Gemeinde hinweg sind die Jahreseinkommen in Haushalten aus genossenschaftlichen Wohnungen vergleichbar mit Haushalten aus Mietwohnungen. Der Hauptunterschied liegt bei den Einkommen über Fr. 180'000, die in Genossenschaftswohnungen nur selten auftreten.

Bei den ab 2006 erstellten Wohnungen zeigt sich ein anderes Bild. Zwar nehmen die Einkommen über Fr. 180'000 in den Genossenschaftswohnungen zu, aber in einem deutlich geringeren Umfang wie bei den übrigen Kategorien. Die tieferen Einkommensegmente sind deutlich weniger vertreten. Auch dieser Effekt tritt in den Genossenschaftswohnungen etwas abgeschwächt wie in den Mietwohnungen auf. Dies zeigt das Medianeinkommen, das bei den Genossenschaften um Fr. 30'000 erhöht ist, bei den Mietwohnungen hingegen um Fr. 57'000.

Das Durchschnittseinkommen aller Wohnungen beträgt in Horw Fr. 97'000.00. Dabei kann festgestellt werden, dass der Durchschnitt der Mietwohnungen bei rund Fr. 73'000.00 liegt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Mietwohnung von einer Wohnbaugenossenschaft angeboten wird. Über dem Durchschnitt liegt das Haushaltseinkommen bei Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern (Fr. 127'000.00) oder Häusern mit 1-2 Wohnungen (Fr. 170'000.00).

Das Durchschnittseinkommen bei neu erstellten Wohnungen liegt in allen Gruppen über den Durchschnittswohnungen. Am deutlichsten ist diese Zunahme bei neuen Mietwohnungen (ohne Baugenossenschaften) sichtbar (plus Fr. 57'000.00).

3.4.5 Vermögenssteuern

Die Vermögenssteuern machen rund 18 % des gesamten ordentlichen Steuerertrags der Gemeinde Horw aus. Rund ein Zehntel (12 %) der Vermögenssteuern von Horw kommt von 90 % der Steuerpflichtigen, welche weniger als 1 Mio. Franken Reinvermögen haben. Ein weiterer Zehntel (11 %) kommt von einem Zehntel (8%) der Steuerpflichtigen, die zwischen 1 Mio. und 5 Mio. Reinvermögen haben. Und knapp zweihundert Steuerpflichtige (2 %) zahlen fast vier Fünftel (77 %) der Vermögenssteuern. Damit zeigt sich die hohe Bedeutung der sehr vermögenden Steuerzahlenden für den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw.

Stufen des Reinvermögens	Steuerpflichtige		Reinvermögen		Steuerertrag bei Steuerfuss 1.45		
in 1'000 Fr.	Anzahl		in Fr.		bei 1.45		
0 - 1 000	7'435	90%	1'078.0	12%	0.8	9%	110
1000 - 5000	680	8%	972.4	11%	1.3	14%	1'942
> 5000	191	2%	6'961.5	77%	7.3	77%	38'304
Total	8'306	100%	9'011.9	100%	9.5	100%	1'138

Tabelle: Vermögenssteuern nach Stufen des Reinvermögens im Steuerjahr 2017 in Horw Quelle: LuStat)

3.4.6 Einfluss von Zu- und Wegziehenden auf den Steuerertrag

Das Steuersubstrat der Gemeinde Horw verändert sich aufgrund von Zu- und Wegzügen. In den letzten Jahren haben diese Bewegungen per Saldo meist zu einer Zunahme des Steuerertrags geführt. Allerdings gab es – wie die untenstehenden Zahlen der Jahre 2018 und 2019 zeigen – offensichtlich starke Schwankungen.

Zuzüger 2018				Zuzüger 2019			
Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total	Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total
541	7'203'080.95	1'879'755.90	9'082'836.85	504	1'393'341.75	52'711.35	1'446'053.10
Abgänge 2018				Abgänge 2019			
Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total	Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total
484	1'179'593.15	103'786.15	1'283'379.30	492	1'354'815.45	132'116.75	1'486'932.20
Netto 2018				Netto 2019			
Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total	Anzahl Personen	Einkommen	Vermögen	Total
57	6'023'487.80	1'775'969.75	7'799'457.55	12	38'526.30	-79'405.40	-40'879.10

Im Jahre 2018 zogen 484 Steuerpflichtige weg und 541 zu. Es resultierte eine Zunahme um 57 Steuerpflichtigen und ein zusätzlicher Steuerertrag von 7.8 Mio. Franken. Im Jahre 2019 zogen 492 Steuerpflichtige weg und 504 zu. Es resultierte eine Zunahme um 12 Steuerpflichtige, aber eine leichte Abnahme des Steuerertrags.

3.5 Sinn und Zweck von Schuldenbremsen

Wie oben erwähnt muss es Ziel der Gemeinde sein, die Verschuldung in Grenzen zu halten. Treiber der Verschuldung sind zum einen die Investitionen und zum anderen der Cashflow aus Geschäftstätigkeit (Erfolgsrechnung). Sobald mehr Geld ausgegeben als eingenommen wird, entsteht eine Finanzierungslücke, die mit der Aufnahme von Fremdkapital geschlossen werden muss.

Langfristig gesehen, ist der Finanzhaushalt dann im Gleichgewicht, wenn nachhaltig eine ausgeglichene Erfolgsrechnung erreicht wird. Denn das bedeutet, dass offenbar die notwendigen Abschreibungen gemacht und die Zinsen bezahlt werden können. Deshalb ist auch der im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG, Art. 5) verankerte Grundsatz wichtig, wonach im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse erzielt werden müssen.

Allerdings gilt es mit Blick in die Zukunft vorsichtig zu sein, weil beispielsweise die getätigten Investitionen erst in späteren Jahren Folgen haben und bei steigender Verschuldung (und steigenden Zinsen) der Finanzaufwand zunehmen kann. Deshalb ist es wichtig, auch eine Obergrenze für die Nettoverschuldung festzulegen. Zudem muss im Rahmen einer rollenden Finanzplanung die absehbare Finanzentwicklung aufgezeigt werden, und es müssen rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, wenn sich die finanzielle Situation der Gemeinde offensichtlich verschlechtern wird.

Es liegt somit am Gemeinderat, in einer Finanzstrategie finanzpolitische Zielvorgaben festzulegen und durch eine umsichtige Planung dafür zu sorgen, dass der Finanzhaushalt langfristig im Gleichgewicht bleibt.

Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, eine eigentliche Schuldenbremse einzuführen, welche der Gemeinde verbindliche Vorgaben zum Budget und zur mittelfristigen Entwicklung des Finanzhaushalts macht. Diesen Weg hat der Kanton Luzern beschritten, indem er im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (SRL 600, § 5 bis 7c) eine Schuldenbremse festgelegt hat.

Die Schuldenbremse des Kantons Luzern wurde dann im Jahre 2017 mit der Schaffung eines «statistischen Ausgleichskontos» etwas flexibilisiert. Im Wesentlichen verlangt sie,

- dass die Nettoschulden 90 % des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten dürfen
- und dass ein budgetierter Aufwandüberschuss nicht mehr als 0.04 Steuereinheiten betragen darf.

Ein wichtiger Punkt besteht darin, dass die Regierung verpflichtet wird, im Aufgaben- und Finanzplan Massnahmen vorzusehen, wenn in der Finanzplanungsperiode die Verschuldungsgrenze überschritten wird oder insgesamt ein Aufwandüberschuss entsteht. Ebenso wird die Regierung verpflichtet, einen Ausgabenstopp einzuführen und Massnahmen einzuleiten, wenn die Grenzen beim Rechnungsabschluss überschritten werden.

Die Gemeinde Horw hat bisher auf die Verankerung einer eigentlichen Schuldenbremse in der Gemeindeordnung oder im Finanzreglement verzichtet. Vor allem im Zusammenhang mit Grossinvestitionen kann eine starre Schuldenbremse ein Hindernis darstellen und den finanzpolitischen Handlungsspielraum einschränken. Der Gemeinderat will im Rahmen der Finanzstrategie konkrete finanzpolitische Leitplanken setzen und dann dafür sorgen, dass diese über den Zeithorizont der Aufgaben- und Finanzplanung auch eingehalten werden können. Er sieht es auch als seine Aufgabe, rechtzeitig Massnahmen zu ergreifen, wenn die Gemeindefinanzen nicht mehr im Gleichgewicht sind. Dazu gehört es auch, ausserordentliche Steuereinnahmen zu nutzen, um finanzpolitischen Handlungsspielraum zu schaffen (Abbau von Schulden, Aufbau von Eigenkapital, Puffer zum Auffangen von Defiziten).

Der Gemeinderat ist somit der Ansicht, dass angesichts der aktuellen Finanzlage eine starre Schuldenbremse den finanzpolitischen Handlungsspielraum unnötig einschränken würde. Allerdings dürfte die Einführung einer Schuldenbremse zu einem Thema werden, wenn es der Gemeinde nicht mehr gelingen würde, die festgelegten finanzpolitischen Leitplanken einzuhalten.

4 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:

4.1 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.

4.2 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 Haupteinnahmenquelle 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.

4.3 Notwendigkeit einer Finanzstrategie

Die Gemeinde Horw ist im Vergleich zu anderen Gemeinden in der komfortablen Lage, dass sie dank ausserordentlichen Steuererträgen aktuell finanziell sehr solide dasteht. Allerdings deuten die Hochrechnungen für die kommenden Jahre auf eine deutliche Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinde hin und die aktuelle Situation im Zusammenhang mit dem Corona-Virus dürfte die Lage zusätzlich anspannen.

Deshalb muss sich der Gemeinderat schon heute Überlegungen machen, welche Massnahmen er einleiten könnte, wenn die prognostizierten strukturellen Defizite aufgrund eines Rückgangs der Steuereinnahmen tatsächlich eintreffen. Im Gegensatz zu anderen Gemeinden kann sich der Gemeinderat von Horw leisten, rechtzeitig Weichen zu stellen, ohne in einen kurzfristigen Aktionismus mit Entlastungspaketen und einschneidenden Massnahmen zu verfallen.

Basis für die rechtzeitige Planung und Einleitung von Massnahmen kann die nachfolgend formulierte Finanzstrategie sein. Sie erlaubt es, Leitplanken zu setzen und rechtzeitig Massnahmen einzuleiten, um den Finanzhaushalt längerfristig im Gleichgewicht halten zu können, ohne den Steuerfuss erhöhen zu müssen.

5 Szenarien für die künftige finanzielle Entwicklung von Horw

Zur Abschätzung der künftigen Entwicklung des Finanzhaushaltes der Gemeinde Horw wurde auf Basis der aktuell verfügbaren Informationen ein Finanzplan erstellt. Dieser stützt sich auf einem Basisszenario ab, das aktuell als realistisch eingeschätzt wird. Ergänzend dazu werden ein positiveres und zwei negativere Szenarien aufgezeigt. Bei allen Szenarien stellen die aktuellen Budgets die Basis und es werden in den Zahlen noch keine Massnahmen zur Umsetzung der Finanzstrategie eingerechnet.

5.1 Basisszenario

Wahrscheinlichkeit: Mittel

Im Basisszenario, welches auch für die Analyse der Finanzsituation in Kapitel 2 verwendet wird, gelten die folgenden zentralen Annahmen:

- Entfall der Sonderfaktoren bei den Steuereinnahmen ab dem Jahre 2021
- Stark steigende Zahlungen in den Ressourcenausgleich aufgrund der ausserordentlichen Steuereinnahmen 2018 bis 2020.
- Moderates Wachstum der Bevölkerung und der Steuererträge
- Investitionen im Rahmen der aktuellen Investitionsplanung
- Weiterführung der bisherigen Leistungen
- Berücksichtigung des Mehraufwandes aus der Aufgabenreform 2018 (AFR18)
- Entnahme von gesamthaft 10 Mio. Franken aus den Aufwertungsreserven (degressiv verteilt von 2021 bis 2026)

Basisszenario		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-7'036	-7'898	-8'500	-7'214	-5'928	-4'974	-41'551	-6'925
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.19	-0.21	-0.22	-0.18	-0.14	-0.12	-0.18	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	2'013	2'209	3'306	4'041	4'184	4'195		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-2'892	-3'720	-4'210	-2'082	142	2'161	-10'602	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-3%	-4%	-5%	-2%	0%	2%	-2%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-36%	-50%	-61%	-29%	2%	29%	-24%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	86%	79%	74%	72%	71%	78%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Basisszenario ergibt sich in den Jahren 2021 bis 2026 ein strukturelles Defizit von durchschnittlich 6.9 Mio. Franken, was etwa 0.18 Steuereinheiten entspricht. Die Nettoschuld pro Einwohner steigt auf 4'200 Franken. Über die sechs Planungsjahre ergibt sich ein negativer Cashflow von 10.6 Mio. Franken und das Eigenkapital macht Ende 2026 nur noch 71 % der Verwaltungsvermögens aus.

5.2 Szenario Optimo

Wahrscheinlichkeit: Tief

In einem optimistischeren Szenario wird davon ausgegangen, dass der Wegfall der Sondereffekte bei den Steuern teilweise kompensiert wird durch ein stärkeres Wachstum der Bevölkerung (und der Steuerpflichtigen) und durch den Zuzug von guten Steuerzahlenden. Entsprechend steigt der Steuerertrag stärker als im Basisszenario.

Szenario Optimo		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-7'036	-7'357	-7'088	-4'857	-2'300	-22	-28'660	-4'777
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.19	-0.19	-0.18	-0.12	-0.05	0.00	-0.12	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	2'013	2'173	3'162	3'724	3'602	3'277		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-2'892	-3'180	-2'798	275	3'770	7'113	2'289	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-3%	-3%	-3%	0%	4%	7%	0%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-36%	-43%	-41%	4%	51%	97%	5%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	86%	80%	76%	76%	77%	80%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Szenario Optimo ergibt sich in den Jahren 2021 bis 2026 ein strukturelles Defizit von durchschnittlich 4.8 Mio. Franken, was etwa 0.12 Steuereinheiten entspricht. Die Nettoschuld pro Einwohner steigt auf 3280 Franken. Über die sechs Planungsjahre ergibt sich ein Cashflow von 2.3 Mio. Franken und das Eigenkapital macht Ende 2026 nur noch 77 % der Verwaltungsvermögens aus.

5.3 Szenario Challenge

Wahrscheinlichkeit: Mittel

In einem pessimistischeren Szenario wird davon ausgegangen, dass das Bevölkerungswachstum tiefer ausfällt als erwartet und dass sich die Struktur der Steuerzahlenden eher ungünstig entwickelt. Entsprechend wächst der Steuerertrag weniger stark als im Basisszenario.

Szenario Challenge		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-7'036	-8'710	-9'895	-9'226	-8'532	-8'099	-51'498	-8'583
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.19	-0.23	-0.26	-0.24	-0.22	-0.20	-0.22	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	2'013	2'286	3'503	4'400	4'737	4'973		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-2'892	-4'532	-5'605	-4'094	-2'462	-964	-20'548	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-3%	-5%	-6%	-4%	-3%	-1%	-4%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-36%	-62%	-82%	-57%	-33%	-13%	-47%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	85%	78%	72%	69%	67%	77%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Szenario Challenge ergibt sich in den Jahren 2021 bis 2026 ein strukturelles Defizit von durchschnittlich 8.6 Mio. Franken, was etwa 0.22 Steuereinheiten entspricht. Die Nettoschuld pro Einwohner steigt auf 5'000 Franken. Über die sechs Planungsjahre ergibt sich ein negativer Cashflow von 20.5 Mio. Franken und das Eigenkapital macht Ende 2026 nur noch 67 % des Verwaltungsvermögens aus.

5.4 Szenario Stress

Wahrscheinlichkeit: hoch

Noch pessimistischer sieht das Szenario aus, welches von einem unerwarteten Ausfall von Steuereinnahmen oder von unerwarteten zusätzlichen Ausgaben in der Erfolgsrechnung im Budget 21 von insgesamt 5 Mio. Franken ausgeht (im Szenario bei den Steuereinnahmen abgezogen). Dies würde das «strukturelle Defizit» schlagartig erhöhen und die Finanzsituation der Gemeinde stark beeinflussen. Für dieses Szenario muss aktuell aufgrund absehbarer Veränderungen bei der Struktur der Steuerkunden, den unsicheren Auswirkung der COVID-19 Krise auf die Steuereinnahmen und die Ausgaben der Gemeinde sowie den Auswirkungen der AFR18 mit einer hohen Eintretenswahrscheinlichkeit gerechnet werden.

Szenario Stress		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-12'036	-13'125	-13'936	-12'535	-10'756	-8'946	-71'333	-11'889
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.36	-0.38	-0.39	-0.34	-0.29	-0.23	-0.33	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	2'354	2'893	4'338	5'402	5'842	6'089		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-7'892	-8'947	-9'645	-7'403	-4'685	-1'811	-40'384	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-9%	-10%	-11%	-8%	-5%	-2%	-8%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-98%	-121%	-141%	-104%	-63%	-25%	-92%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	85%	81%	72%	65%	61%	58%	71%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Szenario Stress ergibt sich in den Jahren 2021 bis 2026 ein strukturelles Defizit von durchschnittlich 11.9 Mio. Franken, was etwa 0.33 Steuereinheiten entspricht. Die Nettoschuld pro Einwohner steigt auf 6'100 Franken. Über die sechs Planungsjahre ergibt sich ein negativer Cashflow von 40.4 Mio. Franken und das Eigenkapital macht Ende 2026 nur noch 58 % des Verwaltungsvermögens aus.

6 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:

6.1 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.

6.2 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 dieser 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.

6.3 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.

6.4 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.

6.5 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 kanton- 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.

6.6 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.

6.7 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).

6.8 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 Effizienzsteigerungsmassnahmen).
- Geeignete Anreize sollen Effizienzbemühungen in den einzelnen Aufgabenbereichen belohnen.

6.9 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.

6.10 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.

7 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.

7.1 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.

7.2 Spezielle Vorgaben für den Planungszeitraum 2021 bis 2026

Unter Berücksichtigung der ausserordentlichen Erträge der Jahre 2018 bis 2020 und der aufgrund der dargelegten Szenarien und 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 Einnahmenausfälle 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 % mit selbst erwirtschafteten Mitteln (Cashflow aus Geschäftstätigkeit) finanziert werden.

7.3 Rechtzeitige Reaktion bei absehbaren Finanzengpässen

Aus heutiger Sicht muss das Basisszenario als realistisch eingeschätzt werden. Allerdings bestehen viele Unsicherheiten und es ist wichtig, dass der Gemeinderat – im Sinne eines schrittweisen Vorgehens – die Situation jährlich überprüft und neu einschätzt.

Wenn sich abzeichnet, dass die formulierten finanziellen Zielvorgaben nicht eingehalten werden können, müssen zusätzliche Entlastungsmassnahmen eingeleitet werden.

In folgenden Situationen bzw. bei folgenden «Interventionswerten» muss zudem – zur nachhaltigen Sicherung des Finanzhaushalts – eine umgehende Steuererhöhung in Betracht gezogen werden:

- wenn sich Stressszenarien einstellen, die schlagartig zu substantziellen Abweichungen vom Basisszenario führen;
- wenn in den Jahren 2021 bis 2023 gesamthaft mehr als 20 Mio. Franken Defizite auflaufen;
- wenn die Grenze von 2'500 Franken bei der Nettoverschuldung überschritten wird;
- wenn die Grenze von 80 Prozent Deckung des Verwaltungsvermögens durch das Eigenkapital unterschritten wird.

Da Steuererhöhungen aufgrund der Rechnungsergebnisse nur mit einem Jahr Verzögerung möglich sind, muss eine Steuererhöhung vorausschauend auf das nächste Budget geplant werden, wenn sich im Laufe des Budgetjahres abzeichnet, dass einer der «Interventionswerte» erreicht wird.

7.4 Auswirkungen der Finanzstrategie in den verschiedenen Szenarien

Unter Berücksichtigung der Ziele und Vorgaben der Finanzstrategie lassen sich für die dargestellten Szenarien die folgenden modifizierten finanziellen Finanzergebnisse voraussagen:

7.4.1 Basisszenario

Im Basisszenario werden im Budget 2021 Kosteneinsparungen von 2.0 Mio. Franken beim Sachaufwand und danach jährlich 1% Effizienzsteigerungen beim Personal-, Sach- und übrigen Betriebsaufwand eingeplant. Wenn diese geplanten vorausschauenden Entlastungsmassnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und sich keine Mehrbelastungen ergeben, lässt sich der Finanzhaushalt bis 2026 knapp innerhalb der Zielvorgaben halten.

Basisszenario mit Massnahmen		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-5'036	-4'986	-4'666	-2'448	-9	2'105	-15'040	-2'507
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.14	-0.13	-0.12	-0.06	0.00	0.05	-0.07	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	1'877	1'881	2'730	3'164	2'935	2'509		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-892	-808	-376	2'684	6'061	9'240	15'909	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-1%	-1%	0%	3%	6%	10%	3%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-11%	-11%	-5%	38%	82%	126%	36%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	88%	82%	80%	81%	83%	84%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Sinne der rollenden Planung müsste man die Situation laufend überprüfen und allenfalls zusätzliche Massnahmen ergreifen, wenn sich die Rechnungen negativer entwickeln als prognostiziert.

7.4.2 Szenario Optimo

Im optimistischen Szenario werden im Budget 2021 Kosteneinsparungen von 2.0 Mio. Franken beim Sachaufwand und danach jährlich 1 % Effizienzsteigerungen beim Personal-, Sach- und übrigen Betriebsaufwand eingeplant. Wenn die geplanten vorausschauenden Entlastungsmassnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und sich keine Mehrbelastungen ergeben, lässt sich der Finanzhaushalt bis 2026 innerhalb der Zielvorgaben halten.

Szenario Optimo mit Massnahmen		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-5'036	-4'445	-3'253	-91	3'669	7'207	-1'949	-325
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.14	-0.12	-0.08	0.00	0.08	0.16	-0.02	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	1'877	1'845	2'589	2'856	2'375	1'627		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-892	-267	1'037	5'041	9'740	14'342	29'001	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-1%	0%	1%	5%	10%	14%	5%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-11%	-4%	15%	71%	131%	195%	66%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	88%	83%	81%	84%	89%	86%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	1.45	

Im Sinne der rollenden Planung müsste man die Situation laufend überprüfen und allenfalls zusätzliche Massnahmen ergreifen, wenn sich die Rechnungen negativer entwickeln als prognostiziert. Im Idealfall könnte ab dem Jahr 2026 eine Steuersenkung in Betracht gezogen werden.

7.4.3 Szenario Challenge

Im Szenario Challenge werden im Budget 2021 Kosteneinsparungen von 2.0 Mio. Franken beim Sachaufwand und danach jährlich 1 % Effizienzsteigerungen beim Personal-, Sach- und übrigen Betriebsaufwand eingeplant. Zusätzlich muss auf das Budgetjahr 2024 eine Erhöhung des Steuerfusses von 1.45 auf 1.55 Steuereinheiten eingeplant werden. Wenn die geplanten vorausschauenden Entlastungsmassnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und sich keine Mehrbelastungen ergeben, lässt sich der Finanzhaushalt dann bis 2026 innerhalb der Zielvorgaben zu halten.

Szenario Challenge mit Massnahmen		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-5'036	-5'797	-6'060	-578	1'367	3'059	-13'046	-2'174
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.14	-0.16	-0.16	-0.01	0.03	0.08	-0.06	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	1'877	1'954	2'919	3'249	2'940	2'453		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-892	-1'619	-1'770	4'554	7'437	10'194	17'903	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-1%	-2%	-2%	5%	8%	11%	3%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-11%	-22%	-26%	64%	100%	139%	41%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	88%	87%	82%	79%	81%	84%	84%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.45	1.45	1.55	1.55	1.55	1.50	

Im Sinne der rollenden Planung müsste man die Situation laufend überprüfen und allenfalls zusätzliche Massnahmen ergreifen, wenn sich die Rechnungen negativer entwickeln als prognostiziert. Der Entscheid über die Steuerfusserhöhung müsste erst im Jahre 2023 erfolgen, man käme aber wohl kaum um die in den Planzahlen eingerechnete Steuererhöhung um 1/10 Steuereinheit herum.

7.4.4 Szenario Stress

Im Szenario Stress werden im Budget 2021 Kosteneinsparungen von 2.0 Mio. Franken beim Sachaufwand und danach jährlich 1 % Effizienzsteigerungen beim Personal-, Sach- und übrigen Betriebsaufwand eingeplant. Zusätzlich muss auf das Budgetjahr 2022 eine Erhöhung des Steuerfusses von 1.45 auf 1.60 Steuereinheiten eingeplant werden. Wenn die geplanten vorausschauenden Entlastungsmassnahmen tatsächlich umgesetzt werden können und sich keine Mehrbelastungen ergeben, lässt sich der Finanzhaushalt dann bis 2026 knapp innerhalb der Zielvorgaben zu halten.

Szenario Stress mit Massnahmen		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-26	Ø 2021-26
Jahresergebnis (F5)		7'845	-10'036	-5'068	-4'750	-2'204	921	4'089	-17'048	-2'841
Jahresergebnis in Steuereinheiten		0.17	-0.30	-0.15	-0.13	-0.06	0.02	0.11	-0.09	
Nettoschuld / Einwohner	2'500	645	2'218	2'220	3'071	3'483	3'192	2'636		
Cashflow (Selbstfinanzierung)		14'406	-5'892	-890	-460	2'928	6'991	11'224	13'901	
Selbstfinanzierungsanteil	10%	14%	-7%	-1%	0%	3%	7%	12%	3%	
Cashflow / Abschreibungen	100%	193%	-73%	-12%	-7%	41%	94%	153%	33%	
Eigenkapital / Verwaltungsvermögen	80%	96%	86%	86%	80%	78%	79%	82%	82%	
Steuerfuss (in Steuereinheiten)		1.45	1.45	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.58	

Im Sinne der rollenden Planung müsste man die Situation laufend überprüfen und allenfalls zusätzliche Massnahmen ergreifen, wenn sich die Rechnungen negativer entwickeln als prognostiziert. Der Entscheid über die Steuerfusserhöhung um die eingerechneten 3/20 Steuereinheiten müsste im Jahre 2021 erfolgen. Je nach Entwicklung der Situation müsste der Steuerfuss später nochmals angepasst werden.

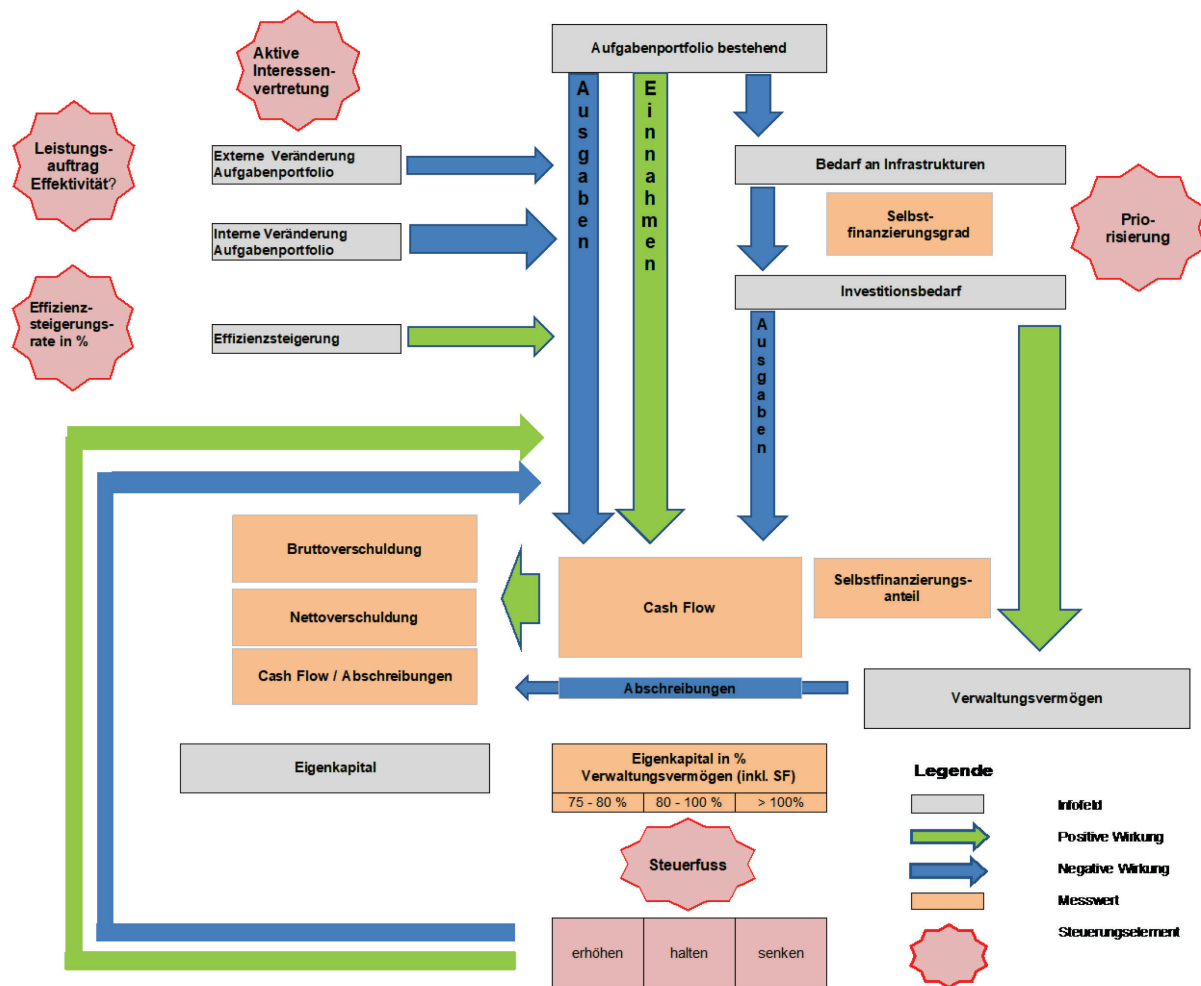
7.4.5 Fazit

Der Gemeinderat will aufgrund der Erkenntnisse aus der Rechnung 2019 im Budget 2021 den Sach- und übrigen Betriebsaufwand um 2 Mio. Franken tiefer ansetzen als im Budget 2020. Zudem möchte er mit Budgetvorgaben für die Globalbudgets in allen Aufgabenbereichen erreichen, dass der Personal-, Sach- und übrige Betriebsaufwand real (also bereinigt um die Teuerung) um 1 % gesenkt werden kann (Effizienzsteigerung, Leistungsanpassungen). Mit diesen Massnahmen ergeben sich in allen Szenarien bereits deutliche Entlastungen in den Finanzplanungsjahren gegenüber der Ausgangslage.

Im Rahmen der langfristigen Investitionsplanung (siehe Bericht und Antrag Nr. 1661 «Investitionsprogramm 2021 – 2027») konnte die Plafonierung der Investitionen auf 36 Mio. Franken im Planungshorizont 2021 bis 2026 (24 Mio. Franken allgemeiner Finanzhaushalt, 12 Mio. Franken Spezialfinanzierungen), nicht umgesetzt werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen verzögert sich jeweils aus verschiedenen Gründen die zeitliche Umsetzung einzelner Investitionsprojekte.

Wie ersichtlich, kann im Basisszenario der bisherige Steuerfuss trotz der Einnahmenausfälle auf dem heutigen Niveau von 1.45 Steuereinheiten beibehalten und im Szenario Optimo im Idealfall evtl. sogar gegen Ende der Planungsperiode gesenkt werden. Im Szenario Challenge wird im Jahr 2024 eine Erhöhung des Steuerfusses auf 1.55 Steuereinheiten geprüft werden müssen und im Szenario Stress müsste bereits auf das Budget 2022 gehandelt und der Steuerfuss auf 1.60 Einheiten angehoben werden, damit der Finanzhaushalt nicht aus dem Ruder läuft.

Bei allen Überlegungen gilt es auch zu bedenken, dass zusätzliche Ausgaben und rückläufige Einnahmen im operativen Betrieb der Gemeinde die Rechnungen belasten können. Die Gemeinde wird bei der Feinsteuerung des Finanzhaushaltes entsprechend gefordert sein. Dabei kann sie die im unten stehenden Schema dargestellten Gestaltungsmöglichkeiten nutzen.



Als Handlungsfelder bieten sich an:

- Effizienzsteigerung in den Aufgabenbereichen (Entlastung der Globalbudgets)
- Priorisierung und Plafonierung der Investitionen
- Überprüfung der Leistungen
- Allenfalls Bewirtschaftung des Finanzvermögens
- Anpassung des Steuerfusses
- Aktive politische Interessenvertretung

7.5 Massnahmen und Projekt zur Umsetzung der Finanzstrategie

Zur Umsetzung der Finanzstrategie sollen die folgenden Projekte vorgesehen werden:

- **Finanzcockpit:** Es soll ein pragmatisches Tool entwickelt werden, welches es erlaubt, die Treiber der Gemeindefinanzen allgemein und in den einzelnen Aufgabenbereichen zu verfolgen (evtl. inkl. Schlüsselzahlen aus den einzelnen Aufgabenbereichen, z. B. Anzahl Klassen, Anzahl Schüler, Ø Klassenbestände, Anzahl Sozialhilfebezüger, Sozialhilfequote, Pro-Kopf-Ausgaben etc.). Das Tool soll auch die Analyse der freiwilligen Leistungen (welche freiwilligen Leistungen erbringt die Gemeinde, Rechtsgrundlagen, Nettoaufwand etc.) und die Analyse der veränderbaren und nicht veränderbaren Erfolgsrechnungspositionen ermöglichen. Realisierung ab 2020.
- **Benchmarking:** Nach Einführung von HRM2 lohnt es sich, gemeindeintern Schritt für Schritt ein pragmatisches Benchmarking aufzubauen (Zeitvergleiche, Quervergleiche durch Aufgabenbereiche). Es wird auch einfacher werden, ein Benchmarking mit anderen Gemeinden durchzuführen. Realisierung schrittweise ab 2021.
- **Budgetierungsprozess:** Der Budgetierungsprozess nach HRM2 soll überprüft und optimiert werden. Globalbudgets, Stellenplan, Zielvorgaben, Effizienzsteigerungsmassnahmen etc. Realisierung schrittweise ab 2020.
- **Steuerreporting:** Die Informationen zur Struktur und zur Entwicklung des Steuerertrags sollen verbessert werden, evtl. in Zusammenarbeit mit den anderen grösseren Agglomerationsgemeinden. Realisierung 2020.