



Gemeinde
EMMEN

Gemeinderat

26/22 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Langfristige Investitionsplanung 2023 - 2026

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die langfristige Investitionsplanung ist ein jährlicher Planungsbericht, mit dem der Einwohnerrat dem Gemeinderat jeweils den Auftrag erteilt, welche priorisierten Investitionsprojekte in den kommenden Aufgaben- und Finanzplan zu übernehmen sind.

1. Ausgangslage

Seit dem Budgetjahr 2014 wird die langfristige Investitionsplanung jeweils vor der effektiven Budgetierung dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Alle Investitionsprojekte werden seitdem priorisiert und in verschiedene Gefässe aufgeteilt. Nur für die jeweils höchst priorisierten Projekte werden Kredite eingeholt. Massgebend war damals jeweils eine vom Einwohnerrat vorgegebene fixe Investitionsplafonierung. Ab dem Budgetjahr 2017 wurde das mögliche Investitionsvolumen an den Selbstfinanzierungsgrad gekoppelt. Das Ziel dieser Systematik war es, innerhalb der nächsten Jahre die kantonalen Vorgaben betreffend Selbstfinanzierungsgrad erfüllen zu können.

Die Systematik der langfristigen Investitionsplanung gelangte in den letzten Jahren aber immer mehr an ihre Grenzen. Insbesondere der Selbstfinanzierungsgrad als Referenzkennzahl und somit als Plafonierungsgrösse musste durch die negativen Jahresergebnisse 2016 bis 2018 angepasst werden, da ansonsten keine nachhaltige Investitionsplanung mehr möglich war und den allgemeinen Investitionsstau noch zusätzlich verschärft hätte. Die Budgets in den einzelnen Gefässen sind zudem schon seit mehreren Jahren nicht mehr adäquat und auch nicht gleich nachgefragt sowie ausgeschöpft. Zwar bringt eine grundsätzliche Lockerung der Investitionen bezüglich Finanzkennzahlen oder der daraus resultierenden Folgekosten (Abschreibungen, Zinskosten) selbstverständlich keinen unmittelbaren Vorteil. Dennoch wurde eine grundsätzliche Anpassung notwendig, da gewisse Investitionen zwingend sind und einem Investitionsstau entgegengewirkt werden muss.

Die Systematik der langfristigen Investitionsplanung wurde mit der letzten langfristigen Investitionsplanung 2022 - 2025 neu überarbeitet und angepasst. An der neuen Systematik wurden seit der letzten Investitionsplanung keine Änderungen vorgenommen.

2. Systematik der langfristigen Investitionsplanung

Die langfristige Investitionsplanung (LIP) ist Grundlage für den Aufgaben- und Finanzplan und beinhaltet das Budgetjahr sowie drei weitere Planjahre. Die Investitionen für das Budgetjahr werden durch den Einwohnerrat bewilligt und die drei Planjahre jeweils zur Kenntnis genommen. Um ein gesamtheitliches Bild der künftigen Investitionen und vor allem die finanziellen Auswirkungen zu erhalten, sollen weitere Planjahre die langfristige Investitionsplanung ergänzen. In der vorliegenden Investitionsplanung werden insgesamt 15 Budget- bzw. Planjahre abgebildet.

Die langfristige Investitionsplanung ist ein rollendes Planungsinstrument, in welchem auch übergeordnete Ziele (Finanzstrategie) sowie weitergehende Planungsberichte (Masterplanung Schulrauminfrastruktur, Sportstättenstrategie etc.) berücksichtigt werden sollen.

2.1 Grundsatz

Für die Investitionsplanung der Gemeinde Emmen gelten folgende Grundsätze:

Sparsamkeit Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Bedeutung und Dringlichkeit vorzunehmen.

Wirksamkeit Die finanziellen Mittel sind wirksam einzusetzen. Die Zielerreichung und das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis sind regelmässig zu prüfen.

Wirtschaftlichkeit Für jedes Vorhaben soll jene Variante gewählt werden, mit welcher die vorgegebenen Ziele volks- und betriebswirtschaftlich am günstigsten verwirklicht werden.

2.2 Inhalt

Die aktuelle Investitionsplanung soll mit zusätzlichen Informationen und Angaben sicherstellen, dass insbesondere die finanziellen Auswirkungen und Folgekosten der Investitionsprojekte für die Gesamtbeurteilung bekannt sind. Dazu zählen u.a. die Nutzungsdauer, die Abschreibungen sowie die kalkulatorischen Zinskosten. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen aber auch die approximativen Betriebskosten bei Neu- oder Erweiterungsbauten ausgewiesen werden.

2.3 Gliederung der Investitionen

Gemäss den kantonalen Vorgaben (FHGG) müssen die Erfolgsrechnung wie auch die Investitionsrechnung nach der Artengliederung und nach Aufgabenbereichen offengelegt werden. Die langfristige Investitionsplanung wird darum jeweils nach Aufgabenbereichen gegliedert. Das erhöht nicht nur die Transparenz und Vergleichbarkeit mit dem Aufgaben- und Finanzplan bzw. den jeweiligen Aufgabenbereichsblättern, sondern widerspiegelt gleichzeitig auch die Zuständigkeiten der entsprechenden Investitionsvorhaben.

2.4 Plafonierung der Investitionssumme

Das neue Finanzhaushaltsreglement der Gemeinde Emmen wie auch die dazugehörige Verordnung wurden u.a. auf die nach wie vor angespannte finanzielle Situation der Gemeinde Emmen ausgerichtet, indem konkrete Vorgaben zur Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts (Schuldenbremse) enthalten sind und damit der hohen Verschuldung Rechnung trägt. Dabei hat der Gemeinderat versucht, die Rahmenbedingungen so festzulegen, dass sie die Verschuldung angemessen berücksichtigen und gleichzeitig aber auch realistisch sind und den anstehenden grossen Investitionsbedarf, insbesondere in die Schulinfrastrukturbauten, gerecht werden. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass dies eine schwierige Gratwanderung für alle involvierten Stellen, aber angesichts der aktuellen Lage unumgänglich ist.

Art. 6 Haushaltsgleichgewicht

¹ Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist,
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht und
- c. der Bruttoverschuldungsanteil maximal 200 Prozent beträgt.

² Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Gemeinderat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan.

³ Reichen die Massnahmen gemäss Absatz 2 nicht aus, beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat

Mit den neuen Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht soll der Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen mittel- bis langfristig wieder nachhaltig ins Lot gebracht. In Anbetracht der grossen anstehenden Investitionsprojekte ist es aktuell eher unrealistisch, dass die Vorgaben gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. b in den nächsten Jahren tatsächlich eingehalten werden können. Deshalb ist in Artikel 8 des Finanzhaushaltsreglements eine Ausnahmeregelung vorgesehen.

Art. 8 Ausnahmen

¹ Aufwand und Ausgaben für die Bewältigung ausserordentlicher Naturereignisse oder einer Pandemie sind der finanzpolitischen Steuerung gemäss Art. 6 entzogen.

² Der Einwohnerrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 20% des massgebenden Steuerertrages gemäss Art. 58 Gemeindeordnung übersteigen, dem Artikel 6 Absatz 1a und Absatz 1b nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung (Sonderkredit).

Konkret bedeuten diese Vorgaben, dass die Investitionen durch den Selbstfinanzierungsgrad (mindestens 80% im 5-Jahresschnitt) plafoniert sind und grössere Infrastrukturprojekte (aktuell ab CHF 7.75 Mio.) von dieser Plafonierung ausgenommen werden können. Die effektive Plafonierungssumme wird mit den jährlichen Budgetrichtlinien jeweils provisorisch festgelegt. Die finale Investitionssumme und somit die Einhaltung der Vorgaben kann erst mit der Erstellung des Budgets definitiv bestimmt werden.

2.5 Priorisierung der Investitionen

Die Priorisierung der Investitionsprojekte erfolgt mit den zwei Hauptfaktoren «Wichtigkeit» und «Dringlichkeit». Die Dringlichkeit bildet die zeitliche Dimension ab, während die Wichtigkeit auf die politische oder strategische Notwendigkeit abzielt. Für die Bewertungen beider Dimensionen gibt es keine wissenschaftlichen Vorgaben und diese sind darum auch nicht weiter unterteilt. Vielmehr sollen zusätzliche Informationen zu den Investitionsprojekten (Investitionsantrag), die Zuteilung oder Priorisierung plausibel und nachvollziehbar machen. Sollte sich zeigen, dass sich die Bewertung einer Dimension als schwierig erweist, kann zu einem späteren Zeitpunkt noch ein Punktesystem eingeführt werden, das sich auf übergeordnete Planungsinstrumente wie z.B. Gemeindestrategie, Legislaturprogramm etc. abstützt.

Das Investitionsprojekt wird mit dem Hauptfaktor «Wichtigkeit» in einen der vier Töpfe zugeteilt:

Topf A:	Zwingende Investitionen (z.B. Sanierung Bushaltestellen BehiG)
Topf B:	Nachhol- bzw. Entwicklungsbedarf (z.B. Sanierung Fussballplatz)
Topf C:	Wunschbedarf (z.B. Attraktivierung Frei- und Hallenbad)
Topf S:	Sammelrubriken

Für den «Topf S» Sammelrubriken ist keine eigentliche Priorisierung notwendig, da sie jährlich wiederkehrende, zwingende Investitionen enthalten. Es sind folgende drei Sammelrubriken vorgesehen:

Sammelrubrik 1:	Investitionsbeitrag ÖV
Sammelrubrik 2:	Wasserleitungen
Sammelrubrik 3:	Abwasseranlagen

Für die Investitionsplanung werden jeweils «Topf A» und «Topf S» als priorisierte Investitionen fix klassiert. Der «Topf B» dient als eigentlicher Backlog (Auftragsbestand) für das Budgetjahr. Solche Investitionen können priorisiert werden, obwohl sie für das Budgetjahr (noch) nicht priorisiert wurden.

Die zweite Dimension der Priorisierung ist die «Dringlichkeit» und wird in vier Kategorien eingeteilt:

Kategorie 1:	Ausführung im Budgetjahr
Kategorie 2:	Ausführung in den Planjahren 2, 3 und 4
Kategorie 3:	Ausführung in den Planjahren 5, 6 und 7
Kategorie 4:	Ausführung in den Planjahren 8, 9 und später

Die Priorisierung der Investitionsprojekte erfolgt jeweils durch drei Stufen:

- Selbstbewertung durch das AGIP-Mitglied (in Absprache mit verantwortlichem AUBV)
- Bestätigung (oder Neubewertung) durch alle AGIP-Mitglieder
- Bestätigung (oder Neubewertung) durch den Gemeinderat

Das aktuelle Priorisierungskonzept gibt einen groben Bewertungsrahmen vor, der trotzdem eine gewisse Flexibilität ermöglichen soll. Das Konzept soll auch laufend durch die Steuerungsgruppe justiert und optimiert werden. Auch kann der Gemeinderat im Rahmen der jährlichen Budgetrichtlinien gewisse Vorgaben ändern, ergänzen oder übersteuern.

2.6 Investitionscontrolling

Für das interne Reporting und damit u.a. auch die Vorgaben des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) erfüllt werden können, wurde ein neues Investitionscontrolling eingeführt. Dadurch wird analog dem bereits bestehenden Controlling-Bericht eine Hochrechnung per Ende Jahr möglich, damit die Verantwortlichen rechtzeitig entsprechende Massnahmen einleiten können (z.B. Kompensationsmöglichkeiten, Nachtrags- und Zusatzkredite etc.).

Die laufenden Investitionsprojekte werden quartalsweise durch die Steuerungsgruppe AGIP gemeinsam besprochen, da insbesondere Verzögerungen oder Kreditüberschreitungen Auswirkungen auf andere Projekte haben können. Auch soll durch die regelmässigen Quartalsitzungen der fachliche Austausch gefördert, aber auch die Praxiserfahrungen für die Weiterentwicklung der Planungsinstrumente genutzt werden. Die Hauptverantwortung für die einzelnen Investitionsprojekte bleibt aber nach wie vor beim jeweiligen Aufgabenbereichsverantwortlichen.

3. Aufgaben- und Finanzplan 2023 bis 2026

Gemäss aktuellen Daten der Jahresrechnung 2021 sowie dem letztjährigen Aufgaben- und Finanzplan 2022 - 2025 gelten für den Aufgaben- und Finanzplan 2023 - 2026 folgende Eckdaten:

Eckdaten für Schuldenbremse	R 2019	R 2020	R 2021	B 2022	B 2023	5 J Schnitt
Art. 6 Abs. 1 lit. b FHR (2. Vorgabe)						
Selbstfinanzierung	9'253'552	16'652'146	13'892'693	6'759'506	11'140'000	57'697'897
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 1	0	0	0	2'517'000	0	2'517'000
Selbstfinanzierung (bereinigt)	9'253'552	16'652'146	13'892'693	9'276'506	11'140'000	60'214'897
Nettoinvestitionen	7'758'994	15'825'371	7'354'166	15'929'173	18'100'000	64'967'704
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 2	0	0	0	0	0	0
Kreditübertragungen aus Vorjahr	0	0	0	10'302'956	0	10'302'956
Nettoinvestitionen (bereinigt)	7'758'994	15'825'371	7'354'166	26'232'129	18'100'000	75'270'660
Selbstfinanzierungsgrad (bereinigt)	119.3%	105.2%	188.9%	35.4%	61.5%	80.0%
Selbstfinanzierungsgrad ohne Ausnahmen	119.3%	105.2%	188.9%	25.8%	61.5%	76.7%
Fehlbetrag effektiv > Zunahme der Verschuldun	-1'494'557	-826'775	-6'538'527	19'472'623	6'960'000	17'572'763

Daraus ergeben sich für das Budgetjahr 2023 folgende provisorischen Budgetvorgaben:

Maximale Nettoinvestitionen für 2023

CHF 18'100'000.00

Damit würde beim Selbstfinanzierungsgrad der massgebende 5-Jahresschnitt mit mindestens 80.0% eingehalten. Der Selbstfinanzierungsgrad für das Budget 2023 würde 61.5% betragen. Wenn diese Vorgaben vollständig ausgeschöpft werden, würde sich die Verschuldung der Gemeinde Emmen durch die Investitionen um rund CHF 6.96 Mio. erhöhen.

Aufgrund der sehr hohen Investitionen in den folgenden Jahren ist der Gemeinderat der Meinung, dass die Plafonierung gemäss neuem Finanzhaushaltsreglement nicht vollständig ausgeschöpft werden sollte. Der Gemeinderat hat deshalb im Rahmen der Budgetrichtlinien AFP 2023 - 2026 die maximale Investitionssumme für das Budgetjahr 2023 vorläufig auf 90% bzw. CHF 16'290'000.00 festgelegt.

Die Steuerungsgruppe AGIP hat aufgrund dieser Vorgaben bei allen Projekten der Periode 2023 - 2026 nochmals die Priorisierung «Wichtigkeit» und «Dringlichkeit» neu beurteilt und wo vertretbar angepasst. In den nächsten vier Jahren sind Nettoinvestitionen von insgesamt CHF 114.9 Mio. vorgesehen (Vorjahr: CHF 99.1 Mio.). Für das Budgetjahr 2023 sind Investitionsprojekte von **netto CHF 15.9 Mio.** geplant (Vorjahr: CHF 15.9 Mio.). Die Vorgaben des neuen Finanzhaushaltsreglements sowie den Vorgaben des Gemeinderates gemäss Budgetrichtlinien AFP 2023 - 2026 sind somit eingehalten.

Zusammenfassung der priorisierten Investitionsprojekte 2023 - 2026 (siehe Anhang 2):

Investition	B 2023	P 2024	P 2025	P 2026
Topf A	4'614.13	12'463.33	11'918.93	5'313.33
Topf B	8'939.00	11'120.00	19'997.00	28'084.00
Topf C	0.00	150.00	1'550.00	2'600.00
Sammelrubrik	2'359.00	3'366.00	3'380.00	3'393.00
Total	15'912.13	27'099.33	36'845.93	39'390.33
priorisiert (für AFP 2023-2026)	15'912.13	26'949.33	35'295.93	36'790.33

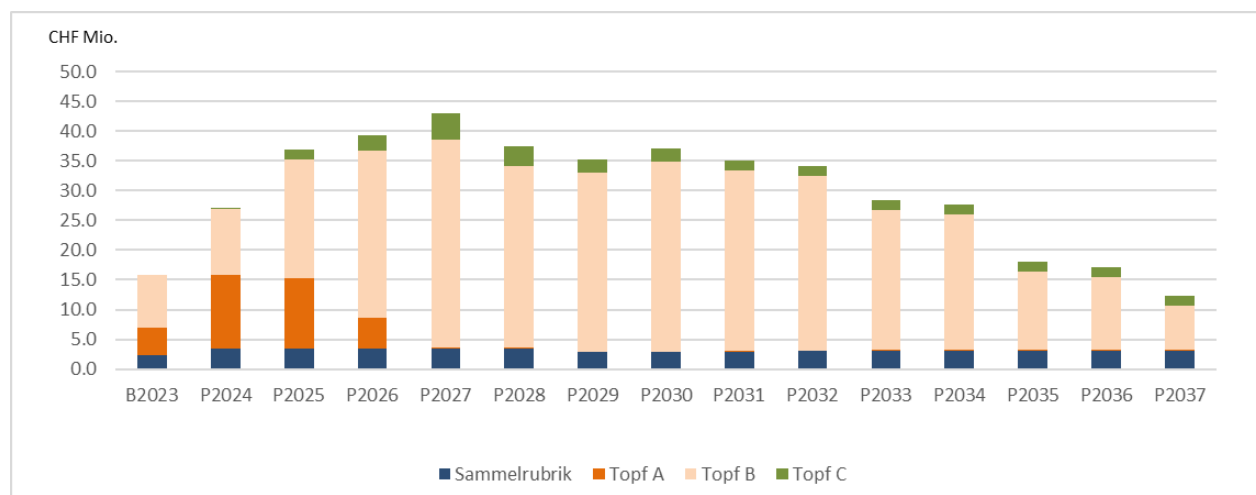
in CHF Tausend

Mit den priorisierten Investitionen von CHF 15.9 Mio. beträgt der prognostizierte Selbstfinanzierungsgrad für das Budget 2023 neu 70.0% und der 5-Jahresschnitt beträgt neu 82.4%. Die Verschuldung der Gemeinde Emmen erhöht sich durch diese Investitionen um rund CHF 4.7 Mio.

Eckdaten für Schuldenbremse	R 2019	R 2020	R 2021	B 2022	B 2023	5 J Schnitt
<u>Art. 6 Abs. 1 lit. b FHR (2. Vorgabe)</u>						
Selbstfinanzierung	9'253'552	16'652'146	13'892'693	6'759'506	11'140'000	57'697'897
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 1	0	0	0	2'517'000	0	2'517'000
Selbstfinanzierung (bereinigt)	9'253'552	16'652'146	13'892'693	9'276'506	11'140'000	60'214'897
Nettoinvestitionen	7'758'994	15'825'371	7'354'166	15'929'173	15'912'130	62'779'834
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 2	0	0	0	0	0	0
Kreditübertragungen aus Vorjahr	0	0	0	10'302'956	0	10'302'956
Nettoinvestitionen (bereinigt)	7'758'994	15'825'371	7'354'166	26'232'129	15'912'130	73'082'790
Selbstfinanzierungsgrad (bereinigt)	119.3%	105.2%	188.9%	35.4%	70.0%	82.4%
Selbstfinanzierungsgrad ohne Ausnahmen	119.3%	105.2%	188.9%	25.8%	70.0%	78.9%
Fehlbetrag effektiv > Zunahme der Verschuldun	-1'494'557	-826'775	-6'538'527	19'472'623	4'772'130	15'384'893

4. Langfristige Planung bis ins Jahr 2036

Bis ins Jahr 2037 bzw. die nächsten 15 Jahre sind Investitionsprojekte von insgesamt CHF 445.1 Mio. eingegeben worden (Vorjahr CHF 406.9 Mio.). Darin sind alle Projekte berücksichtigt, sowohl die zwingend notwendigen Investitionen wie auch unverbindliche Ideen mit groben Schätzungen.



Im aktuellen und auch im kommenden Jahr wird es eine zentrale Aufgabe sein, die Detailplanung aus den verschiedenen Masterplanungen (Schulinfrastruktur, Sportstätte) oder Strategien (u.a. Verwaltungsgebäude) zu konkretisieren und optimal in die langfristige Investitionsplanung zu integrieren. Dadurch soll insbesondere eine bessere Verteilung der Investitionen über den gesamten Planungszeitraum erreicht werden. Gegenüber der letztjährigen Investitionsplanung konnte bereits eine erste Glättung vorgenommen werden.

5. Zusammenfassung

In den nächsten vier Jahren sind Nettoinvestitionen von insgesamt CHF 114.9 Mio. vorgesehen (Vorjahr: CHF 99.1 Mio.). Für das Budgetjahr 2023 sind Investitionsprojekte von **netto CHF 15.9 Mio.** geplant (Vorjahr: CHF 15.9 Mio.). Der prognostizierte Selbstfinanzierungsgrad für das Budget 2023 liegt bei 70.0% bzw. 82.4% im 5-Jahresschnitt. Die Verschuldung der Gemeinde Emmen erhöht sich durch diese Investitionen voraussichtlich um rund CHF 4.7 Mio. Die Vorgaben des neuen Finanzhaushaltsreglements sind somit eingehalten.

6. Antrag

Zustimmende Kenntnisnahme des Berichtes «Langfristige Investitionsplanung 2023 - 2026».

7. Anhänge

Anhang 1: Langfristige Investitionsplanung 2023 - 2037 (Gesamtinvestitionen)

Anhang 2: Langfristige Investitionsplanung 2023 - 2026 (Priorisierte Investitionen)

Emmenbrücke, 1. Juni 2022

Für den Gemeinderat:

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber