



20/23 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Langfristige Investitionsplanung 2024 - 2027

Herr Präsident

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 langfristigen Investitionsplanung 2022-2025 neu überarbeitet und angepasst. An der neuen Systematik wurden seit der letzten Investitionsplanung keine wesentlichen Änderungen vorgenommen, ausser bei der Anpassung der Priorisierungen.

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, wird die langfristige Investitionsplanung um weitere Planjahre ergänzt. Insgesamt werden 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.

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 ist, 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 bzw. den Stimmberechtigten eine Erhöhung des Steuerfusses.

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 sind in Artikel 8 des Finanzhaushaltsreglements eine Ausnahmeregelung vorgesehen.

Konkret bedeuten diese Vorgaben, dass die Investitionen durch den Selbstfinanzierungsgrad (mindestens 80% im 5-Jahresschnitt) plafoniert sind und grössere Infrastrukturprojekte (aktuell ab CHF 8.0 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

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).

«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 sind darum auch nicht weiter unterteilt. Vielmehr sollen zusätzliche Informationen zu den Investitionsprojekten die Zuteilung oder Priorisierung plausibel und nachvollziehbar machen.

Das Investitionsprojekt wird mit dem Hauptfaktor «Wichtigkeit» in einen der vier Töpfe (A, B, C sowie S) zugeteilt.

Die Einteilung wurde gegenüber dem Vorjahr weiter geschärft. In Topf A sind neu auch bereits bewilligte Investitionen enthalten und in Topf B gehören nur noch Projekte mit effektivem Nachholbedarf. Projekte für Weiterentwicklungen werden neu in Topf C zugeteilt.

Topf A: Zwingende oder bereits bewilligte Investitionen (z.B. Sanierung Bushaltestellen BehiG)
Topf B: Nachholbedarf (z.B. Sanierung Fussballplatz, Erneuerung Infrastruktur)
Topf C: Wunsch- bzw. Entwicklungsbedarf (z.B. Attraktivierung Frei- und Hallenbad)
Topf S: Sammelrubriken

Neu sollen Investitionsprojekte, welche Teile für verschiedene Töpfe beinhalten, soweit wie möglich aufgeteilt werden (z.B. Erweiterung Schulhaus 1 aufgrund Schülerzahlen = Topf A; Sanierung Schulhaus 1 = Topf B; Park neben Schulhaus 1 = Topf C). Diese Aufteilung ist noch nicht für alle Projekte bzw. Planjahre abgeschlossen. Sie wird aber künftig notwendig, um die begrenzten Mittel optimal einsetzen zu können.

Der Topf B soll zudem kein Sammelbecken sein. Darin befinden sich Investitionsprojekte, welche in Zukunft aufgrund der Wichtigkeit und Dringlichkeit in den Topf A verschoben werden (z. B. Sanierung in Topf B bis unwirtschaftlich oder instabil).

Falls ein Investitionsprojekt aufgrund der Vorgaben nicht in Topf A gehört, kann das Projekt mit einer positiven Wirtschaftlichkeitsberechnung (z.B. ROI) doch in den Topf A verschoben werden. Dadurch sollen auch Investitionen priorisiert werden, welche sich langfristig positiv auf die Gemeindefinanzen auswirken.

Eine weitere Anpassung bei der aktuellen Investitionsplanung ist, dass Investitionsprojekte mit einem direkten Bezug zu einem Jahresziel [J] oder dem Legislaturprogramm [L] zu kennzeichnen ist. Wenn eine Investition mit dem Legislaturprogramm oder Jahresziel verknüpft ist, hat dies keinen direkten Einfluss auf den Topf beim Hauptfaktor «Wichtigkeit». Ein Investitionsprojekt kann auch mit einem Jahresziel in Topf C zugeteilt werden. Investitionen mit einem «Ziel» können allerdings bei einer zweiten Priorisierung bevorzugt behandelt werden.

Für den «Topf S» Sammelrubriken ist unverändert 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

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 unverändert 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 wird auch laufend durch die Steuerungsgruppe justiert und optimiert. 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 das im Vorjahr eingeführte Investitionscontrolling weitergeführt. Damit wird analog dem bereits bestehenden Controlling-Bericht eine Hochrechnung per Ende Jahr erstellt, 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 2024 bis 2027

Aufgrund der sehr hohen Investitionen in den nächsten Jahren sollten die finanziellen Vorgaben auch im Budgetjahr 2024 nicht vollständig ausgeschöpft werden. Der Gemeinderat setzt die Investitionssumme für das Budgetjahr 2024 deshalb so fest, dass im Fünfjahresschnitt ein bereinigter Selbstfinanzierungsgrad (exkl. Ausnahmen) von 100.0% resultiert. Das Finanzhaushaltsreglement der Gemeinde Emmen sieht einen bereinigten Selbstfinanzierungsgrad von mind. 80.0% vor.

Gemäss aktuellen Daten der Jahresrechnung 2022 sowie dem letztjährigen Aufgaben- und Finanzplan 2023-2026 hat der Gemeinderat für den Aufgaben- und Finanzplan 2024-2027 folgende Eckdaten festgelegt:

Eckdaten für Schuldenbremse	R 2020	R 2021	R 2022	B 2023	B 2024	R20 - B24
Art. 6 Abs. 1 lit. a FHR (1. Vorgabe)						
Jahresergebnis	7'401'251	4'408'782	10'829'026	408'560	1'556'030	24'603'649
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR	0	0	0	0	0	0
Jahresergebnis (bereinigt)	7'401'251	4'408'782	10'829'026	408'560	1'556'030	24'603'649
Art. 6 Abs. 1 lit. b FHR (2. Vorgabe)						
Selbstfinanzierung	16'652'146	13'892'693	21'882'365	10'721'508	12'136'797	75'285'510
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 1	0	0	0	0	0	0
Selbstfinanzierung (bereinigt)	16'652'146	13'892'693	21'882'365	10'721'508	12'136'797	75'285'510
Nettoinvestitionen	15'825'371	7'354'166	6'458'260	16'098'800	24'700'000	70'436'597
Kreditübertragungen aus Vorjahr		0	0	14'235'223	0	14'235'223
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 2	0	0	0	-2'130'000	-7'260'000	-9'390'000
Nettoinvestitionen (bereinigt)	15'825'371	7'354'166	6'458'260	28'204'023	17'440'000	75'281'820
Nettoinvestitionen (inkl. Ausnahmen)					24'700'000	84'671'820
Selbstfinanzierungsgrad (bereinigt)	105.2%	188.9%	338.8%	38.0%	69.6%	100.0%

Daraus ergeben sich für das Budgetjahr 2024 folgende provisorischen Budgetvorgaben:

Maximale Nettoinvestitionen für 2024

CHF 24'700'000

Mit diesen Vorgaben werden die Bestimmungen des Finanzhaushaltsreglements eingehalten. Die Verschuldung der Gemeinde Emmen wird sich entsprechend um rund CHF 12.56 Mio. erhöhen.

Die Steuerungsgruppe AGIP hat aufgrund dieser Vorgaben bei allen Projekten der Periode 2024-2027 nochmals die Priorisierung «Wichtigkeit» und «Dringlichkeit» neu beurteilt und wo vertretbar angepasst. Für das Budgetjahr 2024 sind Investitionsprojekte von **netto CHF 24.2 Mio.** priorisiert (Vorjahr: CHF 15.9 Mio.). Die Vorgaben des neuen Finanzhaushaltsreglements sowie den Vorgaben des Gemeinderates gemäss Budgetrichtlinien AFP 2024-2027 sind somit eingehalten.

Zusammenfassung der priorisierten Investitionsprojekte 2024-2027 (siehe Anhang 1):

Investition	B2024	P2025	P2026	P2027
Topf A	22'193.00	28'570.00	23'190.00	15'120.00
Topf B	320.00	4'058.00	7'150.00	10'468.00
Topf C	420.00	763.00	814.00	4'000.00
Sammelrubrik	2'016.00	3'530.00	3'743.00	4'407.00
Total	24'949.00	36'921.00	34'897.00	33'995.00
priorisiert (für AFP 2024-2027)	24'209.00	32'100.00	26'933.00	19'527.00

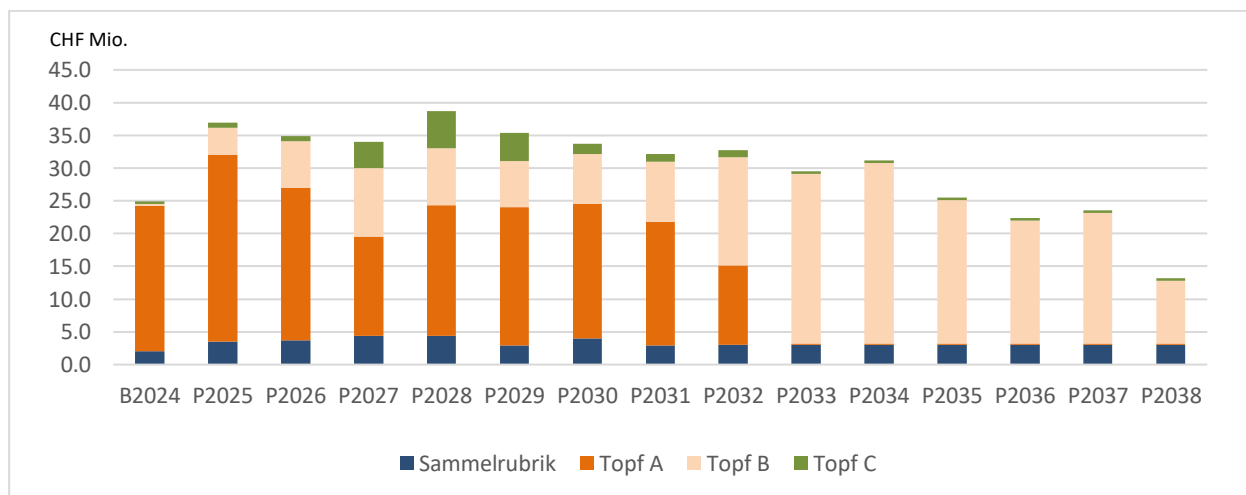
in CHF Tausend

Mit den priorisierten Investitionen von CHF 24.2 Mio. beträgt der prognostizierte Selbstfinanzierungsgrad für das Budget 2024 neu 71.6% und der 5-Jahresschnitt beträgt neu 100.7%. Darin ist der Anteil für die Schulanlage Hübeli von CHF 7.26 Mio. nicht berücksichtigt, da diese als Ausnahme gemäss Art. 8 FHR Abs. 2 definiert wurde. Der Selbstfinanzierungsgrad ohne Ausnahme beträgt für das Budget 2024 voraussichtlich 50.1% bzw. 89.4% im 5-Jahresschnitt. Die Verschuldung der Gemeinde Emmen erhöht sich durch diese Investitionen um rund CHF 12.07 Mio.

Eckdaten für Schuldenbremse	R 2020	R 2021	R 2022	B 2023	B 2024	R20 - B24
Art. 6 Abs. 1 lit. a FHR (1. Vorgabe)						
Jahresergebnis	7'401'251	4'408'782	10'829'026	408'560	1'556'030	24'603'649
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR	0	0	0	0	0	0
Jahresergebnis (bereinigt)	7'401'251	4'408'782	10'829'026	408'560	1'556'030	24'603'649
Art. 6 Abs. 1 lit. b FHR (2. Vorgabe)						
Selbstfinanzierung	16'652'146	13'892'693	21'882'365	10'721'508	12'136'797	75'285'510
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 1	0	0	0	0	0	0
Selbstfinanzierung (bereinigt)	16'652'146	13'892'693	21'882'365	10'721'508	12'136'797	75'285'510
Nettoinvestitionen	15'825'371	7'354'166	6'458'260	16'098'800	24'209'000	69'945'597
Kreditübertragungen aus Vorjahr		0	0	14'235'223	0	14'235'223
Ausnahmen gemäss Art. 8 FHR Abs. 2	0	0	0	-2'130'000	-7'260'000	-9'390'000
Nettoinvestitionen (bereinigt)	15'825'371	7'354'166	6'458'260	28'204'023	16'949'000	74'790'820
Nettoinvestitionen (inkl. Ausnahmen)					24'209'000	84'180'820
Selbstfinanzierungsgrad (bereinigt)	105.2%	188.9%	338.8%	38.0%	71.6%	100.7%
Selbstfinanzierungsgrad ohne Ausnahmen	105.2%	188.9%	338.8%	35.3%	50.1%	89.4%

4. Langfristige Planung bis ins Jahr 2038

Bis ins Jahr 2038 bzw. die nächsten 15 Jahre sind Investitionsprojekte von insgesamt CHF 448.9 Mio. eingegeben worden (Vorjahr CHF 445.1 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) weiter zu konkretisieren und optimal in die langfristige Investitionsplanung zu integrieren. Bei grossen Infrastrukturprojekten wird eine weitere Aufteilung bzw. Etappierung aufgrund der Priorisierung sowie den begrenzten Mitteln vorgenommen. Damit soll ein gewisse Glättung und insbesondere eine bessere Verteilung der Investitionen über den gesamten Planungszeitraum erreicht werden.

5. Zusammenfassung

Für das Budgetjahr 2024 sind Investitionsprojekte von **netto CHF 24.2 Mio.** priorisiert (Vorjahr: CHF 15.9 Mio.). In den nächsten vier Jahren sind Nettoinvestitionen (ohne Priorisierung) von insgesamt CHF 130.8 Mio. vorgesehen (Vorjahr: CHF 114.9 Mio.). Ohne den Anteil von CHF 7.26 Mio. für die als Ausnahme gemäss Art. 8 Abs. 2 FHR definierte Schulalage Hübeli, beträgt der bereinigte Selbstfinanzierungsgrad für das Budget 2024 voraussichtlich 71.6% bzw. 100.7% im 5-Jahresschnitt. Der Selbstfinanzierungsgrad gemäss FHGG (ohne Ausnahme) beträgt für das Budget 2024 voraussichtlich 50.1% oder 89.4% im 5-Jahresschnitt. Die Verschuldung der Gemeinde Emmen erhöht sich durch diese Investitionen um rund CHF 12.07 Mio.

6. Antrag

Zustimmende Kenntnisnahme des Berichtes «Langfristige Investitionsplanung 2024 – 2027».

7. Anhänge

Anhang 1: Langfristige Investitionsplanung 2024 – 2027 (Priorisierte Investitionen)

Anhang 2: Langfristige Investitionsplanung 2024 – 2038 (Gesamtinvestitionen)

Emmenbrücke, 7. Juni 2023

Für den Gemeinderat:

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber