

**Nr. 167/2015**

## **Dringliche Interpellation Aakti: Investitionen der Heime Kriens ausserhalb des Investitionsplafonds der Gemeinde**

**Eingang: 20. April 2015**

**Zuständiges Departement: Sozialdepartement**

### **Allgemeine Ausführungen**

Der Interpellant verwendet den Begriff „Investitionsplafonds“. Dieser ist vorab zu klären.

Vorab ist festzuhalten, dass die Gemeinwesen des Kantons Luzern nicht verpflichtet sind, bei der Budgetierung der Investitionsvorhaben einen Investitionsplafond zu beachten. Auch in dessen Ausgestaltung sind die Gemeinwesen frei. Der Investitionsplafonds ist nur zu beachten, wenn er von den zuständigen politischen Instanzen des Gemeinwesens als Planungsinstrument eingeführt worden ist. Der Investitionsplafonds ist mithin kein gesetzliches sondern ein politisches Instrument, und er ist nur dort zu beachten, wo er als politisches Instrument eingeführt ist.

Der Begriff „Investitionsplafond“ beschreibt den Maximalbetrag, den ein Gemeinwesen für Investitionen innerhalb einer bestimmten Periode verwenden darf. Dieser Maximalbetrag entspricht unter anderem den finanziellen Mitteln des Gemeinwesens. Mit dem Investitionsplafond soll vermieden werden, dass sich das Gemeinwesen durch Investitionsvorhaben neu verschuldet oder zu stark verschuldet. Der Investitionsplafond ist, kurz ausgedrückt, eine massliche Beschränkung der Investitionssumme einer bestimmten Periode.

Das politische Instrument des Investitionsplafonds ersetzt die gesetzlichen Regeln über die Kreditierung und Rechnungslegung nicht. Investitionen des Gemeinwesens sind in dessen Voranschlag zu kreditieren und nach der Realisierung in dessen Jahresrechnung auszuweisen, unabhängig davon, ob für diese Investitionen der Investitionsplafond zu beachten ist oder nicht. Das gilt sowohl für Investitionen, welche das allgemeine Verwaltungsvermögen betreffen als auch für Investitionen, welche Spezialfinanzierungen betreffen.

Das politische Instrument des Investitionsplafonds ersetzt auch die gesetzlichen Regeln über den Finanzhaushalt nicht. Auch diese Bestimmungen sind bei sämtlichen Investitionen der Gemeinwesen zu beachten. Können Investitionen des Gemeinwesens nicht mit eigenen Mitteln finanziert werden, muss das Gemeinwesen die Investitionen mit fremden Mitteln finanzieren und sich entsprechend verschulden. Der Umfang der Schuld (inkl. Zunahme) ist in der Bestandesrechnung des Gemeinwesens auszuweisen. Die ausgewiesene Schuld ist zu verzinsen und gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu amortisieren, das heisst, mit eigenen Mitteln zu reduzieren. Der Unterschied zwischen Investitionen, die nicht eine Spezialfinanzierung betreffen und solchen, die das allgemeine Verwaltungsvermögen betreffen, besteht unter anderem in der Verzinsung und Amortisation der Schuld: Der Zinsaufwand und die Amortisationsraten sind bei Investitionen des allgemeinen Verwaltungsvermögens mit frei verfügbaren Mitteln zu amortisieren. Das belastet den allgemeinen Haushalt der Gemeinde

und entzieht ihm Mittel für andere Aufgaben. Im Falle einer Spezialfinanzierung erfolgen die Zinszahlungen und die Amortisation mit zweckgebundenen Mitteln aus der Spezialfinanzierung; dies belastet nur die Spezialfinanzierung, nicht aber den allgemeinen Haushalt.

### **Konkrete Umsetzung**

Die Stadt Luzern und andere Gemeinden kennen das politische Instrument des Investitionsplafonds. Die Summe sämtlicher Investitionen eines Jahres hat unter anderem den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde zu entsprechen. Vom Grundsatz her darf insgesamt nur so viel investiert werden, wie Mittel (Cash-Flow) dafür vorhanden sind. Vom Investitionsplafond ausgenommen sind Investitionen der Spezialfinanzierung. Dort gilt aber, dass die Summe der Investitionen grundsätzlich höchstens der Summe der dafür vorhandenen Rücklagen entsprechen darf. Es gibt auch Mischformen: Die Heime der Stadt Luzern waren bis zu deren Ver selbständigung als Spezialfinanzierung geführt. Sie durften trotzdem mehr investieren, als Rücklagen vorhanden waren; dafür waren aber deren Investitionen den Regeln über den Investitionsplafonds unterstellt.

Kriens kennt das politische Instrument des Investitionsplafonds nicht. Der Umfang der Investitionen wird im Finanz- und Aufgabenplan definiert im Sinne einer rollenden Planung.

### **Zu den Fragen:**

**Frage 1: Gibt es eine Gesetzesgrundlage, welche verhindern würde, dass von den Heimtaxen Rückstellungen für zukünftige Investitionen gebildet werden, die zweckgebunden eingesetzt werden müssen?**

Nein.

Die Heime Kriens sind ein Gemeindebetrieb und werden seit 2014 als Spezialfinanzierung geführt. Sie können so Rücklagen für die Finanzierung künftiger Investitionen bilden. Die Heime Kriens haben im Jahr 2014 einen Ertragsüberschuss von etwas mehr als 2.1 Mio. Franken erzielt. Für das Projekt Grossfeld sind gemäss dem Planungsbericht „Machbarkeitsstudie Grossfeld“ mehr als 50 Mio. Franken nötig. Falls der Neubau ausschliesslich aus Rücklagen finanziert werden soll, müssen die Heime Kriens während mehr als 25 Jahren einen Ertragsüberschuss von mehr als 2 Mio. Franken erzielen, um den Neubau mit eigenen, zweckgebundenen Mitteln finanzieren zu können.

Sollen die Heime Kriens als Gemeindebetrieb den Neubau für das Grossfeld früher realisieren, muss die Gemeinde Kriens (und nicht die Heime) fremde Mittel zur Finanzierung der Investition aufnehmen. Die führt zu einer Zunahme ihrer, gegenüber Geldgebern bestehenden Schuld. Diese Schuld ist dann durch Mittel der Spezialfinanzierung zu amortisieren und zu verzinsen.

**Frage 2: Ist es grundsätzlich möglich, dass die Heime Kriens Investitionen tätigen, die ausserhalb des Investitionsplafonds des öffentlichen Haushalts liegen?**

Die Frage lässt sich nicht beantworten, da die Gemeinde Kriens das politische Instrument des „Investitionsplafonds“ nicht kennt.

Die Frage, ob die Heime Kriens als Gemeindebetrieb berechtigt sind, Investitionen ausserhalb der gesetzlichen Bestimmungen zu tätigen, ist zu verneinen.

So lange die Heime Kriens ein Gemeindebetrieb sind und deren Investitionen das Vermögen der Gemeinde betreffen, sind ihre Investitionen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen über die Budgetierung und Rechnungslegung zu budgetieren und abzurechnen. Die Möglichkeit, Investitionen ausserhalb des Budgets (bzw. Voranschlags) und ausserhalb der Jahresrechnung zu tätigen, besteht also nicht. Das gilt selbst dann, wenn die Heime als Spezialfinanzierung geführt werden.

Gleiches gilt auch für die Finanzierung ihrer Investitionen mit fremden Mitteln. So lange die Heime Kriens ein Gemeindebetrieb sind, müssen die für die Finanzierung notwendigen Fremdmittel von der Gemeinde aufgenommen werden. Dies führt zu einer Zunahme der Verbindlichkeiten der Gemeinde und führt zu einer höheren Verschuldung der Gemeinde. Dass die Heime als Spezialfinanzierung geführt werden, hat einen Einfluss auf die Finanzierung der mit der Aufnahme von Fremdmitteln verbundenen Zinslasten und gesetzlichen Amortisationsverpflichtungen. Diese werden über die Spezialfinanzierung finanziert, belasten aber den allgemeinen Haushalt der Gemeinde nicht.

**Frage 3: Wenn die Heime Kriens ausgelagert würden, müssten sie selbständig für ihre Investitionen und Rückstellungen aufkommen. Was ist finanzrechtlich der Unterschied, ob die Heime ausgelagert sind oder nicht?**

Es ist richtig, dass ausschliesslich die Heime Kriens für die mit Investitionen verbundenen Zinslasten und Amortisationsverpflichtungen aufkommen müssen unabhängig davon, ob sie als Spezialfinanzierung geführt werden oder ob sie verselbständigt sind.

Der Unterschied liegt aber in der Aufnahme der Mittel für die Investitionen. So lange die Heime ein Gemeindebetrieb sind, und die Investitionen auch das Vermögen der Gemeinde betreffen, muss die Gemeinde die nötigen Mittel zur Fremdfinanzierung der Investitionen aufnehmen. Dies führt zu einer Zunahme der Verschuldung der Gemeinde.

Daran ändert nichts, dass die Heime als Spezialfinanzierung geführt werden. Die Aufnahme von Fremdmitteln für Investitionen der Heime Kriens führen nur dann nicht zu einer Zunahme der Verschuldung der Gemeinde Kriens, wenn die Investitionen nicht mehr das Vermögen der Gemeinde betreffen. Das setzt bei den Investitionen für die Gebäude der Heime voraus, dass zumindest die Gebäude nicht mehr zum Vermögen der Gemeinde sondern zum Vermögen einer Immobilien AG oder zum Vermögen der verselbständigten Heime gehören. Für den letztgenannten Fall ist eine Verselbständigung der Heime als Betrieb notwendig.

Auch Investitionen, welche eine Spezialfinanzierung betreffen, sind im Voranschlag der Gemeinde zu budgetieren. Nicht alleine der Umfang der Rücklagen entscheidet also darüber, wann eine Investition der Spezialfinanzierung getätigt wird, sondern auch das zuständige politische Organ, vorliegend der Einwohnerrat. Erst wenn dieser die Budgetierung der Investition inhaltlich und masslich beschliesst, kann die Investition auch realisiert werden. Je grösser das Volumen einer mit der Investition verbundenen Zunahme der Verschuldung ist, desto eher besteht die Gefahr, dass die Gemeinde die Investition nicht budgetiert, obwohl sie nötig wäre, oder in geringerem Mass budgetiert wird, als für die Investition zwingend nötig wäre. Je gröss-

ser der Bedarf bei anderen Investitionsvorhaben ist, desto grösser ist die Gefahr, dass Investitionsvorhaben mit einem Volumen wie das Bauprojekt Grossfeld auf die „lange Bank geschoben werden“, nur um andere Investitionsvorhaben zu gefährden. Dieser Gefahr kann begegnet werden, indem die Gebäude an die verselbständigten Heime übertragen werden; dann bestimmen die verselbständigten Heime über Zeitpunkt und Umfang der Investition, und zwar aufgrund des Bedarfs, ohne sachfremde Motive mitberücksichtigen zu müssen. Und so gefährden allfällige Investitionsvorhaben der Heime andere Investitionsvorhaben der Gemeinde nicht. Allerdings müssen die verselbständigten Heime seit geraumer Zeit mit einem Geschäftsplan den Geldgebern nachweisen, dass sie die getätigten Investitionen auch verzinsen und amortisieren können. Falls nicht, werden die Geldgeber eine Garantie der Gemeinde verlangen (Patronatserklärung).

Kriens, 29. April 2015