

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

*Steuerung von Aufgaben und Ressourcen
auf kommunaler Ebene (Projekt stark.lu)*

Zusammenfassung

Die Bestimmungen für den Finanzhaushalt der Gemeinden sollen den neuen Entwicklungen bei den Luzerner Gemeinden und den veränderten Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen angepasst werden. Zudem zeichnete sich bei den Gemeinden in den letzten Jahren die Tendenz ab, dass Aufgaben ausgelagert oder im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Das neue Gesetz soll am 1. Januar 2018 in Kraft treten und erstmals für das Rechnungsjahr 2019 zur Anwendung kommen.

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird die Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden gesamtschweizerisch modernisiert. Mit den Änderungen wird das Ziel verfolgt, die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der öffentlichen Hand so abzubilden, dass die Darstellung den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Das heisst zum Beispiel, dass auf finanzpolitische Abschreibungen verzichtet wird und stille Reserven aufgelöst werden oder dass mehr Informationen zu den Beteiligungen offengelegt werden.

Aufgrund der neuen Vorgaben zur Rechnungslegung und der Entwicklungen in den Gemeinden sollen die Vorgaben für den kommunalen Finanzhaushalt neu bestimmt werden. Die Revision umfasst folgende Eckpunkte:

- Eine Gemeinde soll in Zukunft hauptsächlich mit den folgenden drei politischen Instrumenten geführt werden können: dem Legislaturprogramm mit Gemeindestrategie (langfristige Optik), einem darauf abgestimmten Aufgaben- und Finanzplan mit Budget (mittel- und kurzfristige Optik) und mit dem Jahresbericht. Gegenüber den bisherigen Bestimmungen stellt dieses Führungssystem eine Vereinfachung dar. Die verbesserte Durchgängigkeit der Führungsinstrumente erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern und anderen Anspruchsgruppen das Verständnis.
- Alle kommunalen Aufgaben werden mittels politischen Leistungsaufträgen mit Globalbudgets erfüllt. Damit lassen sich Aufgaben und Finanzen sinnvoll verknüpfen, unabhängig davon, ob eine Aufgabe von der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von Dritten erfüllt wird.
- Das Beteiligungs- und Beitragscontrolling besteht aus den Instrumenten Beteiligungsstrategie (Planung), Beteiligungsspiegel (Berichterstattung) und Leistungsvereinbarungen. Damit ist ein schlanker Controllingkreislauf sichergestellt, welcher der zunehmenden Bedeutung von Beteiligungen und Drittaufträgen Rechnung trägt.
- Ausgabenrecht und Finanzmittelpflicht werden klar getrennt.
- In der Rechnungslegung werden moderne Begriffe verwendet, die besser verstanden werden. So werden zum Beispiel die Begriffe Budget anstelle von Voranschlag und Bilanz anstelle von Bestandesrechnung eingeführt.
- Das Verwaltungs- und das Finanzvermögen werden zu ihren tatsächlichen Werten bilanziert. Dazu werden sie beim Übergang zu HRM2 neu bewertet.
- Die Jahresrechnung enthält neu eine Geldflussrechnung und damit mehr Informationen zur Liquidität einer Gemeinde. Auch der Anhang der Jahresrechnung wird mit dem Eigenkapitalnachweis gehaltvoller.
- Der Kontenrahmen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung wird an HRM2 und somit an die aktuellen Anforderungen angepasst.

Begleitet von Handbüchern und Schulungen sollen die neuen Vorgaben auf das Rechnungsjahr 2019 hin eingeführt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Modernisiertes Rechnungslegungsmodell für die öffentliche Hand: HRM2	5
1.2 Entwicklungen bei den Gemeinden	5
1.3 Parlamentarische Vorstösse	6
1.4 Zweck und Notwendigkeit eines neuen Gesetzes	6
2 Rechtliche Grundlagen	6
2.1 Verfassung	6
2.2 Musterfinanzhaushaltsgesetz	7
2.3 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen	7
3 Schwerpunkte der Revision	7
3.1 Steuerung	7
3.1.1 Instrumente der Steuerung	7
3.1.2 Globalbudget	10
3.1.3 Budgetkredit	11
3.1.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling	14
3.1.5 Finanzpolitische Steuerung	18
3.2 Ausgaben	18
3.2.1 Begriff	18
3.2.2 Zuständigkeiten	19
3.2.3 Sonderkredit und Zusatzkredit	19
3.3 Rechnungslegung	20
3.3.1 Begriffe	21
3.3.2 Bewertung	21
3.3.3 Restatement	22
3.3.4 Neue Elemente der Jahresrechnung	25
3.3.5 Erfolgsrechnung	26
3.3.6 Spezialfinanzierungen und Fonds	27
3.3.7 Investitionsrechnung	28
3.3.8 Kostenrechnung	29
3.3.9 Konsolidierung	30
3.4 Geltungsbereich	30
4 Ergebnis der Vernehmlassung	30
4.1 Vernehmlassungsverfahren	30
4.2 Das Vernehmlassungsergebnis im Allgemeinen	31
4.3 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung	31
4.3.1 Geltungsbereich	31
4.3.2 Steuerungsinstrumente	31
4.3.3 Steuerung auf Verwaltungsebene	33
4.3.4 Ausgaben	33
4.3.5 Controlling und Revision	33
4.3.6 Allgemeine Hinweise zum Zeitplan und zur Verordnung	34
4.4 Fazit	34
4.5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsvorlage - definitive Botschaft	35
5 Die Bestimmungen im Einzelnen	36
5.1 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden	36
5.2 Änderung von weiteren Erlassen im Anhang zum FHGG	50
5.2.1 Gemeindegesetz	50
5.2.2 Weitere Erlasse	51
6 Auswirkungen der Gesetzesänderung	52
6.1 Gemeinden	52
6.2 Kanton	54
6.3 Wirtschaft und Gesellschaft	55
6.4 Auswirkungen auf den Finanzausgleich	55

7	Ausblick	56
7.1	Weiteres Vorgehen.....	56
7.1.1	Terminplan	56
7.1.2	Vorzeitige Einführung bei Testgemeinden.....	56
7.2	Handbuch.....	57
7.3	Schulungen.....	57
8	Antrag	57
	Entwurf	58
	Anhang	71
	Beilage 1	75
	Beilage 2	79

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

1 Ausgangslage

1.1 Modernisiertes Rechnungslegungsmodell für die öffentliche Hand: HRM2

Die Rechnungslegung der Luzerner Gemeinden orientiert sich zurzeit noch am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1). Beim HRM handelt es sich um ein Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, das in den 1970er-Jahren von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entwickelt wurde. Nach und nach wurde es in allen Schweizer Kantonen und Gemeinden eingeführt. Die Einführung des HRM1 war ein Meilenstein in der Rechnungslegung der öffentlichen Hand. Das HRM1 hat die korrekte Haushaltsführung nach dem Modell der doppelten Buchhaltung und nach den traditionellen Budget- und Finanzgrundsätzen ermöglicht. Das Modell wurde seither allerdings nicht weiterentwickelt. In sprachlicher und vor allem in methodischer Hinsicht überzeugt das alte Rechnungslegungsmodell nicht mehr. Zudem ist das geltende Rechnungslegungsmodell aus Sicht des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens zunehmend schwerer verständlich.

Die Finanzdirektorenkonferenz hat deshalb das HRM1 grundsätzlich überarbeitet und 2008 die neuen Fachempfehlungen unter dem Namen Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) herausgegeben¹. Die funktionale Gliederung der Rechnung hat unter HRM2 aufgrund der Weiterentwicklung der öffentlichen Aufgaben, der internationalen Bedürfnisse und der Anforderungen des Bundes Anpassungen erfahren. Der Kontenrahmen des HRM2 enthält vier Stellen. Die Transparenz wird verbessert, insbesondere bezüglich Abschreibungen und Rückstellungen. Insgesamt verfolgen die Änderungen das Ziel, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln (Prinzip «true and fair»).

Den Kantonen und Gemeinden wird von der FDK empfohlen, die Rechnungslegung so rasch als möglich, das heisst innerhalb von zehn Jahren, umzusetzen. Für den Kanton haben wir die Rechnungslegung auf das Rechnungsjahr 2012 hin mit dem neuen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) angepasst. Nach den ersten Erfahrungen im Kanton Luzern, aber auch in anderen Kantonen, soll die Rechnungslegung auf das Rechnungsjahr 2019 hin nun auch bei den Luzerner Gemeinden angepasst werden.

1.2 Entwicklungen bei den Gemeinden

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die Gemeindeaufgaben zunehmend komplexer werden und mehr Fachwissen verlangen. Dies ist mitunter einer der Gründe, weshalb immer mehr Aufgaben im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden und die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zunimmt. Neben den steigenden Anforderungen an die Gemeinden ist auch die abnehmende Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Räumen ein Grund für die Zunahme der IKZ. Gleichzeitig steigen die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an die Verwaltung. Diese Entwicklungen haben zur Folge, dass es immer schwieriger wird, kompetente Kandidatinnen und Kandidaten für das anspruchsvolle Amt eines Gemeinderatsmitglieds zu finden, die das Amt mit ihrer beruflichen Tätigkeit vereinbaren können. Ein möglicher Ausweg aus dieser Situation besteht darin, dass die strategischen Aufgaben der Gemeinde noch stärker von ihren operativen Aufgaben getrennt werden. So kann der Professionalisierung der Aufgabenerfüllung Rechnung getragen werden, ohne dass das Milizsystem aufgegeben werden müsste. Ein Blick auf die Luzerner Gemeinden zeigt, dass sich immer mehr Gemeinden überlegen, in ihrer Organisationsstruktur eine strategische und eine operative Ebene zu unterscheiden. Diverse Gemeinden haben eine solche Reorganisation auch bereits umgesetzt.

¹ Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Ausgabe 2008.

Die genannten Entwicklungen bringen neue Anforderungen an die kommunalen Führungsinstrumente mit sich. In Anbetracht der stärkeren Trennung von operativen und strategischen Aufgaben ist es wichtig, dass die Führungsinstrumente über die verschiedenen Stufen hinweg durchgängig ausgestaltet werden. Das heisst, dass sich die einzelnen operativen Leistungsaufträge auf die Mehrjahresplanung und die langfristigen Ziele der Gemeinde abstützen müssen. Das Führungssystem muss ausserdem die Möglichkeit vorsehen, dass Aufgaben nicht nur durch die eigene Verwaltung wahrgenommen, sondern auch zusammen mit anderen Institutionen erfüllt oder an eine andere Gemeinde oder an Dritte ausgelagert werden.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

In der Stellungnahme auf die Motion M 822 von Armin Hartmann über die Bewertung des Finanzvermögens von Gemeinden vom 25. Januar 2011 schlug unser Rat vor, die geforderte Bewertung des Finanzvermögens zu Verkehrswerten im Rahmen des Projekts Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 bei den Luzerner Gemeinden zu klären. Es wurde skizziert, dass der Projektauftrag 2012 erteilt und das HRM2 bis 2018 eingeführt werden soll. Die Motion wurde von Ihrem Rat am 13. Dezember 2011 erheblich erklärt.

Weiter wurde von Ihrem Rat die Motion M 24 von Peter Schilliger über die Aufhebung der Verpflichtung zur Kostenrechnung vom 21. Juni 2011 mit Beschluss vom 15. Mai 2012 als Postulat erheblich erklärt. In der Stellungnahme auf diesen Vorstoss erläuterte unser Rat, dass Anpassungen der Kostenrechnung im Rahmen der Einführung des HRM2 bei den Gemeinden zu prüfen seien.

1.4 Zweck und Notwendigkeit eines neuen Gesetzes

Seit Einführung des Gemeindegesetzes 2005 haben sich einerseits die Vorgaben für die Rechnungslegung geändert. Mit den Fachempfehlungen der FDK zum HRM2 sind alle Gemeinwesen in der Schweiz dazu aufgefordert, die neuen Vorgaben umzusetzen (siehe Kap. 1.1). Andererseits rufen die Entwicklungen in den Gemeinden, wie zum Beispiel die vermehrte Zusammenarbeit von Gemeinden oder die Auslagerung von Aufgaben («Flucht aus dem Budget»), nach neuen Führungsinstrumenten (siehe Kap. 1.2).

Mit den neuen, aufeinander abgestimmten Führungsinstrumenten für die Gemeinden und ihrer Abstimmung auf die neuen Rechnungslegungsvorschriften nimmt der Kanton Luzern eine Pionierrolle ein. Mit den neuen gesetzlichen Vorgaben werden Führungsinstrumente angeführt, die zu den Entwicklungen in den Gemeinden passen, wie zum Beispiel das Beteiligungscontrolling als Antwort auf die Auslagerung von Aufgaben. Die neuen Führungsinstrumente sind einfach ausgestaltet, auf die Bedürfnisse von grossen und kleinen Gemeinden anpassbar sowie miliz- und führungstauglich. Ausserdem soll mit dem neuen Gesetz sichergestellt werden, dass die Rechnungslegung der Gemeinden den neuen Rechnungslegungsvorschriften des HRM2 genügt.

Zur besseren Übersicht werden die Bestimmungen rund um den kommunalen Finanzhaushalt in einem neuen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) zusammengefasst. Entsprechend werden die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden im Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) gestrichen. Das Gemeindegesetz wird dadurch schlanker.

Die vorliegende Botschaft wurde im Rahmen des Projekts Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene (Projekt stark.lu) ausgearbeitet. Dieses hat zum Ziel, für die Gemeinden zukunftsgerichtete Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Projektorganisation besteht paritätisch aus Gemeindevertretern, welche vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) delegiert wurden, sowie aus Kantonsangestellten.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Verfassung

Die neue Kantonsverfassung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Während ihre Vorgängerin nur vereinzelte finanzrechtliche Regelungen aufgeführt hatte, enthält die neue Kantonsverfassung im Teil VII «Finanzordnung» Verfassungsgrundsätze über den Finanzhaushalt (Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Fehlbetragsabtragung), die Finanzmittel (Steuern, Abgaben usw.) und den Finanzausgleich. Diese Bestimmungen gelten sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden.

2.2 Musterfinanzhaushaltsgesetz

Als Teil des Handbuchs HRM2 hat die Finanzdirektorenkonferenz Anfang 2008 das Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden (MFHG) als Empfehlung verabschiedet (Fachempfehlung Nr. 20). Es dient als Orientierungshilfe für eine mit HRM2 konforme Gesetzgebung über die Finanzordnung und die finanzielle Führung. Das MFHG geht wesentlich weiter als rein buchhalterische Fachempfehlungen. Es ist im Sinn der vertikalen Haushaltharmonisierung hauptsächlich auf das neue Finanzhaushaltsgesetz des Bundes und dessen Finanzhaushaltsverordnung abgestimmt. Das MFHG berücksichtigt zudem neuere kantonale Erlasse, wie das Controllinggesetz des Kantons Zürich, sowie das Mustergesetz HRM1 (alt MFHG).

2.3 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

Der Kanton Luzern hat sein Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SRL Nr. 600) per 1. Januar 2011 totalrevidiert und – um die ganzheitliche Betrachtung der staatlichen Leistungen zu betonen – in Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen umbenannt. Er hat sich dabei nebst dem Musterfinanzhaushaltsgesetz am Controllinggesetz des Kantons Zürich und am Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern orientiert. Die heute geltenden Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Luzerner Gemeinden beruhen hingegen noch auf dem alten FHG.

3 Schwerpunkte der Revision

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes erläutert. Die vollständige Kommentierung aller Bestimmungen des neuen Gesetzes ist im Kapitel 5 zu finden.

3.1 Steuerung

3.1.1 Instrumente der Steuerung

Ist-Situation

Wegen der Vorschriften in diversen gesetzlichen Bestimmungen ist das Führungssystem in allen Luzerner Gemeinden ähnlich aufgebaut:

Die meisten Gemeinden verfügen über langfristige Planungsinstrumente, meistens Leitbilder genannt.

Alle Gemeinden verfügen über

- a. mittelfristige Planungsinstrumente mit einem Zeithorizont von vier Jahren: Legislaturziele, Finanz- und Aufgabenplan,
- b. kurzfristige Planungsinstrumente: Jahresprogramm, Voranschlag,
- c. ein jährliches Berichterstattungsinstrument: Jahresbericht mit Jahresrechnung.

Die Einteilung der kommunalen Führungsinstrumente in einen Controllingkreislauf mit Planungs- und Berichterstattungsinstrumenten hat sich in der Vergangenheit bewährt. Auch die Unterteilung der Planungsinstrumente in unterschiedliche Zeithorizonte (lang-, mittel- und kurzfristig) hat sich durchgesetzt. Als Antwort auf die eingangs erwähnten Entwicklungen in den Gemeinden (siehe Kap. 1.2) soll jedoch die Durchgängigkeit der Instrumente verbessert werden. Das heisst, dass der Bezug eines Budgets auf die Mehrjahresplanung, das Legislaturprogramm und die Gemeindestrategie für die Bürgerschaft, die Exekutive und die Verwaltung klar ersichtlich sein soll und damit das Verständnis erleichtert sowie die Steuerung verbessert wird.

In der Abbildung 1 sind die bisherigen den neuen Instrumenten gegenübergestellt.

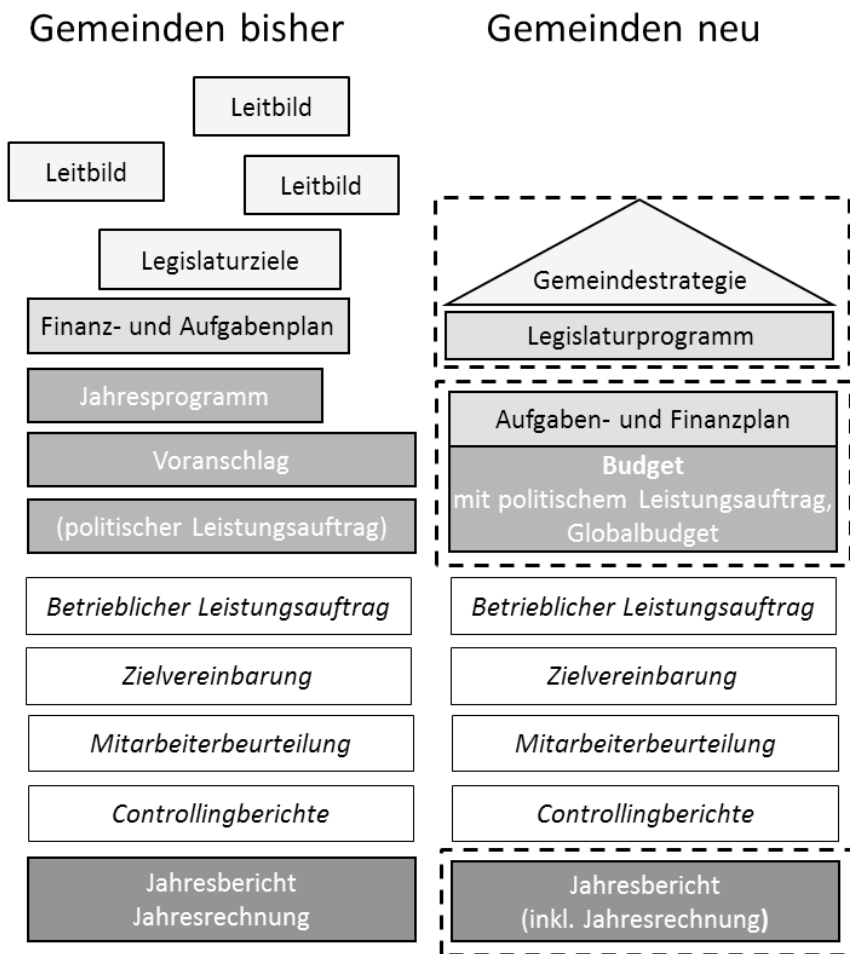


Abbildung 1: Kommunale Führungsinstrumente bisher und neu

Die gesetzlichen Vorgaben betreffen vor allem die Instrumente im politischen Kreislauf (grau). Die Instrumente im betrieblichen Kreislauf (weiss) gestaltet die Gemeinde in eigener Regie aus.

Die Instrumente im politischen Führungskreislauf sehen wie folgt aus:

- Für die *langfristige Planung* (ca. 10 Jahre) erstellt die Gemeinde eine *Gemeindestrategie*. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Struktur der Gemeindestrategie ist die Gemeinde frei. Ob die Gemeinden weiterhin Leitbilder erstellen, ist ihnen freigestellt.
- Für die *mittelfristige Planung* (4 Jahre) wird ein *Legislaturprogramm* erstellt. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Seine Struktur orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie. Die Zielerreichung wird jährlich überprüft, und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert. Das Legislaturprogramm ist den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Der Gemeinderat kann die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm getrennt oder zusammen präsentieren.

- Zur *rollenden mittelfristigen Planung* (4 Jahre) dient der *Aufgaben- und Finanzplan (AFP)*. Darin hält der Gemeinderat die geplanten Aufgaben und die zugehörigen Finanzen für das Budgetjahr und mindestens drei Planjahre fest. Diese Angaben werden ergänzt um Indikatoren, die Vergleiche mit anderen Gemeinden ermöglichen. Der AFP nimmt Bezug auf das Legislaturprogramm und stellt so sicher, dass die strategischen Ziele erreicht werden. Er wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.
- Die *kurzfristige Planung* (1 Jahr) wird mit dem *Budget* gemacht. Das Budget wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament vor Beginn des Rechnungsjahres zum Beschluss vorgelegt.

Der Entwurf des Budgets ist Bestandteil des Dokumentes Aufgaben- und Finanzplan, muss jedoch separat beschlossen werden. In der Beilage 1 finden sich zwei Beispiele, wie der AFP und das Budget für die Aufgabenbereiche Volksschule und politische Führung aussehen könnten.

Durch die integrierte Präsentation von Budget und Mehrjahresplanung ist für die Stimmberechtigten und das Parlament eine bessere Übersicht möglich. Es wird so ersichtlich, dass das Budget eine Konsequenz der Planjahre darstellt und entsprechend die Weichen für die Zukunft bereits in der Mehrjahresplanung gestellt werden müssen.

- Die *jährliche Berichterstattung* erfolgt mit dem *Jahresbericht* inklusive Jahresrechnung. Dieser zeigt auf, inwieweit die Vorgaben des Budgets erreicht worden sind. Im Jahresbericht wird ebenfalls Bezug auf die Zielerreichung des Legislaturprogramms genommen. Der Jahresbericht wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

Vom Legislaturprogramm bis zum Jahresbericht soll alles in der einheitlichen Struktur von Aufgabenbereichen präsentiert werden. Diese Regelung nimmt die Forderung nach durchgängigen Führungsinstrumenten auf. Durch die Reduzierung der Anzahl Instrumente und die vorgeschlagene komprimierte Darstellungsweise (siehe Beilage 1) wird die Übersicht verbessert und die Ressourcen werden geschont. Die Anzahl Aufgabenbereiche kann je nach Gemeindegrösse bestimmt werden (siehe auch Kap. 3.1.2 Globalbudget). So sollen die gesetzlichen Vorgaben führungs- und miliztauglich bleiben.

Qualitätsmanagement

Für die Gemeinden existieren bis anhin weder im Gemeindegesetz noch in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004 (SRL Nr. 602) Regelungen über das Qualitätsmanagement. Auch im Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden wird nicht von Qualitätsmanagement gesprochen. Hingegen finden sich dort einige Aussagen zum Thema Qualitätssicherung, zu Qualitätsvorgaben sowie zu Korrekturmassnahmen im Allgemeinen.

Mit dem oben dargestellten Controllingkreislauf in einer Gemeinde wird den Anforderungen eines integrierten Qualitätsmanagements Rechnung getragen. Die Führungsinstrumente ermöglichen den Gemeinden, darin dem Regelkreis «plan, do, check, act» zu folgen: In der Planungsphase (plan) werden der Ist-Zustand analysiert, Verbesserungspotenziale erkannt sowie geeignete Massnahmen zur Umsetzung entwickelt. Dann werden die geplanten Massnahmen durchgeführt (do). In der Phase der Berichterstattung werden die Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und bewertet (check). Aufgrund der Auswertungen werden allfällige Korrekturmassnahmen ermittelt, welche anschliessend in die nächste Planungsphase einfließen (act). Die Vorteile eines Qualitätsmanagements, wie die Sicherheit in der Abwicklung von Abläufen, die stetige Verbesserung von Abläufen und die damit verbundenen geringere Fehlerquote sowie Effizienzsteigerungen, können auf diese Weise mit geringem Aufwand realisiert werden.

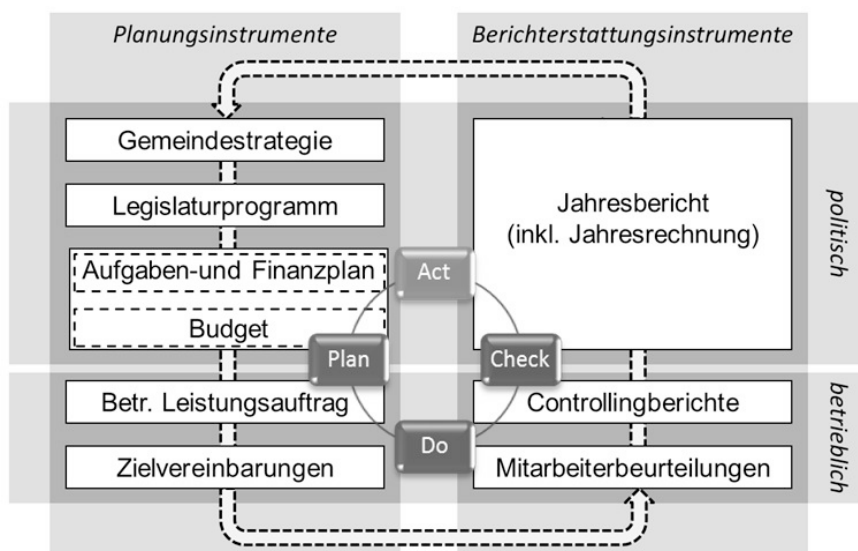


Abbildung 2: Regelkreis in den Führungsinstrumenten

Vorteile der neuen Regelung

- Die integrierte Präsentation von Budget und Mehrjahresplanung bringt eine bessere Übersicht: Es wird aufgezeigt, dass das Budgetjahr eine Konsequenz der mittelfristigen Planung ist und dass die Weichen in der Planung gestellt werden müssen.
- Wegen der durchgängigen Struktur von Legislaturprogramm, AFP, Budget sowie Jahresbericht können die operativen Aufgaben besser von den strategischen getrennt werden.
- Die Anzahl Führungsinstrumente wird reduziert.
- Das Führungssystem erlaubt ein integriertes Qualitätsmanagement.
- Mit der vorgeschlagenen Darstellung von AFP und Budget wird die Übersicht verbessert und der Aufwand reduziert.
- Das System ist auf verschiedene Gemeindegrößen mit unterschiedlichen Anforderungen skalierbar.
- Die neuen Vorgaben sind führungs- und miliztauglich.

3.1.2 Globalbudget

Ist-Situation

Gemäss § 74 GG können die Gemeinden heute den Voranschlag in drei unterschiedlichen Formen unterbreiten:

1. in der Form des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM),
2. als eine zusammengefasste Form des HRM, ergänzt mit den Konti der Kostenrechnung (Modell Kore),
3. als Globalbudget für die ganze Verwaltung, oder Teile davon, nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV).

Die Art der Präsentation des Voranschlags hat auch Einfluss auf die Ausgestaltung der anderen Führungsinstrumente.

Per 31. Dezember 2014 führten fast alle Gemeinden ihre Rechnung gemäss dem Modell HRM. Zwei Gemeinden führen ihre Rechnung nach dem Modell Kore (Horw und Nottwil). Eine Gemeinde führt sie nach dem Modell WOV (Emmen). Zwei Gemeinden schliesslich pflegen das Modell HRM, führen aber Teilbereiche nach den Prinzipien der WOV (Luzern und Sursee).

Entwicklungstendenz

Das Arbeiten mit Globalbudgets setzt sich in der öffentlichen Verwaltung immer mehr durch: Der Bund beschloss die flächendeckende Einführung von Globalbudgets mit Leistungsaufträgen per 1. Januar 2017. Der Kanton Luzern arbeitet bereits seit einigen Jahren in allen Dienststellen der Departemente mit Globalbudgets. Bei den Luzerner Gemeinden sind Globalbudgets bis jetzt vor allem dort verbreitet, wo Aufgaben ausgelagert sind (z. B. bei Altersheimen). Einer der Gründe, weshalb sich Globalbudgets mit Leistungsaufträgen nach einer ersten Anfangseuphorie bei den Schweizer Gemeinden nicht weiter verbreitet haben, besteht darin, dass eine zu starke Differenzierung der Gemeindeaufgaben die politische Steuerung erschwerte.

Hundert oder mehr Aufgabenbereiche verunmöglichten den politischen Entscheidungsträgern die Übersicht.

Neu Globalbudgets bei den Gemeinden

Aufgrund dieser Erfahrungen soll bei der Einführung von Globalbudgets bei den Luzerner Gemeinden Wert auf Einfachheit gelegt werden. Das System soll so führungs- und miliztauglich bleiben. Die Anzahl Aufgabenbereiche kann deshalb je nach Gemeindegrösse variieren. So liegt die Richtgrösse bei einer kleinen Gemeinde bei etwa zehn Aufgabenbereichen (entspricht zehn Leistungsaufträgen mit Globalbudgets), bei einer mittleren Gemeinde bei zirka 15 Aufgabenbereichen und bei einer grossen Gemeinde in der Regel bei höchstens 25 Aufgabenbereichen. Es wurde ein «Feldversuch Führungssystem» mit den drei Luzerner Gemeinden Schlierbach, Buttisholz und Kriens gemacht, um zu testen, ob sich politische Leistungsaufträge mit Globalbudgets in diesen Dimensionen sinnvoll umsetzen lassen. Die Hochschule Luzern hat diese Untersuchung durchgeführt und kam zum Schluss, dass sich für alle drei Gemeindegrössen eine sinnvolle Struktur und sinnvolle Formulierungen finden lassen².

Der grosse Vorteil ist, dass mittels Globalbudgets mit Leistungsaufträgen die Aufgaben und die dazugehörigen Finanzen miteinander verknüpft werden, unabhängig davon, ob der Auftrag von der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird. Dieses Modell passt sowohl für Gemeinden mit als auch für solche ohne Parlament und kann sowohl in traditionell organisierten Gemeinden wie auch in Gemeinden mit CEO- oder Geschäftsführermodell umgesetzt werden. Das Führungssystem wird dadurch führungs- und miliztauglicher.

Zwei Beispiele, wie ein politischer Leistungsauftrag den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament präsentiert werden kann, sind in Beilage 1 zu finden.

Vorteile der neuen Regelung

- Mittels Globalbudgets und Leistungsaufträgen werden Aufgaben und die dazugehörigen Finanzen miteinander verknüpft.
- Innerhalb des Globalbudgets erhalten die Auftragnehmer auf der operativen Ebene mehr Handlungsspielraum.
- Das Führungsinstrument bleibt dasselbe, unabhängig davon, ob eine Aufgabe in der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird.
- Globalbudgets mit Leistungsaufträgen eignen sich für alle bekannten kommunalen Organisationsmodelle: mit/ohne Parlament, traditionell, CEO-Modell, Geschäftsführermodell.
- Die Instrumente Globalbudgets mit Leistungsaufträgen werden gestrafft und einfach umgesetzt, was das System führungs- und miliztauglich macht.

3.1.3 Budgetkredit

Ist-Situation

Im geltenden Gemeindegesetz sind die Bestimmungen zum Voranschlagskredit zwischen den §§ 9 und 94 auf verschiedene Kapitel verteilt. Die kreditrechtlichen Bestimmungen sind verbunden mit Organisations- und Rechnungslegungsvorschriften sowie Elementen der finanzpolitischen Steuerung. Teilweise findet eine Vermischung zwischen der finanziellen Steuerung und der Mittelplanung (Voranschlags- und Nachtragskredit) einerseits und der Bewilligung einzelner Ausgaben (Sonder- und Zusatzkredit) andererseits statt. Bezeichnenderweise wird der «Beschluss über Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite» jeweils in einem Satz zusammengefasst; ebenso wird die «Genehmigung der Rechnung» in einem Zug mit der «Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite» genannt. Diese Aufweichung der staatsrechtlichen Gewaltenteilung setzt sich in der Konkretisierung auf Gemeindeebene fort. Zum Teil bestimmt die Gemeindeordnung, dass der Exekutive Budgetkompetenzen zukommen, die über die «Ausnahmen vom Nachtragskredit» hinausgehen. Diese sollten aber den Stimmberechtigten vorbehalten bleiben.

Budgetkredit in der Erfolgs- und in der Investitionsrechnung

In Zukunft soll das Budget pro Aufgabenbereich einen politischen Leistungsauftrag sowie je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung

² Schlussbericht zum Projekt «Feldversuch Führungssystem», Bernhard Schwaller, Stefan Bruni, Alex Löttscher, Madeleine Grauer, Hochschule Luzern – Wirtschaft / Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, 2014.

enthalten. Die Budgetkredite der Erfolgsrechnung werden neu als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag (Globalbudget) festgesetzt. Aufwand und Ertrag werden separat ausgewiesen. Die Budgetkredite der Investitionsrechnung werden brutto beschlossen (Investitionsausgaben). Investitions-Budgetkredite beschränken sich in der Regel auf wenige Aufgabenbereiche, insbesondere auf Hoch- und auf Tiefbau. In vielen Aufgabenbereichen wird der Budgetkredit in der Investitionsrechnung null betragen, weil die Investitionen unter der Aktivierungsgrenze liegen und deshalb über die laufende Rechnung abgewickelt werden.

Festsetzung des Budgets an der Urne

In unserer Gewaltentrennung liegt die Budgetkompetenz bei der Legislative. Je nach Gemeinde können dies das Gemeindeparlament, die Gemeindeversammlung oder die Stimmbevölkerung an der Urne sein. An der Urne ist jedoch nur eine Ja-Nein-Entscheidung möglich. Eine inhaltliche Diskussion über die staatlichen Leistungen, deren Priorisierung und Finanzierung kann dabei nicht stattfinden. Um die Mitwirkung der Stimmberechtigten auch beim Urnenverfahren zu gewährleisten, muss der Budgetentwurf den Stimmberechtigten neu rechtzeitig an einer Orientierungsveranstaltung vorgestellt und zur Diskussion unterbreitet werden.

Budget und Steuerfuss

Gemäss geltendem Gemeindegesetz können das Budget und der Steuerfuss ein völlig eigenständiges Schicksal haben. Das ist nicht sinnvoll, weil der Steuerfuss die Steuereinnahmen und damit eine Komponente des Budgets bestimmt. Einem Budget ohne festgelegten Steuerfuss fehlt die Steuerungsfunktion. Der Steuerfuss muss deshalb zusammen mit dem Budget in einem Beschluss festgesetzt werden.

Referendum

Ein Budgetbeschluss durch die Gemeindeversammlung oder an der Urne ist abschliessend. Bei Gemeinden mit einem Parlament kann jedoch gegen den Budgetbeschluss das Referendum ergriffen werden. Korrekterweise müsste das Parlament also bereits im Oktober über das Budget beschliessen, damit die Referendumsfrist zu Beginn des Rechnungsjahres abgelaufen ist. Das Referendum gegen ein Budget führt zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit. Sinn des Finanzreferendums ist es, dass die Stimmberechtigten das letzte Wort haben, wenn deren finanzielle Belastung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zunimmt. Dies ist der Fall bei einer Erhöhung des Steuerfusses und bei grossen freibestimmbaren Ausgaben. Auf der anderen Seite gibt es auch Stimmberechtigte, die gegen Steuerfussenkungen sind, weil diese in ihren Augen oft einem Leistungsabbau der öffentlichen Hand gleichkommen. Die Ergreifung des Referendums in den Gemeinden gegen den Budgetbeschluss war denn auch bisher meist in einer damit verbundenen Steuerfussanpassung begründet.

Aufgrund dieser Überlegungen wird neu vorgeschlagen, dass das Budget, solange keine Änderung beim Steuerfuss vorgenommen wird, auch in Parlamentsgemeinden nicht mehr zwingend dem fakultativen Referendum unterliegt. Diese Gemeinden können aber in ihren Gemeindeordnungen für diesen Fall weiterhin die Unterstellung unter das fakultative Referendum vorsehen. Wird hingegen mit dem Budget eine Erhöhung oder eine Senkung des Steuerfusses beschlossen, soll das Budget zwingend dem obligatorischen Referendum unterliegen.

Die Regelung für den Fall der Rückweisung des Budgetentwurfs durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne beziehungsweise durch das Parlament (§ 94 Abs. 1 GG) soll beibehalten bleiben und wird in das FHGG übergeführt. Wird der Entwurf ein zweites Mal zurückgewiesen, soll ihn der Gemeinderat zur Festlegung wie bisher (vgl. § 94 Abs. 3 GG) unserem Rat unterbreiten.

Budgetloser Zustand

In den letzten Jahren ist vermehrt die Situation eingetreten, dass die Gemeinden zu Beginn eines Rechnungsjahres kein beschlossenes Budget hatten. In diesen Gemeinden gab es jeweils Unsicherheiten, wie mit dieser Situation umzugehen ist. Deshalb sollen die wichtigsten Eckpunkte im neuen Gesetz wie folgt festgelegt werden: Liegt am 1. Januar kein Budget vor, soll der Gemeinderat ermächtigt sein, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. In der Verordnung sollen die Sachverhalte für unerlässliche Ausgaben beispielhaft genauer beschrieben werden. Zudem ist vorgesehen, diese im Handbuch mit konkreten Beispielen weiter zu verdeutlichen. Bei unerlässlichen Ausgaben handelt es sich insbesondere um

- a. Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen,
- b. Ausgaben, für die der Gemeinderat eine Kreditüberschreitung bewilligen könnte (insbes. Ausgaben, die ein Gesetz oder ein Gerichtsurteil unmittelbar vorschreiben)

- ben, Ausgaben für dringliche Vorhaben aufgrund unvorhergesehener Ereignisse, deren Aufschieben nachteilige Folgen hätte, und durchlaufende Beiträge, vgl. § 15 FHGG),
- c. weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

Nachtragskredit

Das Budget kann seine Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn die Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen. Budgetkredite verfallen, wenn sie nicht bis zum Jahresende beansprucht werden. Die Ausnahme bildet die Kreditübertragung von nicht beanspruchten Mitteln für noch nicht abgeschlossene Vorhaben. Diese können auf das neue Rechnungsjahr übertragen werden. Enthält das Budget für ein Vorhaben keinen oder keinen ausreichenden Kredit, ist bei den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen. Nachtragskredite können gemäss Gewaltentrennung nicht in der Kompetenz der Exekutive, das heisst des Gemeinderates, liegen. Sonst würde die Budgetkompetenz der Legislative während des Rechnungsjahres verletzt. Vorbehalten bleiben aber die Fälle von Kreditüberschreitungen, die durch den Gemeinderat bewilligt werden müssen (bewilligte Kreditüberschreitungen).

Bei Globalbudgets müssen Mehrausgaben bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden. Deshalb sind Nachtragskredite nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredites unmöglich oder unverhältnismässig wäre. Nachtragskredite sind rechtzeitig zu beantragen, das heisst vor Tätigkeit der Ausgabe und spätestens bis Ende Rechnungsjahr. Ansonsten ist die Ausgabe in das nächste Budget einzustellen. Im Zeitpunkt der Rechnungsablage können keine Nachtragskredite mehr gesprochen werden. Einzig eine Begründung der Kreditüberschreitung ist dann noch möglich. Wie bei den Budgetkrediten soll auch für Nachtragskredite in Parlamentsgemeinden aus Praktikabilitätsgründen (Abwarten der Frist vor Tätigkeit der Ausgabe) grundsätzlich keine Referendumsmöglichkeit bestehen.

Bewilligte Kreditüberschreitung

Trotzdem können unter dem Jahr Situationen eintreten, in denen Ausgaben getätigt werden müssen, für die ein Budgetkredit fehlt und die zeitgerechte Einholung eines Nachtragskredits bei den Stimmberechtigten oder beim Gemeindeparlament nicht möglich ist. In solchen Situationen muss der Gemeinderat eine gewisse Flexibilität zur Tätigkeit dieser Ausgaben haben. Das geltende Gemeindegesetz kennt neben den Voranschlags- und Nachtragskrediten sogenannte «Ausnahmen vom Nachtragskredit»³ (§ 83 Abs. 3 GG). In diesen Fällen handelt es sich – wie schon im Musterfinanzhaushaltsgesetz von HRM1 formuliert – um gerechtfertigte Überschreitungen von Budgetkrediten. Solche Kreditüberschreitungen sollen auch weiterhin möglich sein, und zwar als «bewilligte Kreditüberschreitungen». Diese sind im konkreten Fall vom Gemeinderat zu bewilligen. Der Legislative sind die einzelnen bewilligten Kreditüberschreitungen mit der Rechnungsablage zur Genehmigung zu unterbreiten (nicht als Sammelposten, sondern als einzeln ausgewiesene Ausgabe, unabhängig vom Betrag). Die Sachverhalte der bisherigen «Ausnahmen vom Nachtragskredit» sind grösstenteils deckungsgleich mit den sogenannten «bewilligten Kreditüberschreitungen». Einzig die Kompetenz zur Bewilligung freibestimmbarer Ausgaben ausserhalb des Budgets wird eingeschränkt, indem dies nur bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse zulässig ist, wenn der Aufschieben für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte. Diese Einschränkung beruht auf der Vorgabe, dass innerhalb des Globalbudgets stets eine gewisse Flexibilität möglich ist, die Priorisierung und Kompensation zulässt. Zudem stellen bewilligte Kreditüberschreitungen grundsätzlich einen Eingriff in die Budgethoheit der Legislative dar, weshalb diese restriktiv gehandhabt werden sollen.

Mittelaufnahme

Gemäss geltendem Gemeindegesetz (§ 10 Unterabs. c Ziff. 1; § 13 Abs. 2b) beschliesst die Legislative neben Voranschlag und Steuerfuss auch über die für die Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme. Dies ist nicht stufengerecht, denn es geht um eine operative Tätigkeit (Tresorerie). Der Grund der Mitsprache dürfte – wie auch bei der Belastung von Grundstücken (§ 10 Unterabs. c Ziff. 4 Aliinea 1) – im Risiko der Verschuldung begründet sein. In Zukunft soll der Entscheid über die Mittelaufnahme bei der Exekutive liegen mit Delegationsmöglichkeit innerhalb der Verwaltung.

³ Fälschlicherweise werden diese Ausnahmen manchmal als «Nachtragskredite in der Kompetenz des Gemeinderates» bezeichnet.

Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen

Nach geltendem Gemeindegesetz obliegen die Vermögensanlage und die Vermögensverwaltung unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten dem Gemeinderat. Anlagen sind von den Ausgaben zu unterscheiden. Eine Anlage liegt vor, wenn ein sicherer, Rendite abwerfender Gegenwert jederzeit realisierbar ist. Eine Anlage ist demnach ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern. Im Rahmen der Finanzverwaltung über Anlagen soll neu der Gemeinderat zuständig sein, wenn es um den Kauf und Verkauf von Grundstücken geht, die nicht dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen sind, weil es sich um eine operative Aufgabe handelt. Solche Grundstücke dienen wie die übrigen finanziellen Anlagen nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und sollen marktnah verfügbar sein. In der Gemeindeordnung können die Gemeinden jedoch die Kompetenz des Gemeinderates zur Verfügung über Grundstücke im Finanzvermögen einschränken.

Vorteile der neuen Regelung

- Die Mitwirkung der Stimmberechtigten ist auch beim Urnenverfahren gewährleistet.
- Zusammen mit den Aufgaben (politischer Leistungsauftrag im Budget) wird auch deren Finanzierung (Steuerfuss) festgelegt.
- Zeitliche Verzögerungen und rechtliche Unsicherheiten werden vermindert.
- Für den budgetlosen Zustand gibt es Handlungsanweisungen.
- Die Gemeinderäte erhalten für die operativen Aufgaben mehr Kompetenzen.

3.1.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Ist-Situation

Kommunale Aufgaben werden schon heute oft nicht mehr von der Gemeinde selbst erfüllt, sondern von Organisationen, an die man Beiträge zahlt und an denen man manchmal auch beteiligt ist. Am häufigsten beteiligen sich die Gemeinden an Gemeindeverbänden (zur Abfallbeseitigung, Regionalplanung, Siedlungsentwässerung u. a.). Die Rechtsnatur und Ausgestaltung von Gemeindeverbänden wird heute im Gemeindegesetz in den §§ 48–55 beschrieben. Bei den Gemeindeverbänden handelt es sich um Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts.

Auch Beteiligungen an Vereinen (z. B. in der Spitex), Genossenschaften und Aktiengesellschaften (z. B. für Alters- und Pflegeheime) sind üblich.

Es gibt gesetzliche Bestimmungen, welche die Übertragung von Aufgaben an Organisationen, an denen die Gemeinden beteiligt sind, regeln und eine Überwachung der Aufgabenerfüllung fordern. Die Übertragung von Aufgaben ist im Gemeindegesetz im Teil IV geregelt. Dort wird festgehalten, dass die Gemeinde ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen allein oder gemeinsam mit anderen Gemeinden erfüllen oder sie einem externen Leistungserbringer übertragen kann (§ 44 Abs. 1 GG). Ausserdem ist explizit festgehalten, dass die Gemeinde privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen kann.

Als Grundsatz (§ 45 GG) ist festgehalten, dass die Gemeinde Aufgabenträgerin bleibt, auch wenn sie Aufgaben einem externen Leistungserbringer überträgt. Die Gemeinde hat die Aufgabenerfüllung zu überwachen und trägt die Gesamtverantwortung. Sie stellt sicher, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem anderen externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann. Die Befugnisse der Stimmberechtigten und die Pflichten des Gemeinderates bei der politischen Führung der Gemeinde gelten bei übertragenen Aufgaben sinngemäss.

Entwicklungstendenz

Bei den Gemeinden besteht eine gewisse Tendenz, dass in Zukunft noch mehr Aufgaben ausgelagert werden könnten. Mit einem Beteiligungs- und Beitragscontrolling berücksichtigt das neue kommunale Führungssystem diese Entwicklung. Weil bei den Gemeinden auf eine obligatorische Konsolidierung der Jahresrechnung verzichtet werden soll, kommt dem Beteiligungs- und Beitragscontrolling zusätzliche Bedeutung zu.

Ziel Beteiligungscontrolling

Beim Beteiligungscontrolling geht es in erster Linie darum, die Steuerung der Organisationen mit kommunaler Beteiligung zu gewährleisten und damit die Eignerinteressen der Gemeinde zu wahren. Ein weiteres Ziel ist es, die Eigner- und die Unternehmerinteressen zu koordinieren. Diese stimmen im Optimalfall überein, im Einzelfall können sie aber durchaus unterschiedlich sein. Ausserdem ist das Beteiligungscontrolling ein Teil der Risikopolitik einer Gemeinde. Durch die klare Regelung des Beteiligungscontrollings auf Gesetzesstufe wird für alle Beteiligten Transparenz und eine Standardisierung geschaffen, was den genannten Zielen dient.

Definition Organisation mit kommunaler Beteiligung

Ausgangspunkt⁴ sind die öffentlichen Aufgaben. Öffentliche Aufgaben kann eine Gemeinde selber erfüllen, oder sie kann diese auslagern (siehe Abb. 3). Die Gemeinde kann Aufgaben an Organisationen auslagern, an denen sie beteiligt ist, oder an weitere Leistungserbringer. Für ausgelagerte Aufgaben tragen die Gemeinden keine Erfüllungsverantwortung mehr, aber immer noch die Gewährleistungsverantwortung. Dies entspricht dem heutigen Verständnis gemäss Gemeindegesetz und ist somit nichts Neues.

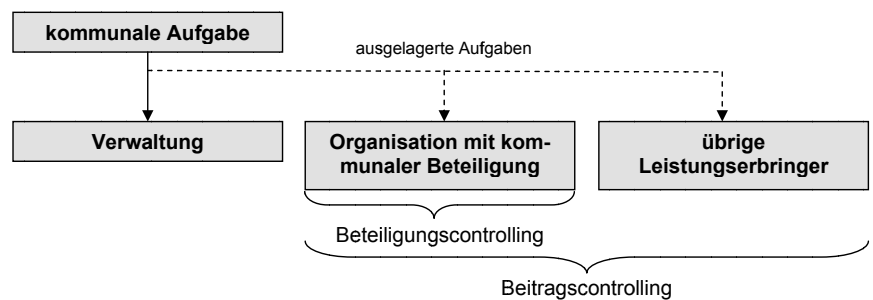


Abbildung 3: Übersicht über die Arten der Aufgabenerfüllung in den Gemeinden und den Geltungsbereich des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

Das Beteiligungscontrolling umfasst jene rechtlich selbständigen Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde beteiligt ist. Gemeinhin wird unter Beteiligung eine finanzielle Beteiligung verstanden. Diese Definition würde aber in diesem Kontext zu kurz greifen, denn zahlreiche öffentliche Aufgaben werden an Organisationen ausgelagert, an denen die Gemeinde sich gar nicht finanziell beteiligen kann, auf welche die Gemeinde aber trotzdem einen erheblichen Einfluss ausübt. Dies ist vor allem bei Vereinen und Stiftungen der Fall. In diesen Fällen ist ausschlaggebend, ob die Gemeinde gemäss den Statuten auf die Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans Einfluss nehmen kann.

Organisationen mit kommunaler Beteiligung werden somit wie folgt definiert: *rechtlich selbständige Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde finanziell entweder beteiligt ist oder in denen sie Anspruch auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat.*

⁴ Gemeint ist der Ausgangspunkt im Sinn der Public Corporate Governance. Die Public Corporate Governance betrachtet Organisationen mit kommunaler Beteiligung aus der Optik wirksamer und effizienter Leistungserbringung.

Diese Definition lässt sich auch wie folgt veranschaulichen:

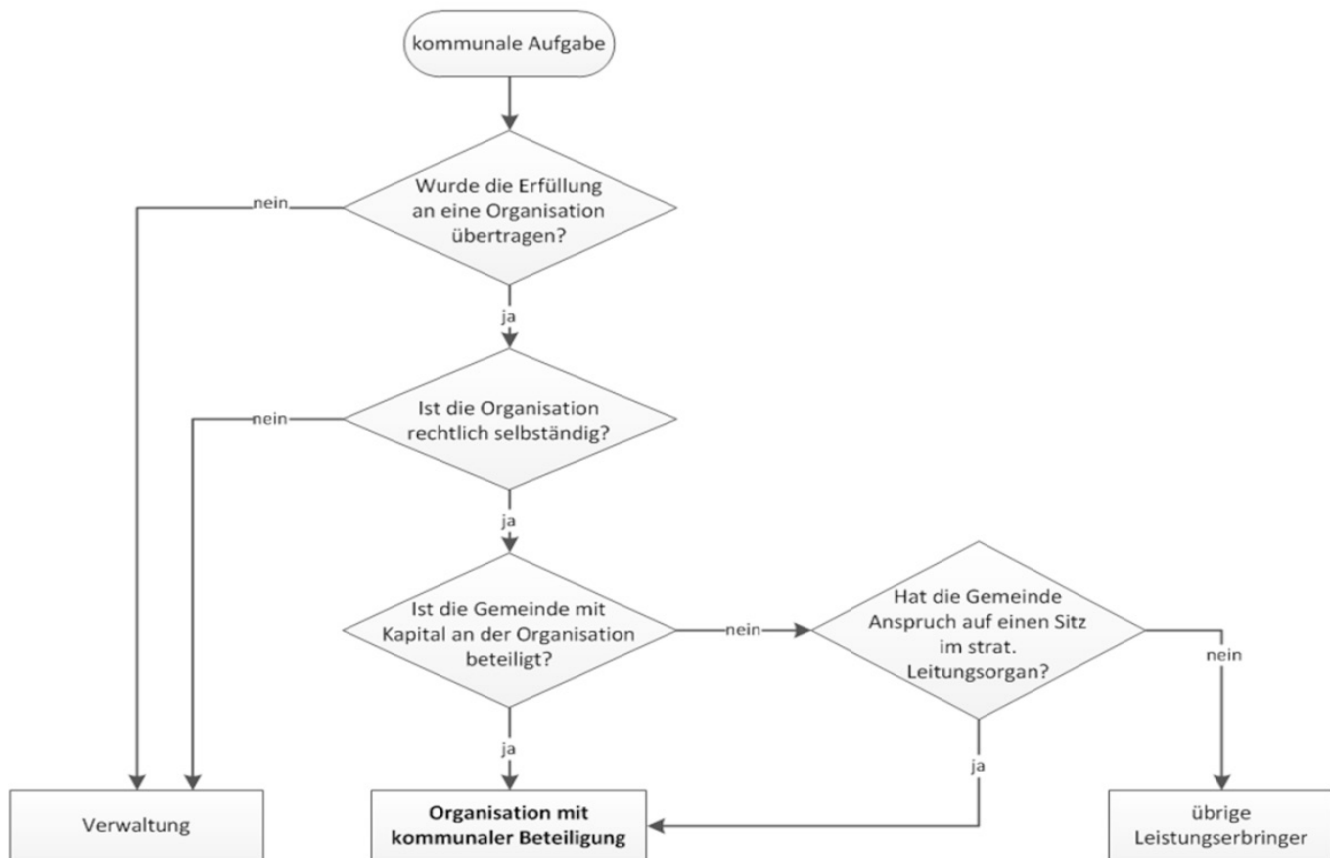


Abbildung 4: Entscheidungsbaum zur Abgrenzung von «Organisationen mit kommunaler Beteiligung»

Planungs- und Berichterstattungsinstrumente

Das Beteiligungscontrolling besteht aus einem Planungsinstrument (der Beteiligungsstrategie) und einem Berichterstattungsinstrument (dem Beteiligungsspiegel), damit der Controllingkreislauf geschlossen ist. Die beiden Dokumente können modellhaft wie in Abbildung 5 dargestellt aufgebaut werden.

Beteiligungsstrategie 1. Einleitung/Übersicht 1.1 Ausgangslage 1.2 Parlamentarische Vorstösse oder Aufträge aus der Gemeindeversammlung zu Beteiligungen 1.3 Zielsetzung der kommunalen Beteiligungspolitik 1.4 Übersicht über Organisationen mit kommunaler Beteiligung (Name, Kapital, Anteil oder Sitze der Gemeinde, Rechtsform) 2. Eignerstrategien (pro Beteiligung), Detaillierungsgrad abgestimmt auf Bedeutung 2.1 Ziele der Beteiligung 2.2 Vorgaben an die Organisation mit kommunaler Beteiligung 3. Antrag: Kenntnisnahme durch Legislative	Beteiligungsspiegel <i>(Anhang zur Jahresrechnung)</i> pro Organisation ist aufzuführen: 1. Name und Rechtsform der Organisation + 2. Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens bzw. Sitze der Gemeinde im strategischen Leitungsorgan + 3. Buchwert der Beteiligung + 4. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation sowie Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation 5. Aussagen zu den spezifischen Risiken, einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation 6. Reporting zur Eignerstrategie
--	--

Abbildung 5: Mögliche Inhaltsverzeichnisse einer Beteiligungsstrategie und eines Beteiligungsspiegels

Im Handbuch zum FHGG sollen den Gemeinden für diese Dokumente Mustervorlagen zur Verfügung gestellt werden.

Die Beteiligungsstrategie soll alle vier Jahre erstellt und dem Parlament oder den Stimmberechtigten zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Der Beteiligungsspiegel liegt jährlich im Anhang der Jahresrechnung bei.

Abstufung nach Bedeutung

Der Aufwand der Gemeinden für das Beteiligungscontrolling soll dadurch in Grenzen gehalten werden, dass nicht alle Beteiligungen mit derselben Ausführlichkeit behandelt werden sollen, sondern abgestuft nach ihrer Bedeutung für die Gemeinde. Die Bedeutung einer Beteiligung für eine Gemeinde richtet sich insbesondere nach folgenden Kriterien⁵:

- a. finanzielles Risiko für die Gemeinde (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Gemeinden),
- b. Höhe der jährlichen Leistungen der Gemeinde,
- c. Einflussmöglichkeit der Gemeinde auf die Organisation, an der sie beteiligt ist,
- d. Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe),
- e. politische Relevanz.

Die Bedeutung einer Beteiligung kann im Lauf der Zeit ändern. Entsprechend wird diese dann im Beteiligungscontrolling auch mehr oder weniger detailliert abgebildet.

Es ist den Gemeinden freigestellt, auch Anlagen des Finanzvermögens im Beteiligungsspiegel aufzuführen. Eine reduzierte Darstellung solcher Anlagen im Beteiligungsspiegel lediglich mit den Angaben Name und Rechtsform, Gesamtkapital der Organisation und Anteil bzw. Sitze der Gemeinde und Buchwert (in obenstehender Abbildung mit + gekennzeichnet) wäre dafür geeignet. Die Beteiligungen im Finanzvermögen sind nicht Teil der Beteiligungsstrategie.

Beitragscontrolling

Im Sinn des vorgeschlagenen neuen Führungssystems sind alle Leistungen mit einem Preisschild zu versehen. Dies gilt auch für Leistungen, die ausserhalb der Verwaltung erbracht werden und für die Beiträge bezahlt werden⁶. Deshalb sind für solche Leistungen Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, analog zu den Leistungsaufträgen innerhalb der Verwaltung. Eine Leistungsvereinbarung regelt insbesondere

- a. die zu erfüllenden Aufgaben,
- b. die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung,
- c. die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Verabschiedung des jeweiligen Budgets durch die Stimmberechtigten oder das Parlament,
- d. die Berichterstattung.

Sind die oben genannten Punkte mit einer Organisation schriftlich geregelt, jedoch nicht in einem separaten Dokument namens Leistungsvereinbarung, braucht es kein zusätzliches Dokument mit diesem Titel. So kann zum Beispiel ein schriftlicher Auftrag ausreichen (vgl. dazu das Beispiel in der Fussnote 6).

Im Sinn des Controllingkreislaufs braucht es zur Leistungsvereinbarung auch ein Gegenstück auf der Berichterstattungsseite. Der Bericht über die Erfüllung der Leistungsvereinbarung ist als Bestandteil des Verwaltungsreportings in den betrieblichen Leistungsauftrag integriert, welches seinerseits in den ordentlichen Jahresbericht integriert wird.

Vorteile der neuen Regelung

- Für die Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung, die bei den Gemeinden immer bedeutender werden, stehen zwei einfache Instrumente zur Verfügung.
- Die Eigenerinteressen werden durch das Beteiligungscontrolling gewahrt.
- Es wird für alle Beteiligten Transparenz geschaffen.
- Die Instrumente passen sich der Bedeutung der Beteiligung an und sind schlank ausgestaltet.

⁵ Entsprechen den Kriterien aus dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling der Stadt Luzern (Art. 2 Abs. 2).

⁶ Eine Leistungsvereinbarung wird beispielsweise mit einem Bauern abgeschlossen, der einen Auftrag für den Winterdienst hat. Nicht gemeint sind damit aber zum Beispiel Finanzhilfen an einen Theaterverein, weil mit dem Beitrag, der zwar durchaus im öffentlichen Interesse ist, keine konkrete Gegenleistung verknüpft ist.

3.1.5 Finanzpolitische Steuerung

Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern stimmten am 26. November 2000 der Grundsatzbestimmung über den Ausgleich des kantonalen Finanzhaushalts (Luzerner «Schuldenbremse») zu. Gemäss § 76 der Kantonsverfassung müssen die öffentlichen Mittel von Kanton und Gemeinden wirtschaftlich und wirksam verwendet werden. Das Gesetz soll dabei sicherstellen, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und dass allfällige Fehlbeträge innert angemessener Frist abgetragen werden. Gemäss diesem Auftrag werden in das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden die Bestimmungen aus dem Gemeindegesetz zum Haushaltgleichgewicht (vgl. § 79 GG) übernommen: Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Ausserdem ist das Budget der Investitionsrechnung so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Laufende Rechnung eine tragbare Belastung ergibt.

Die Übernahme der bisherigen Regeln beinhaltet auch die Vorgabe von Kennzahlen inklusive Bandbreiten, die von unserem Rat in Zusammenarbeit mit dem VLG in der Verordnung definiert werden sollen.

Um die auch in den Vernehmlassungsantworten wiederholt geforderte Gemeindeautonomie zu wahren, verzichten wir jedoch auf die obligatorische Einführung einer Schuldenbremse für die Gemeinden.

3.2 Ausgaben

Ist-Situation

In den kreditrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes werden die finanzielle Steuerung und die Mittelplanung (Voranschlags- und Nachtragskredite) teilweise mit der Bewilligung einzelner Ausgaben (Sonder- und Zusatzkredite) vermischt. Bezeichnenderweise wird der «Beschluss über Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite» jeweils in einem Oberbegriff zusammengefasst. Ebenso wird die «Genehmigung der Rechnung» in einem Zug mit der «Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite» genannt. Diese Aufweichung der staatsrechtlichen Gewaltenteilung im Gesetz setzt sich in der Konkretisierung auf Gemeindeebene fort. Zum Teil bestimmt die Gemeindeordnung, dass der Exekutive Budgetkompetenzen zukommen, die über die «Ausnahmen vom Nachtragskredit» hinausgehen (vgl. § 13 Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977, aufgehoben per 31. Dezember 2011). Diese sollten aber der Legislative vorbehalten bleiben.

Neu

Das Ausgabenrecht wird mit den neuen Bestimmungen für die Gemeinden übersichtlicher geregelt. Insbesondere werden die Vorschriften zum Ausgabenrecht konsequent von der Finanzmittelplanung (Budget) getrennt. Entsprechend sind die Bestimmungen zum Sonder- und Zusatzkredit im Ausgabenrecht enthalten, wohingegen sich die Regelungen zum Budgetkredit und zum Nachtragskredit bei den Bestimmungen zum Budget als Teil der Steuerung befinden (vgl. dazu Kap. 3.1.3).

3.2.1 Begriff

Als Ausgabe gilt die Bindung von Vermögen zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Unter diese Definition lassen sich verschiedene Tatbestände subsumieren, zum Beispiel die Gewährung von Gemeindebeiträgen, von Darlehen, Bürgschaften, Eventual- oder Garantieverpflichtungen. Auch der Kauf eines Grundstücks im Verwaltungsvermögen ist eine Ausgabe ebenso wie der Einnahmenverzicht, wenn zum Beispiel die Gemeinde ein zinsloses oder zinsvergünstigtes Darlehen gibt und somit einen Zinsausfall hat.

Vorteile der neuen Regelung (siehe nachfolgende Kapitel)

- Die neuen Bestimmungen sind übersichtlicher.
- Es erfolgt eine klare Trennung zwischen Ausgabenrecht und Finanzmittelplanung (Budget).

Drei Voraussetzungen zur Tätigkeit einer Ausgabe

Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage (Zweck, Legitimation), einen Budgetkredit (Finanzierung) und eine Ausgabenbewilligung (Kompetenzordnung) voraus

(siehe Abbildung unten). Die chronologische Reihenfolge der Erfüllung der drei Voraussetzungen ist unerheblich.

Prinzip / Prozessschritt	Legalitätsprinzip / Gesetzmässigkeit	Finanzielle Planung / verfügbare Mittel	Sachentscheid / Ausgabenbewilligung	Vollzug / Geldverwendung
Voraussetzung für Ausgabe	Rechtsgrundlage	Budgetkredit (+ Nachtragskredit)	Sonderkredit (+ Zusatzkredit)	Zahlungs- ermächtigung
Vergleich zum Verein	Statuten (Ausrichtung, Zweck)	Budget	grössere (Clubhaus) und kleinere (Büro- material) Ausgaben	Visierung Liefere- rantenrechnung

Abbildung 6: Voraussetzungen für eine Ausgabe

Rechtsgrundlagen können ein Gesetz oder ein Reglement, ein Gerichtsentscheid, aber auch ein Beschluss der Stimmberechtigten oder ein Beschluss des Gemeindeparlaments sein, welcher mindestens dem fakultativen Referendum unterliegt. So findet sich zum Beispiel die Rechtsgrundlage für die Sanierung einer Gemeindestrasse im kantonalen Strassengesetz und gegebenenfalls in kommunalen Reglementen (vgl. §§ 7 und 48 ff. Strassengesetz, StrG; SRL Nr. 755).

Solange die Finanzierung einer Ausgabe nicht gesichert ist, darf sie nicht getätigt werden; dies gilt auch dann, wenn die Ausgabenbewilligung mittels Sonderkredit bereits vorliegt. Das heisst aber nicht, dass (jedes Jahr) mittels Opposition zum Budget bereits beschlossene Projekte wieder infrage gestellt werden dürfen. Der Mittelbedarf für Sonderkredite ist in das jeweilige Budget einzustellen. Die geplante Finanzierung ist also bereits bei der Bewilligung einer Ausgabe zu klären, selbst wenn sich die Realisierung des Projekts über mehrere Jahre erstreckt. Bei einer allgemeinen Verknappung der verfügbaren Mittel (Sparpaket) muss hingegen eine Neu-Priorisierung aller Aufgaben möglich sein.

In einem Budget mit Globalbudgets oder Sammelposten ist es nicht möglich, dass mit der Festlegung des Budgetkredites gleichzeitig die Ausgabe bewilligt ist. Das Globalbudget ist per Definition der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag, sodass die einzelne Ausgabe nicht genügend spezifiziert ist. Bei Sammelposten ist die Einheit der Materie verletzt. Deshalb braucht es für jede Ausgabe nebst dem Budgetkredit einen separaten Ausgabenbewilligungsbeschluss.

3.2.2 Zuständigkeiten

Die Festsetzung der Ausgabenkompetenzen liegt grundsätzlich in der Hoheit der Gemeinden und richtet sich nach der Höhe und der Qualifikation als freibestimmbare oder gebundene Ausgabe. Die Ausgabenkompetenzen sind in einem rechtsetzenden Erlass festzulegen. Für gebundene Ausgaben ist der Gemeinderat zuständig. Dieser kann seine Ausgabenbefugnisse überdies in einem gewissen Ausmass an die Verwaltung delegieren.

Es empfiehlt sich, die Ausgabenkompetenzen in der Gemeindeordnung in Frankenbeträgen zu definieren. Diese Regelung ist für die Bürgerinnen und Bürger am klarsten, da sich so der Kompetenzenrahmen nicht jedes Jahr, zum Beispiel aufgrund der Definition mittels Steuerertrags, neu bemisst.

3.2.3 Sonderkredit und Zusatzkredit

Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative. Er stellt dessen Ermächtigung dar, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist bei den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen. «Rechtzeitig» bedeutet auf jeden Fall «vor Eingehen zusätzlicher Verpflichtungen». Dies erfordert wie bisher eine mitschreitende Kostenkontrolle. Für teuerungsbedingte, gebundene und kleinere Mehrausgaben ist ausnahmsweise kein Zusatzkredit der Stimmberechtigten erforderlich. In diesen Fällen kann der Gemeinderat darüber beschliessen. Solche gebundene und kleine Mehrausgaben sind den Stimmberechtigten im Rahmen der Jahresrechnung zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. Neu wird explizit immer eine Abrechnung über die bewilligten Sonder- und Zusatzkredite vorgesehen. Die Abrechnungen werden den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vorgelegt, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist oder nicht weiterverfolgt wird und die Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind.

3.3 Rechnungslegung

Ist-Situation

Die bisherige Rechnungslegung orientiert sich am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM) aus dem Jahre 1981. Als Grundsätze zur Führung des Finanzhaushalts sind in § 69 des Gemeindegesetzes Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit genannt. Die Rechnungsführung beruht auf den Grundsätzen der doppelten Buchhaltung, der Vollständigkeit, der Klarheit, der Stetigkeit, der Wahrheit, der Genauigkeit, der Spezifikation, der Sollverbuchung und des Bruttoprinzips. Die Regelungen gelten sinngemäss auch für die Gemeinde- und Zweckverbände sowie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften der Gemeinden. Im Sinn von § 76 der Kantonsverfassung verlangt die heutige Finanzordnung im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse (Haushaltgleichgewicht) und die Abtragung allfälliger Fehlbeiträge innert angemessener Frist (§ 88 GG).

Für die jährliche finanzielle Berichterstattung bestehen keine klaren Vorgaben. In den §§ 86 ff. GG ist die Rechnungsablage und ihre Darstellung geregelt. Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) regelt in § 22 einzig die öffentliche Auflage. Als Folge davon erfolgt die schriftliche Berichterstattung in den Gemeinden sehr unterschiedlich, von sehr detailliert bis minimal (Letzteres mit der Begründung, dass die Stimmberechtigten die Zahlen meist nicht korrekt interpretieren könnten bzw. sich dafür auch nicht interessierten).

Entwicklungstendenz/Vorgaben

Die Rechnungslegung orientiert sich auch bei der öffentlichen Hand immer mehr am Prinzip des «true and fair». Die Anspruchsgruppen (Steuerpflichtige, Parlament, Verwaltung, Gläubiger, Medien usw.) sollen sich ein Bild über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse machen können und damit zuverlässige Entscheidungsgrundlagen haben. Mit der Rechnungslegung soll nicht Politik gemacht werden, sondern politischen Entscheiden soll mit der tatsächlichen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage die Grundlage bereitgestellt werden. Unter dieser Maxime wurde das neue Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) entwickelt, welches es gesamtschweizerisch umzusetzen gilt.

Vorteile der neuen Regelung (siehe im Einzelnen nachfolgende Kapitel)

- Die Begriffe sind der Privatwirtschaft angeglichen und damit allgemein verständlich.
- Die Bewertung des Vermögens gibt die tatsächlichen Vermögensverhältnisse wieder und ermöglicht so finanzpolitische Entscheidungen auf der Basis transparenter Daten.
- Die Abschreibung neuer Anlagen nach Lebensdauer verhindert ungerechte Belastungen.
- Das Übergangsprozedere von der alten in die neue Bewertung (Restatement) ermöglicht jederzeit einen Vorjahresvergleich.
- Mit neuen Elementen wie der Geldflussrechnung und dem Eigenkapitalnachweis werden zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt.
- Die Kostenrechnung gewinnt an Bedeutung und wird gleichzeitig vereinfacht.
- Die Kontenpläne folgen einer verbesserten und logischeren Darstellung der funktionalen und der volkswirtschaftlichen Gliederung.
- Die Kontenpläne entsprechen den schweizerischen Vorgaben und erleichtern die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften.
- Dank der mehrstufigen Erfolgsrechnung können das operative Rechnungsergebnis sowie die ausserordentlichen Massnahmen im Haushalt eindeutig erkannt werden.

3.3.1 Begriffe

Durch die Anpassung der Begriffe an jene in der Rechnungslegung der Privatwirtschaft wird die Verständlichkeit der Rechnung erhöht. Folgende begriffliche Anpassungen sollen vorgenommen werden:

bisher	neu
Voranschlag	Budget
Bestandesrechnung	Bilanz
Laufende Rechnung	Erfolgsrechnung

3.3.2 Bewertung

Ist-Situation

Das Gemeindegesetz regelt die Bewertung und Abschreibung der Aktiven unter § 88. Das Finanzvermögen ist demnach höchstens zum Beschaffungs- oder Herstellungswert zu bilanzieren. Buchmässige Aufwertungen von Finanzvermögen sind unzulässig. Das Verwaltungsvermögen ist entsprechend seiner Nutzungsdauer (linear) abzuschreiben. Für das Verwaltungsvermögen ist eine Anlagebuchhaltung zu führen. Jeder zu aktivierende Aufwandüberschuss ist linear in zehn Jahren abzuschreiben. Übersteigt der aktivierte Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern, ist die Differenz im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu berücksichtigen.

In den §§ 12, 13, 14, 21, 25 und 26 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden werden die Wertberichtigungen, die Abschreibungen und die Nutzungsdauern beim Verwaltungsvermögen, die Abschreibungen von Aufwandüberschüssen, die Anlagebuchhaltung, die Bewertung von Finanzvermögen, die Umteilung von Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen und in § 82 GG die Voranschlagskredite (Kreditübertragungen und Rückstellungen) geregelt.

Da in der Finanzbuchhaltung (Fibu) zusätzliche Abschreibungen zulässig sind, in der Kostenrechnung (Kore) jedoch nicht, wird in der Anlagebuchhaltung ein Fibu-Wert und ein Kore-Wert geführt. Die Differenz dieser beiden Werte entspricht den stillen Reserven.

Dem Gesetz und der Verordnung sind keine konkreten Bestimmungen zur Bilanzierung von Passiven zu entnehmen (mit Ausnahme der Rückstellungen gemäss § 82 Abs. 2 GG). Allgemein kann festgehalten werden, dass gemäss Handbuch Rechnungswesen für die Luzerner Gemeinden Spezialfonds zulässig sind, sofern ein hinreichender Rechtserlass vorliegt. Ebenfalls ist die Bildung von Vorfinanzierungen zulässig.

Ausnahme LUPK-Darlehen: In der Kontengruppe 1151 ist die LUPK-Verpflichtung aktiviert. Die LUPK-Verpflichtung wird, sofern sie nicht vorzeitig zurückgezahlt wird, in Form einer Annuität abgetragen. Das heisst, dass sich die jährliche Abschreibung (Amortisation) verändert. Die heutige Abschreibungsmethodik sieht vor, dass Anlagegüter aufgrund ihrer Nutzungsdauer mit linear gleich bleibenden Quoten abgeschrieben werden. Dieses System ist bei der LUPK-Verpflichtung nicht möglich. Zudem ist abweichend zu § 88 GG die LUPK-Verpflichtung nicht in der Anlagebuchhaltung zu erfassen.

Neu

Das Verwaltungs- und das Finanzvermögen werden je zu ihrem tatsächlichen Wert bilanziert. Das bedeutet, dass das Verwaltungsvermögen beim Erstzugang zum Anschaffungswert bilanziert und anschliessend gemäss der Nutzungsdauer abgeschrieben wird. Das Finanzvermögen wird beim Kauf ebenfalls zum Anschaffungswert bilanziert und anschliessend zum Verkehrswert bewertet. Es werden also keine stillen Reserven mehr gebildet.

Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist neu in maximal sechs Jahren abzutragen. Die Verschärfung erfolgt in Anlehnung an die Regelung des Haushaltgleichgewichts (§ 5 FHGG, vgl. Kap. 5.1). Als Folge dieser Fristverkürzung soll auf die bisherige Bestimmung verzichtet werden, wonach die Differenz vollumfänglich im nächstfolgenden Budget als zusätzliche Abschreibungen zu berücksichtigen ist, wenn der aktivierte Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern übersteigt.

3.3.3 Restatement

Damit auch das bereits bilanzierte Verwaltungs- und Finanzvermögen richtig bewertet in den Büchern steht, muss ein Restatement vorgenommen werden. Neu zu bewerten sind die Anlagen des Finanzvermögens, da diese bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen. Diese Neubewertung kann intern nach vorgegebenen Richtlinien erfolgen, sie muss nicht durch externe Gutachter erfolgen. Bei den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens wird auf die vorhandenen Werte der Anlagebuchhaltung gemäss Kore abgestellt. Ziel ist es, den Anschaffungswert, die kumulierten Abschreibungen nach Kore und den Restwert nach Kore pro Anlage eins zu eins zu übernehmen. Voraussetzung dazu ist, dass die Kore-Werte schon heute die tatsächlichen Verhältnisse darstellen und dass die neu zu definierenden Nutzungsdauern nicht allzu stark von den bisherigen abweichen. Nach heutigem Kenntnisstand dürften beide Voraussetzungen gegeben sein.

Wesentliche Abweichungen zur bisherigen Rechnungslegung können weiter bei den Rückstellungen und den Rechnungsabgrenzungen auftreten. Deshalb sind diese systematisch zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu bewerten. Die übrigen Bilanzpositionen müssen situativ beurteilt werden. Beispielsweise müssen die Fonds und die Spezialfinanzierungen dem Fremd- oder dem Eigenkapital zugeteilt werden.

Auswirkungen

Die Neubewertung des Finanzvermögens und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens werden in den allermeisten Gemeinden zu höheren oder gar wesentlich höheren Vermögenswerten führen. Die stillen Reserven werden eliminiert. Beim Verwaltungsvermögen ist dies abhängig von den zusätzlichen Abschreibungen der letzten Jahre, welche eine Gemeinde vorgenommen hat. Die Neubewertung des Finanzvermögens ist im Eigenkapital als Neubewertungsreserve und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens als Aufwertungsreserve auszuweisen.

Die neuen Werte des Verwaltungsvermögens werden künftig entsprechend zu einem höheren Abschreibungsaufwand führen. Die Aufwertungsreserve kann gemäss den folgenden Ausführungen zur «Kontoüberführung» (vgl. Kap. weiter unten) zur Finanzierung dieses Mehraufwandes verwendet werden. Zu beachten sind aber in jedem Fall die Vorgaben zum Haushaltgleichgewicht.

Auswirkungen für eine Beispielgemeinde

Das Restatement wirkt sich für jede Gemeinde anders aus. Im unten dargelegten Beispiel wird von einer Gemeinde ausgegangen, die ihr Finanzvermögen um 1,535 Millionen Franken und ihr Verwaltungsvermögen um 9,706 Millionen Franken aufwertet. Die Aufwertung des Finanzvermögens wird in die Neubewertungsreserve unter dem Eigenkapital gebucht. Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens wird in die Aufwertungsreserve ebenfalls unter dem Eigenkapital verbucht. Die Aufwertungsreserve wird für die allgemeine Rechnung und die Spezialfinanzierung unterschieden. Weiter wird im Beispiel aufgezeigt, dass durch die höhere Bewertung des Verwaltungsvermögens das Abschreibungsvolumen steigt, im Beispiel um 363 000 Franken pro Jahr. Diese zusätzlichen Abschreibungen können während der nächsten 13 Jahre (Fr. 4 794 000 geteilt durch Fr. 363 000) über die Aufwertungsreserve gedeckt werden.

Im Rahmen des Restatements werden auch die Spezialfinanzierungen überprüft (vgl. Kap. 3.3.6) und neu zugewiesen. In der Beispielgemeinde werden die Spezialfinanzierungen nach der Überprüfung im Eigenkapital geführt und tiefer bewertet.

Bestandesrechnung / Bilanz

	HRM1 vor Restatement		HRM2 nach Restatement	
	<u>Soll</u>	<u>Haben</u>	<u>Soll</u>	<u>Haben</u>
Finanzvermögen	7'531		9'066	
Verwaltungsvermögen	9'782		19'488	
Fremdkapital		12'872		13'183
Spezialfinanzierungen		2'902		-
Eigenkapital		1'539		15'371
Spezialfinanzierungen / Fonds				2'591
Eigenkapital aus Gewinne				1'539
Aufwertungsreserven Verwaltungsvermögen allgemeine Rechnung				4'794
Aufwertungsreserven Verwaltungsvermögen Spezialfinanzierungen				4'912
Neubewertungsreserven Finanzvermögen				1'535
	17'313	17'313	28'554	28'554

Laufende Rechnung / Erfolgsrechnung

	HRM1 vor Restatement		HRM2 nach Restatement	
	<u>Soll</u>	<u>Haben</u>	<u>Soll</u>	<u>Haben</u>
ordentliche Abschreibungen Verwaltungsvermögen allgemeine Rechnung (ohne Spezialfinanzierungen)	471		834	
Mehrbelastung allg. Erfolgsrechnung				363

Abbildung 7: Beispiel für die Auswirkungen des Restatement

Ausweis der Wertveränderungen

Die Wertveränderungen sollen zur Erhöhung der Transparenz in der angepassten Bilanz separat dargestellt werden. Es sollen mindestens die Eigenkapitalkonti «Neubewertungsreserve» (für die Neubewertung des Finanzvermögens) und «Aufwertungsreserve» (für die Wertänderungen beim Verwaltungsvermögen und bei den übrigen Positionen) geführt werden. Zudem sind Wertänderungen auf Bilanzkonti, welche Fonds und Spezialfinanzierungen betreffen, den entsprechenden Fonds- und Spezialfinanzierungskonti (ggf. Unterkonti) zuzuweisen. Dies erfolgt unter der Voraussetzung, dass die Wertdifferenz (z. B. stille Reserven) früher auch zulasten des Fonds oder der Spezialfinanzierung entstanden ist.

Kontoüberführung

Nach der Genehmigung der angepassten Bilanz wird das Konto Neubewertungsreserve ins Eigenkapitalkonto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» übergeführt. Besteht nach der Überführung der Neubewertungsreserve ins Eigenkapital per 1. Januar 2019 immer noch ein Bilanzfehlbetrag, muss dieser durch eine zusätzliche Überführung von Aufwertungsreserven in der Höhe dieses Fehlbetrages eliminiert werden.

Das Konto «Aufwertungsreserve» wird durch jährliche Umbuchungen in das Eigenkapitalkonto «Bilanzüberschuss/Bilanzfehlbetrag» entlastet. Der jährliche Betrag wird im Rechnungsjahr 2019 (Messpunkt: Jahresrechnung 2018 HRM1 versus HRM2) entsprechend dem Umfang der Mehrabschreibungen aus der Aufwertung festgelegt. Die Umbuchungen werden so lange fortgeführt, bis auf dem Konto «Aufwertungsreserve» kein Restsaldo mehr vorhanden ist. Durch die jährliche Auflösung der Aufwertungsreserven soll vermieden werden, dass ein Druck zur Verwendung des Eigenkapitals entsteht, um damit etwa eine Steuersenkung durch eine einmalige Umbuchung zu finanzieren.

Nach dem «True and fair view»-Prinzip erfolgt in keinem Fall eine Entlastung der Erfolgsrechnung aus diesen Reserven. Über die Ergebnisse der Erfolgsrechnung kann jedoch Eigenkapital verbraucht werden.

Schematisch sieht die Neubewertung wie in der folgenden Abbildung aus:

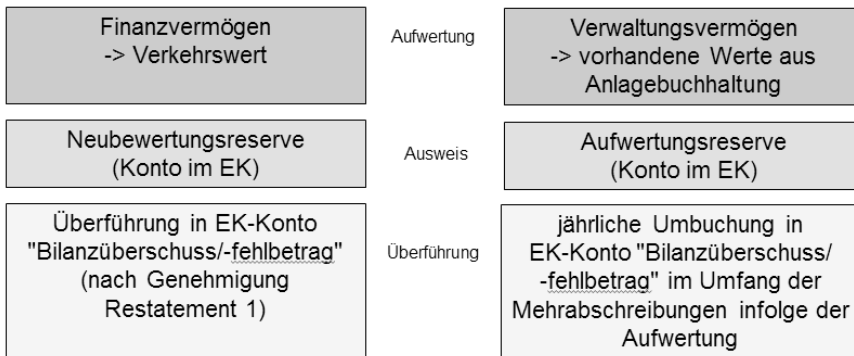


Abbildung 8: Neubewertung Verwaltungs- und Finanzvermögen

Zeitplan Umstellung, Restatement

Die Umstellung der Rechnungslegung erfolgt auf das Rechnungsjahr 2019 hin. Es ist jedoch wichtig, dass jederzeit ein Vorjahresvergleich mit denselben Bewertungsbedingungen gemacht werden kann. Gleiches soll mit Gleichem verglichen werden können. Deshalb sollen folgende Elemente sowohl nach altem wie auch nach neuem Recht dargestellt werden:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2018 (Restatement R1, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2018),
 - Voranschlag 2018 (Restatement R1, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2018),
 - Jahresrechnung 2018 (Restatement R2, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2019).
- Die Schlussbilanz nach HRM1 aus der Jahresrechnung 2017 respektive die Eröffnungsbilanz 2018 wird so dargestellt, wie wenn HRM2 schon immer gegolten hätte (Restatement R1 bis spätestens 30. Juni 2018).

Die angepasste Bilanz per 1. Januar 2018 ist durch das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde zu prüfen und der kantonalen Finanzaufsicht Gemeinden einzureichen. Auf dieser Grundlage wird das Jahr 2018, welches noch nach HRM1 geführt und publiziert wird, zusätzlich auch nach HRM2 dargestellt (Restatement R2 bis spätestens 30. Juni 2019). Damit wird sichergestellt, dass jederzeit aussagekräftige Vergleiche möglich sind. Dies gilt einerseits für das Budget 2019, das somit mit einem ebenfalls nach HRM2 dargestellten Budget 2018 verglichen werden kann. Andererseits kann der Rechnung des Jahres 2019, der ersten Jahresrechnung, welche nach HRM2 geführt wird, bereits ein Vorjahresvergleich auf gleicher Basis gegenübergestellt werden.

Die neu bewertete Schlussbilanz per 31. Dezember 2018 wird zur Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019. Sie wird der Legislative zur Genehmigung unterbreitet (Bilanzanpassungsbericht). Dies geschieht gleichzeitig mit der Jahresrechnung 2018 im ersten Halbjahr 2019.

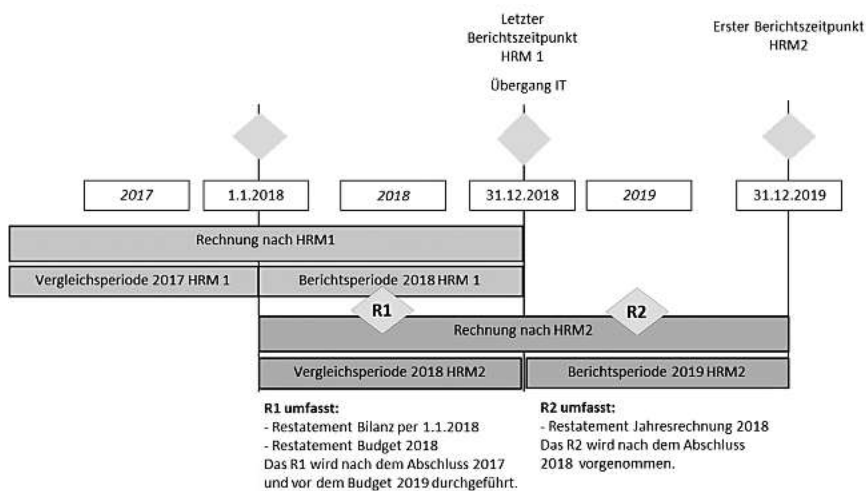


Abbildung 9: Übergang von HRM1 zu HRM2

3.3.4 Neue Elemente der Jahresrechnung

Geldflussrechnung

Die Jahresrechnung umfasst gemäss HRM2 neu eine Geldflussrechnung. Die Geldflussrechnung zeigt die Ursachen einer Veränderung der Liquiditätssituation. Hierzu wird normalerweise der Fonds «Geld» verwendet, welcher aus Kassa, Post- und Bankguthaben (Kontokorrente) sowie den geldnahen Mitteln (innerhalb von 3 Monaten verflüssigbar) besteht. Es wird je der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit, aus Investitionstätigkeit und aus Finanzierungstätigkeit berechnet.

Für die Berechnung des Geldflusses aus betrieblicher Tätigkeit bestehen zwei Möglichkeiten:

- direkte Methode: liquiditätswirksamer Ertrag minus liquiditätswirksamer Aufwand,
- indirekte Methode: Ergebnis der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen plus/minus andere nicht liquiditätswirksame Buchungen der Erfolgsrechnung und Veränderungen von Fondspositionen.

Die Gemeinden sollen nach der indirekten Methode vorgehen. Sie ist einfacher und weiter verbreitet.

Beim Geldfluss aus Investitionstätigkeit werden die liquiditätswirksamen Ausgaben für Investitionen den Einnahmen aus Investitionstätigkeit gegenübergestellt. Dieser Geldfluss ist in der Regel negativ und zeigt den Ressourcenverbrauch für Ausgaben, welche künftig Erträge oder mindestens einen öffentlichen Nutzen generieren. Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit ins Verwaltungsvermögen ist mit der Investitionsrechnung abzugleichen.

Die Finanzierungstätigkeit zeigt die Entwicklung des Geldflusses aus den kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten.

Von besonderem Interesse ist die Frage, ob das Jahresergebnis und der Geldzufluss aus betrieblicher Tätigkeit ausreichen, um den Geldabfluss für die Investitionstätigkeit ins Verwaltungsvermögen zu finanzieren. Dabei handelt es sich um die gleiche Überlegung wie bei der Selbstfinanzierung, nämlich ob die Investitionen mit selber erarbeiteten Mitteln finanziert werden können oder ob dafür ein Mittelabfluss (Sicht Geldflussrechnung) beziehungsweise eine Neuverschuldung (Sicht Finanzierungsrechnung) notwendig ist.

Anhang

Der Anhang zur Jahresrechnung gewinnt an Bedeutung. Neu sind ein Eigenkapitalnachweis und ein Beteiligungsspiegel (siehe Beteiligungscontrolling) Bestandteil des Anhangs. Ergänzt wird der Anhang mit wichtigen Angaben zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der finanziellen Risiken.

Zweck des Eigenkapitalnachweises ist eine detaillierte Darstellung der Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Eigenkapital neu in verschiedene Unterkonti aufgeteilt wird und aus mehreren Gründen verändert werden kann. Änderungen des Eigenkapitals müssen mindestens nach folgenden Ursachen getrennt werden:

- Überschuss / Defizit der Periode,
- jede andere direkt im Eigenkapital gebuchte Transaktion (soweit Direktbuchung erlaubt),
- Effekte von Änderungen der Rechnungslegungsgrundsätze sowie Fehler.

Es sind die in der folgenden Abbildung aufgeführten Eigenkapitalkonti zu führen. Unter Berücksichtigung einer möglichen Lösung könnte sich ein Eigenkapitalnachweis wie folgt präsentieren (beispielhafte Darstellung, keine vollständige Abbildung aller Eventualitäten):

Anfangbestand Eigenkapital		Veränderung durch		Endbestand Eigenkapital	
290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK	299	+/- Einlagen in / Entnahmen aus Spezialfinanzierungen EK	290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK
291	Fonds im Eigenkapital	299	+ Einlagen in Fonds im Eigenkapital	291	Fonds im Eigenkapital
295	Aufwertungsreserve	299	– jährliche Umbuchung im Umfang der Mehrabschreibung	295	Aufwertungsreserve
296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen	299	Umbuchung per 1. Januar 2018		
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	299	+ Jahresergebnis	299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Abbildung 10: Darstellungsbeispiel Eigenkapitalnachweis

3.3.5 Erfolgsrechnung

Der Kontenrahmen der Erfolgsrechnung entspricht dem Kontenrahmen von HRM2 und folgt somit der gesamtschweizerischen Empfehlung. Damit wird den Harmonisierungsbemühungen zwischen den Kantonen und Gemeinden Rechnung getragen. Dies führt zu einigen Anpassungen. Ein Vergleich je für Aufwand und Ertrag auf der zweistufigen Kostenart zeigt die Änderungen des Kontenrahmens.

Kostenarten Aufwand HRM1		Kostenarten Aufwand HRM2	
30	Personalaufwand	30	Personalaufwand
31	Sachaufwand	31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
32	Passivzinsen	32	Rüstungsaufwand (<i>nur für Bund relevant</i>)
33	Abschreibungen	33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	34	Finanzaufwand
35	Entschädigungen an Gemeinwesen	35	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
36	Eigene Beiträge	36	Transferaufwand
37	Durchlaufende Beiträge	37	Durchlaufende Beiträge
38	Einlagen in Spezialfinanzierungen	38	Ausserordentlicher Aufwand
39	Interne Verrechnungen	39	Interne Verrechnungen

Abbildung 11: Vergleich der Kostenarten Aufwand zwischen HRM1 und HRM2

Die bisherigen Passivzinsen werden zur neuen Kostenart 34 «Finanzaufwand», ergänzt mit realisierten Kursverlusten, Wertberichtigungen von Anlagen des Finanzvermögens und weiteren Finanzaufwendungen. Die Abschreibungen werden neu auf das Verwaltungsvermögen beschränkt. Die bisherigen Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (= Delkredere und Debitorenverluste) werden neu als Erlösminderung gebucht. Die bisherigen Kostenarten 34, 35 und 36 werden zur neuen Kostenart 36 «Transferaufwand» zusammengefasst.

Kostenarten Ertrag HRM1		Kostenarten Ertrag HRM2	
40	Steuern	40	Fiskalertrag (Steuern)
41	Regalien und Konzessionen	41	Regalien und Konzessionen
42	Vermögenserträge	42	Entgelte
43	Entgelte	43	Verschiedene Erträge
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	44	Finanzertrag
45	Rückerstattungen von Gemeinwesen	45	Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen
46	Beiträge für eigene Rechnung	46	Transferertrag
47	Durchlaufende Beiträge	47	Durchlaufende Beiträge
48	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen	48	Ausserordentlicher Ertrag
49	Interne Verrechnungen	49	Interne Verrechnungen

Abbildung 12: Vergleich der Kostenarten Ertrag zwischen HRM1 und HRM2

Analog der Aufwandseite werden die Kostenarten 44, 45 und 46 neu zur Kostenart 46 «Transferertrag» zusammengefasst und die bisherigen Vermögenserträge zur neuen Kostenart 44 «Finanzertrag», ergänzt mit Wertberichtigungen des Finanzvermögens. In der neuen Kostenart 43 «Verschiedene Erträge» sind zum Beispiel aktivierte Eigenleistungen und Bestandesveränderungen enthalten. Neu sieht das HRM2 auch einen gestuften Erfolgsausweis vor. Dieser präsentiert sich gemäss Abbildung 13.

Betrieblicher Aufwand	
30	Personalaufwand
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
35	Einlagen Fonds/Spezialfinanzierungen
36	Transferaufwand
37	Durchlaufende Beiträge
Betrieblicher Ertrag	
40	Fiskalertrag (Steuern)
41	Regalien und Konzessionen
42	Entgelte
43	Verschiedene Erträge
45	Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen
46	Transferertrag
47	Durchlaufende Beiträge
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	
34	Finanzaufwand
44	Finanzertrag
Ergebnis aus Finanzierung	
Operatives Ergebnis	
38	Ausserordentlicher Aufwand
48	Ausserordentlicher Ertrag
Ausserordentliches Ergebnis	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	

Abbildung 13: Gestufter Erfolgsausweis gemäss Fachempfehlung Nr. 4 HRM2

3.3.6 Spezialfinanzierungen und Fonds

Fonds sind Verpflichtungen und Eigenkapitalpositionen mit Zweckbindung zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter Aufgaben oder der spezielle «Bilanzgewinn» für Organisationsbereiche, welche über ein separates Eigenkapital verfügen. Zweckbindungen sind im Fremd- und im Eigenkapital möglich.

Fonds sind Teil des Fremdkapitals bei klaren Aufgaben-, Projekt- oder Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, bei welchen keine wesentliche eigene Entscheidungskompetenz existiert. Die öffentliche Hand ist mehr oder weniger Treuhänderin. Fonds im Fremdkapital werden beispielsweise aufgrund von Vorgaben des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts zur Verwendung von bestimmten Mitteln für einen vorgegebenen Zweck gebildet, wie beispielsweise Fonds aus der Abgeltung für fehlenden Zivilschutzraum oder aus der Abgeltung für fehlenden Autoeinstellraum. Die Bestandesveränderungen dieser Fonds werden in der Erfolgsrechnung verbucht.

Gemäss Fachempfehlung Nr. 8 HRM2 wird unter Spezialfinanzierung die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Sie müssen durch eine rechtliche Grundlage abgestützt werden (rechtsetzender Erlass). Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden.

Spezialfinanzierungen (und auch Spezialfonds) werden dem Eigenkapital zugeordnet, wenn für sie

1. die Rechtsgrundlage vom eigenen Gemeinwesen geändert werden kann oder
2. die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem eigenen Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

Die Über- oder Unterdeckungen von Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital sind Bestandteil des Jahresergebnisses. Die Ergebnisse der Erfolgsrechnung sind neu mehrstufig auszuweisen (Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, Ergebnis aus

Finanzierungen und ausserordentliches Ergebnis, vgl. Kap. 3.3.5). Die Über- oder Unterdeckungen von Spezialfinanzierungen und Fonds im Eigenkapital werden erst im Rahmen der Ergebnisverwendung erfolgsneutral den entsprechenden Bilanzkonti zugewiesen.

Allgemeine Zweckbindungen mit einer massgebenden eigenen Entscheidungskompetenz, ob und für welche Projekte Mittel zugesprochen werden, sind Teil des Eigenkapitals. Sie können mit den Spezialreserven einer Aktiengesellschaft verglichen werden. Die Über- und Unterdeckungen von Fonds im Eigenkapital sind grundsätzlich im Jahresergebnis enthalten. Bisher waren die Stimmberechtigten für die Verwendung des Jahresergebnisses im Eigenkapital verantwortlich. Neu muss ein mehrstufiger Ausweis erfolgen (siehe Kapitel Erfolgsrechnung). Den Stimmberechtigten müssen die Kriterien für die Kompetenz des Gemeinderates (z.B. gesetzliche Grundlage, betragliche Begrenzung) klar kommuniziert werden. Die Kriterien sind deshalb von Bedeutung, weil in anderen Gemeinwesen Fonds teilweise für eine vorweggenommene Gewinnverwendung gebraucht werden, zum Beispiel um der Öffentlichkeit ein geringeres Ergebnis kommunizieren zu müssen. Diese Regelung soll auch für die Gemeinden gelten.

3.3.7 Investitionsrechnung

Der Kontenrahmen der Investitionsrechnung entspricht dem Kontenrahmen von HRM2 und folgt somit der gesamtschweizerischen Empfehlung. Damit wird den Harmonisierungsbemühungen zwischen den Kantonen und Gemeinden Rechnung getragen.

Die Investitionsrechnung umfasst die wesentlichen Anlagen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden. Die Investitionsrechnung ist weiterhin ein eigener Teil der Jahresrechnung.

Gegenüber HRM1 präsentiert sich die Investitionsrechnung unter HRM2 gemäss den Abbildungen 14 und 15.

Kostenarten Ausgaben HRM1		Kostenarten Ausgaben HRM2	
50	Sachgüter	50	Sachanlagen
		51	Investitionen auf Rechnung Dritter
52	Darlehen und Beteiligungen		
		54	Darlehen
		55	Beteiligungen und Grundkapitalien
56	Eigene Beiträge	56	Eigene Investitionsbeiträge
57	Durchlaufende Beiträge	57	Durchlaufende Investitionsbeiträge
58	Übrige zu aktivierende Ausgaben	58	Ausserordentliche Investitionen
59	Passivierungen	59	Übertrag an Bilanz

Abbildung 14: Vergleich der Kostenarten Ausgaben zwischen HRM1 und HRM2

Dem neuen Konto «Investitionen auf Rechnung Dritter» steht das Konto 61 «Rückerstattungen» gegenüber, welches immer gleich hoch ist und sich somit ausgleicht. Die bisherige Kostenart 52 wird neu in die Kostenarten 54 «Darlehen» und 55 «Beteiligungen und Grundkapitalien» aufgeteilt. Die Kostenarten 56 bis 59 bleiben gegenüber HRM1 sinngemäss unverändert.

Kostenarten Einnahmen HRM1		Kostenarten Einnahmen HRM2	
60	Abgang von Sachgütern	60	Übertrag von Sachanlagen in das Finanzvermögen
61	Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte	61	Rückerstattungen
62	Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen	62	Abgang immaterielle Anlagen
63	Rückerstattungen für Sachgüter	63	Investitionsbeiträge für eigene Beiträge
64	Rückzahlung von eigenen Beiträgen	64	Rückzahlung von Darlehen
		65	Übertragung von Beteiligungen
66	Beiträge für eigene Rechnung	66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
67	Durchlaufende Beiträge	67	Durchlaufende Investitionsbeiträge
68	Übernahme von Abschreibungen	68	Ausserordentliche Investitionseinnahmen
69	Aktivierungen	69	Übertrag an Bilanz

Abbildung 15: Vergleich der Kostenarten Einnahmen zwischen HRM1 und HRM2

Mit der neuen Bezeichnung der Kostenart 60 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Sachanlagen nie direkt aus dem Verwaltungsvermögen veräussert werden können. Bei den Investitionsbeiträgen erfolgt neu eine Aufteilung zwischen eingehenden Beiträgen Dritter an eigene Investitionen (Kostenart 63) und Rückzahlungen von geleisteten Investitionsbeiträgen, was beispielsweise bei Zweckentfremdung des unterstützten Gutes erfolgen muss.

3.3.8 Kostenrechnung

Ist-Situation

Gemäss § 77 GG haben die Gemeinden die Brutto- und die Nettokosten für alle Leistungsgruppen und Leistungen im Sinn einer Vollkostenrechnung auszuweisen. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, in welcher Form der Voranschlag den Stimmberechtigten unterbreitet wird (vgl. Kap. 3.1.2).

Wenn eine Gemeinde den Voranschlag nach HRM präsentiert (Variante 1), wird die Kostenrechnung mit einem separaten Buchungskreis geführt und der HRM-Rechnungslegung zur Information angefügt. Sie dient somit insbesondere als finanzielles Führungsinstrument, kann aber auch durch die Stimmberechtigten eingesehen werden. Es wird allerdings nicht über die Kostenrechnung abgestimmt. Das Ergebnis der Kore weicht aufgrund sachlicher Abgrenzungen vom Ergebnis nach HRM ab.

Gemeinden, welche die gesamte Verwaltung nach den Grundsätzen der WOV führen, müssen die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung in der Form der Kore führen (Variante 2). Das Globalbudget beziehungsweise die Globalrechnung je Leistungsgruppe oder Leistung wird jeweils auf der Kostenstufe IV dargestellt. Werden nur Teilbereiche der Verwaltung nach den Grundsätzen von WOV geführt, so kann Variante 1 oder 2 gewählt werden. Wird Variante 1 gewählt, gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass der nach WOV geführte Verwaltungszweig zur Ermittlung des erforderlichen Globalbudgets gegenüber den Stimmberechtigten zusätzlich mittels Kostenstufenrechnung im Sinn der Kore auszuweisen ist. WOV ist keine Rechnungslegungsart, sondern ein Führungssystem mit Globalbudget.

Die Gemeinden sind der Kore gegenüber kritisch eingestellt. Darauf weist eine Umfrage des VLG aus dem Jahr 2010 hin. Ihr Rat hat bei der Beratung der Motion Schilliger über die Aufhebung der Verpflichtung zur Kostenrechnung (vgl. Kap. 1.3) jedoch grundsätzlich an der Weiterführung der Kore festgehalten.

Neu

Die Kostenrechnung gewinnt an Bedeutung, weil sie eine wichtige Grundlage für die Globalbudgets ist. Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit soll die Kostenrechnung gegenüber der heutigen Lösung jedoch stark vereinfacht werden. Es ist vorgesehen, den heute separaten Buchungskreis der Kostenrechnung in die funktionale Gliederung von HRM2 zu integrieren. Bei der Fibu-Kontonummer ist die funktionale Gliederung von der Artengliederung zu trennen. Zur Vereinfachung soll auf die Kostenstufenrechnung pro Dienststelle beziehungsweise pro Kostenstelle/Kostenträger verzichtet werden, wobei es den Gemeinden jedoch freigestellt wird, diese weiterzuführen. Die Erfolgsrechnung (Artengliederungsrechnung) wird nach HRM2 gestuft erfolgen. Die funktionale Gliederung ist insofern für die Gemeinden verbindlich, als der statistische Ausweis sicherzustellen ist. Mit dieser Methode stellt die Kore keinen eigenen Buchungskreis dar, der separat gebucht werden muss und kaum ausgewertet wird. Stattdessen wird die Kore in das Gesamtsystem integriert und stellt die Grundlage für die Planungs- und Rechnungszahlen dar.

Mit der Kostenrechnung werden somit insbesondere die folgenden Funktionen abgedeckt:

- Aufteilung der Gesamtrechnung in die Globalbudgetbereiche,
 - Aufteilung der Gesamtrechnung nach der funktionalen Gliederung für die Finanzstatistik,
 - internes Führungsinstrument der Gemeinde.
- Weiter kann folgender Nutzen aus der Kore gezogen werden: Sie
- liefert wichtige Finanzdaten, um das Prinzip der Kostenwahrheit zu erfüllen,
 - ermöglicht einen Kostenvergleich,
 - erhöht die Transparenz bezüglich Kosten- und Leistungsstrukturen,
 - bietet eine Grundlage für die Bemessung der Kostenanteile bei Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden, bei interkommunalen Entschädigungen sowie bei externen Verrechnungen,
 - kann den Gemeinden als Führungs- und Steuerungsinstrument dienen,
 - gewährt einen Gesamtüberblick über die mehrjährige Kostenentwicklung und beeinflusst damit das Kostenbewusstsein in den Gemeinden positiv.

Die vorgesehenen Vereinfachungen sollen zu einer besseren Akzeptanz der Kore in den Gemeinden beitragen. Die integrierte Lösung (ohne separaten Kore-Buchungskreis) dient insbesondere den Gemeinden, welche heute das Modell HRM (Variante 1) anwenden (95% aller Gemeinden) und der separat geführten Kore keine grosse Bedeutung beimessen. Gemeinden, die heute das Modell Kore oder WOV (Variante 2) praktizieren, sollen die Möglichkeit haben, ihre bestehende Kostenstruktur beizubehalten.

3.3.9 Konsolidierung

Der finanzielle Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der gesamten wirtschaftlichen Einheit einer Gemeinde und ihren finanziellen Risiken wird mit der Konsolidierung ermöglicht. Die Kennzahlen werden unter den Gemeinden einfacher vergleichbar und die Haushaltsregeln werden griffiger, wenn sie auf einen konsolidierten Haushalt angewendet werden. Die Konsolidierung hilft mit, dem Prinzip «true and fair view» nachzukommen. Die Frage der Konsolidierung gewinnt auch an Relevanz, weil die Gemeinden aus verschiedenen Gründen immer mehr öffentliche Aufgaben auslagern.

Heute wird von den Gemeinden keine konsolidierte Betrachtungsweise verlangt. Es sind auch keine Konsolidierungen bekannt. Auf eine Konsolidierungspflicht bei den Gemeinden wird trotz der oben genannten Vorteile verzichtet. In erster Linie spricht der zusätzliche Aufwand gegen eine Konsolidierungspflicht. Ausserdem ist fraglich, ob über die Konsolidierung die gewünschte Steuerung und Übersicht erreicht wird. Denn für die Steuerung und die Haushaltsregeln wäre auch eine vorausschauende Konsolidierung im Budget und im Aufgaben- und Finanzplan nötig, wenn nicht sogar noch relevanter. Aus Sicht der Praktikabilität ist diese Forderung aber nicht umsetzbar. Den Gemeinden ist es aber freigestellt, Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Anstalten und Gesellschaftsformen des Privatrechts, an denen die Gemeinde als Trägerin der öffentlichen Aufgabe beteiligt ist, zu konsolidieren.

Wenn auf die Konsolidierung verzichtet wird, gewinnt das Beteiligungscontrolling an Bedeutung. Das Beteiligungscontrolling muss so aufgebaut sein, dass es einen Überblick über sämtliche wirtschaftliche Einheiten einer Gemeinde ermöglicht.

3.4 Geltungsbereich

Für das neue Gesetz muss ein eigener Geltungsbereich definiert werden. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis (vgl. Kap. 4.3) wird dabei gerade auch im Hinblick auf die Finanzaufsicht durch den Kanton ein umfassender Geltungsbereich gewählt. Das Gesetz gilt für den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinde. Für Anstalten, Gemeinde- und Zweckverbände sollen die Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss gelten, soweit Gesetzgebung oder Statuten keine eigenen Regelungen enthalten. Das Gleiche gilt für die Kirchgemeinden der anerkannten römisch-katholischen und reformierten Landeskirchen. Auch für sie sollen die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss gelten, soweit ihr landeskirchliches Recht keine eigenen Regelungen enthält.

4 Ergebnis der Vernehmlassung

4.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 24. September 2014 bis 9. Januar 2015. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle Gemeinden und Gemeindeverbände, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der Gemeindeverband Luzern Plus, die Idee Seetal AG, die Region Luzern West, die Region Sursee-Mittelland, die Lustat Statistik Luzern, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei.

Es gingen total 96 Vernehmlassungsantworten ein. Ein Vernehmlassungsadressat hat mitgeteilt, dass er auf eine Stellungnahme verzichtet.

4.2 Das Vernehmlassungsergebnis im Allgemeinen

Die Ausrichtung des neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten unterstützt. Es sind dies alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden, alle weiteren angeschriebenen Verbände und 65 Gemeinden. Alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten erachten überdies die Zusammenfassung der finanziellen Bestimmungen in einem eigenen Gesetz als nützlich.

Begrüsst werden von der Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten namentlich:

- die flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen mit Globalbudgets,
- die Regelungen zur finanzpolitischen Steuerung,
- die Regelungen zur neuen Rechnungslegung,
- die Einführung eines neuen Führungssystems mit betrieblichen Steuerungsinstrumenten,
- die Beibehaltung der geltenden Regelungen zu Revision und Controlling,
- die Bestimmungen zur Aufwertung des Verwaltungsvermögens (Restatement).

Drei Gemeinden stehen dem Entwurf ablehnend gegenüber. Die Gründe dafür sind die Verpflichtung zu flächendeckenden Leistungsaufträgen mit Globalbudgets, die zu grosse Regelungsdichte, die Detailregelungen zum Kreditrecht sowie die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung zum Gesetz noch ausstehende Verordnung.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten erachtet die Gemeindeautonomie mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf als genügend berücksichtigt, darunter alle Parteien und 58 Gemeinden. In den Fällen, in denen die Gemeindeautonomie beschnitten wird, wird dies zugunsten von mehr Transparenz begrüsst. Eine Ausnahme bilden zehn Gemeinden sowie eine weitere Organisation. Diese hegen Zweifel, ob die neuen Instrumente für grosse und für kleine Gemeinden umsetzbar sind, und bemängeln die Zahl der neuen Vorschriften. Eine Gemeinde erachtet die Gemeindeautonomie mit dem vorliegenden Entwurf als zu gross, da keine Vorgabe für eine Schuldenbremse vorgegeben wird.

Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass klare Vorgaben und umfassende Musterunterlagen erwartet werden. Gleichzeitig ist es den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ein Bedürfnis, bei der Umsetzung möglichst viel selber bestimmen zu können.

Wir halten nach eingehender Prüfung der Vernehmlassungsantworten am Gesetzeskonzept fest, wie wir es in Kapitel 3 dargelegt haben.

4.3 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung

4.3.1 Geltungsbereich

Für die Definition des Geltungsbereichs in Bezug auf die Anstalten sowie die Gemeinde- und Zweckverbände wurden zwei Varianten in die Vernehmlassung geschickt. Nach Variante 1 soll das FHGG für diese nur gelten, soweit die Gesetzgebung oder die Statuten dies Vorsehen. Variante 2 sah demgegenüber einen weiten Geltungsbereich vor. Danach soll das FHGG für die rechtlich selbständigen Organisationen sinngemäss gelten, soweit die Gesetzgebung oder die Statuten keine eigenen Regelungen enthalten. In der Vernehmlassung sprachen sich die Adressaten mit grosser Mehrheit für die Variante 2 aus, weshalb für den vorliegenden Gesetzesentwurf dieser Geltungsbereich gewählt wurde.

4.3.2 Steuerungsinstrumente

4.3.2.1 Langfristige Planungsinstrumente

Im Grundsatz wird die Unterteilung in verschiedene Planungsinstrumente unterstützt. Kritisch äussern sich die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten aber hinsichtlich des Begriffs «Vision». Sie erachten diesen als zu wenig fassbar und nicht nachvollziehbar.

Unser Rat hat diese Bedenken aufgenommen und den Begriff Vision durch den Begriff Gemeindestrategie ersetzt.

4.3.2.2 Aufgaben- und Finanzplan

Die Regelungen zum Aufbau des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) werden von den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten in der Mehrheit unterstützt. Alle Parteien äussern sich positiv dazu. Vereinzelte Adressaten sprachen sich gegen die geplante Regelung aus. Sie äusserten die Befürchtung, dass der Aufbau nach Aufgabenbereichen kompliziert sein könne und dass mehr als drei Planjahre möglich sein müssten.

Die Forderung nach mehr als drei Planjahren beruht auf einem Missverständnis: Die in der Vernehmlassungsvorlage genannten drei Planjahre gelten als Minimum und nicht als absolute Vorgabe. Unser Rat hat die verschiedenen Hinweise aufgenommen und die Vorlage präzisiert, sodass neu von mindestens drei Planjahren ausgegangen wird. Die Befürchtungen hinsichtlich einer komplizierten Umsetzung des AFP sollen mit nochmals vereinfachten Mustervorlagen entkräftet werden.

4.3.2.3 Leistungsaufträge mit Globalbudget

Eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ist mit der Einführung von Leistungsaufträgen mit Globalbudgets einverstanden. Es sind dies alle im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie unter anderen der Verband Luzerner Gemeinden, die Idee Seetal sowie die Region Luzern West. Allgemein werden auch Befürchtungen geäussert hinsichtlich der Eignung für kleine Gemeinden und der Anzahl der Aufgabenbereiche. Die CVP weist darauf hin, dass der Kanton Luzern mit der flächendeckenden Einführung von Globalbudgets eine Pionierrolle einnimmt.

Unser Rat hat die verschiedenen Anregungen aufgenommen. Für das Handbuch werden Mustervorlagen erarbeitet, welche die Gemeinden bei der Erarbeitung der Leistungsaufträge unterstützen können. Weiter wird in den Unterlagen präzisiert, dass die Gemeinden die Anzahl der Aufgabenbereiche selber festlegen können.

4.3.2.4 Budget: Referendum in Parlamentsgemeinden

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten begrüsst die Abschaffung der Unterstellung des Budgetbeschlusses unter das fakultative Referendum bei Parlamentsgemeinden und das neu vorgesehene obligatorische Referendum für eine Steuererhöhung oder -senkung. Von den vier Parlamentsgemeinden sprechen sich zwei dafür (Emmen und Horw) und zwei dagegen aus (Luzern und Kriens). Auch die SP und die GLP sprechen sich dagegen aus sowie weitere sechs Gemeinden. Sie fordern die Beibehaltung des fakultativen Referendums bei Steuerfussanpassungen.

Unser Rat hat die verschiedenen Hinweise und Anliegen geprüft, wobei für uns die Haltungen der Parlamentsgemeinden von besonderem Gewicht waren. Wir halten weiterhin daran fest, dass das Budget – sofern keine Steuerfussanpassung vorgenommen wird – bei den Parlamentsgemeinden nicht zwingend dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist. Die Parlamentsgemeinden sollen aber in ihren Gemeindeordnungen weiterhin das fakultative Referendum vorsehen können. Erfolgt mit dem Budget aber auch eine Steuerfussanpassung, so ist dieser Budgetbeschluss zwingend dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Mit dieser Ausgestaltung tragen wir zudem dem Anliegen Rechnung, dass die Gemeinden mit Gemeindeparlament weitgehend frei sein sollen, wie sie den Parlamentsbetrieb ausgestalten wollen (vgl. Botschaft B 27 zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003, S. 45).

4.2.3.5 Budget: Nachtragskredit, Kreditüberschreitung und Kreditübertragung

Die Mindesthöhe von 5 Prozent vom Budgetkredit für Nachtragskredite wird von allen im Kantonsrat vertretenen Parteien begrüsst. Gegen die Regelung sprechen sich vierzehn Gemeinden und zwei Organisationen aus. Sie erachten den Prozentsatz als zu tief und sehen darin eine Einschränkung der Kompetenzen des Gemeinderates. Ausserdem hegen sie Zweifel an der Umsetzbarkeit der Bestimmung.

Die Rückmeldungen in der Vernehmlassung zu dieser Regelung haben gezeigt, dass die 5-Prozent-Grenze für die Beantragung eines Nachtragskredits zum Teil falsch verstanden wurde. Diese Grenze sollte eine Kompensationspflicht definieren und nicht den Spielraum für die Budgetüberschreitung, bis ein Nachtragskredit benötigt wird. Die Überprüfung dieser Bestimmung hat allerdings gezeigt, dass eine solch starre Vorgabe für den Umfang der Kom-

pensionspflicht nicht praktikabel ist. So kann es je nach Ausgestaltung der Aufgabenbereiche Globalbudgets geben, innerhalb deren eine Kompensation sehr schwierig ist. Wir haben daher auf eine fixe Grösse für die Kompensationspflicht verzichtet und diese durch eine allgemeine Kompensationsprüfung als Voraussetzung für die Beantragung eines Nachtragskredites ersetzt.

4.3.3 Steuerung auf Verwaltungsebene

Die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten äussern sich zurückhaltend zu den vorgeschlagenen Steuerungsinstrumenten auf Verwaltungsebene. Sie fordern einfache Regelungen und die Gewährung eines hohen Freiheitsgrades in der Umsetzung in den Gemeinden.

Die in den Antworten vorgebrachten Forderungen decken sich mit den geplanten Regelungen. Die geplanten Präzisierungen in der Verordnung werden den Gemeinden grosse Flexibilität in der Umsetzung bieten. Wir halten daher an den gesetzlichen Regelungen fest.

4.3.4 Ausgaben

Die vorgesehene Regelung bei den Ausgabenkompetenzen, welche in allen Gemeinden bei freibestimmbaren Ausgaben, die den Ertrag von fünf Zehnteinheiten des Ertrags der Gemeindesteuern übersteigen, eine Urnenabstimmung verlangt, werden von den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten kritisch beurteilt. Die CVP sieht die Ausgangslage von ressourcenschwachen Gemeinden als zu wenig berücksichtigt. Die FDP erachtet die vorgeschlagenen Bestimmungen als zu restriktiv. Weiter wird betont, dass die Definition von freibestimmbaren Ausgaben zu unpräzise ist. Die SVP erachtet die Berechnung des Solls für die zwingende Urnenabstimmung anhand von Steuerzehnteln als zu restriktiv. Die Verbände und Organisationen sowie eine Mehrheit der Gemeinden unterstützen diese Aussagen. Sie fordern für die Anwendung in der Praxis eine Konkretisierung – falls nicht auf Gesetzesstufe, so in der Verordnung oder mittels Beispielen im Handbuch.

Unser Rat nimmt die geäusserten Bedenken auf. Wir sehen daher von der Verpflichtung zu einer Urnenabstimmung ab einer vorbestimmten Betragsgrenze ab. Die Gemeinden sollen die Ausgabenbefugnisse wie bis anhin vollständig selber festlegen können. In der Verordnung soll zudem eine weitere Konkretisierung der gebundenen und der freibestimmbaren Ausgaben in Anlehnung an die bundesgerichtliche Definition vorgenommen werden. Zudem ist vorgesehen, den Gemeinden im Handbuch mit einer Beispielsammlung eine weitere Hilfestellung für die Beurteilung im konkreten Fall zu geben.

4.3.5 Controlling und Revision

Die Antworten zu den Fragen zu Controlling und Revision wurden meist verknüpft. Abweichende Haltungen gab es dazu, dass keine Pflicht zur Einführung einer externen Revisionsstelle vorgesehen wurde. Die SVP, der VLG und rund 20 Gemeinden fordern die zwingende Einführung einer externen Revisionsstelle. Die anderen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten sind dafür, dass die Gemeinden weiterhin eine Rechnungskommission einsetzen können.

Es ist der Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ein Anliegen, weiterhin frei über das Modell der Rechnungsprüfung und des Controllings bestimmen zu können. Wir teilen dieses Anliegen und halten an der vorgeschlagenen Regelung fest. Weiter haben wir nun auch explizit ausgeführt, dass diejenigen Gemeinden, die eine externe Revisionsstelle einsetzen, verpflichtet sind, eine Controlling-Kommission vorzusehen.

4.3.6 Allgemeine Hinweise zum Zeitplan und zur Verordnung

In den Vernehmlassungsantworten werden viele Bedenken betreffend die ausstehende Verordnung geäussert. Einige Gemeinden erachten den Entwurf daher als unvollständig. Mit dieser Rückmeldung einher geht die Forderung, dass auch die Verordnung einer Vernehmlassung zu unterziehen sei.

Unser Rat hat bereits vor der Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage entschieden, ausnahmsweise auch die Verordnung in die Vernehmlassung zu geben. Diese Vernehmlassung wird zudem schon vor der parlamentarischen Beratung der Gesetzesvorlage durchgeführt. Zudem wird der vorberatenden Kommission gemäss § 59 Absatz 4 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 der entsprechende Verordnungsentwurf rechtzeitig vorgelegt. Der Zeitplan ist entsprechend ausgerichtet.

Der Zeitplan für die Einführung des neuen Gesetzes wird von einem grossen Teil der Antwortenden als ambitiös und knapp bemessen beurteilt. Damit verbunden sind die bereits erwähnten Bedenken hinsichtlich der Verordnung sowie der Umstellungen in der Informatik. Die SP erachtet den mit der Vernehmlassungsvorlage unterbreiteten Einführungszeitpunkt per 1. Januar 2018 als richtig.

Unser Rat nimmt die Hinweise zur Zeitplanung auf. Wir verschieben den geplanten Einführungstermin auf das Jahr 2019. Damit gewichten wir die Umsetzungskapazitäten in den Gemeinden höher als die von der Finanzdirektorenkonferenz abgegebene Empfehlung zur Umsetzung. Um die Einführung des neuen Gesetzes zu erleichtern, sind im Weiteren umfangreiche Schulungen vorgesehen. Darüber hinaus sollen die neuen Regelungen zum AFP inklusive Budget sowie zur Rechnungslegung in ausgewählten Testgemeinden vorzeitig bereits auf das Rechnungsjahr 2018 hin Anwendung finden können. Damit sollen Praxisbeispiele für die Schulung und das Handbuch gewonnen sowie die Umsetzung in der IT überprüft werden (vgl. Ausführungen in Kap. 7.1.2).

Mehrere Beteiligte sprachen sich dagegen aus, dass die Führungs- oder Koordinationsfunktionen des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) im neuen Gesetz festgehalten werden. Alternativ wird vorgeschlagen, im Gesetz die Luzerner Gemeinden zu nennen.

Wir halten nach wie vor daran fest, dass die Zusammenarbeit mit den Gemeinden grundsätzlich über den Verband Luzerner Gemeinden erfolgt, und sehen daher von Änderungen in der Gesetzesvorlage ab.

4.4 Fazit

Die Vernehmlassungsantworten waren im Grundsatz in der grossen Mehrheit zustimmend. Es zeigte sich aber auch, dass in gewissen Bereichen noch Konkretisierungsbedarf besteht. Ebenfalls hat sich gezeigt, dass ein grosses Informationsbedürfnis besteht und eine fundierte Schulung im Zusammenhang mit der Einführung gewünscht wird. Dies zeigt sich ganz besonders beim Thema Ausgaben- und Kreditrecht.

Wir haben bei der Überarbeitung der Vorlage die wichtigsten Anliegen aus der Vernehmlassung berücksichtigt. Weiter haben wir bei einzelnen Themen die Ausführungen und Erläuterungen ergänzt und klarer formuliert. Weitere Anliegen werden bei der Erarbeitung des Handbuchs sowie der Ausgestaltung der Schulungsunterlagen berücksichtigt.

4.5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsvorlage - definitive Botschaft

Abgesehen von geringfügigen Ergänzungen, Aktualisierungen und redaktionellen Bereinigungen unterscheiden sich die vorliegende Botschaft und der Gesetzesentwurf inhaltlich in den folgenden Punkten von der Vernehmlassungsvorlage:

Thema	Vernehmlassungsvorlage	Botschaft
Geltungsbereich: weiter Geltungsbereich	§ 2 E-FHGG § 51a GG Kapitel 2.4	§ 2 E-FHGG – Kapitel 3.4 sowie 4.3.1
Haushaltgleichgewicht: Ergänzung betreffend Budgetierung von Aufwandüberschüssen	§ 5 Abs. 1 E-FHGG	§ 5 Abs. 1 E-FHGG
Nachtragskredite: Wegfall Kompensationspflicht in Prozenten des Globalbudgets	§ 14 Abs. 2 E-FHGG Kapitel 2.1.3	§ 14 Abs. 2 E-FHGG Kapitel 3.1.3 sowie 4.3.2.5
Controlling-Kommission: Pflichten bei externer Revisionsstelle	–	§ 19 Abs. 3 E-FHGG Kapitel 4.3.5
Wahl des strategischen Controlling-Organ bereits im Gemeindegesetz geregelt	§ 19 Abs. 1 E-FHGG	–
Ausgabenbewilligung: Wegfall obligatorisches Finanzreferendum ab 5/10 Steuerertrag	§ 34 Abs. 1a E-FHGG Kapitel 2.2.2	Neufassung § 34 E-FHGG Kapitel 3.2.2 sowie 4.3.4
Zusatzkredit: Kenntnisnahme der Ausnahmen vom Zusatzkredit (nicht Genehmigung) mit Jahresbericht	§ 39 Abs. 4 E-FHGG	§ 39 Abs. 4 E-FHGG
Weisungsrecht der Finanzaufsicht für Rechnungsprüfung durch Rechnungskommission	–	§ 61 Abs. 2 E-FHGG
Fehlende Bestimmung: Zuweisung Neubewertung Verwaltungsvermögen in Aufwertungsreserven	–	§ 68 Abs. 2c E-FHGG
Kontoüberführung: Zusätzliche einmalige Abtragung eines Bilanzfehlbetrags per 1. Januar 2019 aus Neubewertungsreserven	– Kapitel 2.3.3	§ 68 Abs. 5 E-FHGG Kapitel 3.3.3
Zeitliche Anpassung der Übergangsbestimmung auf Inkrafttreten 1. Januar 2018	§ 68 E-FHGG Kapitel 5.2	§ 68 E-FHGG Kapitel 4.3.6
Vorzeitige Einführung bei Testgemeinden	–	§ 71 E-FHGG Kapitel 7.1.2
Verdeutlichung, dass Budget und Steuerfuss in einem Beschluss erfolgen	§ 10 Unterabs. c GG	§ 10 Unterabs. c GG
Ersatz Begriff «Vision» durch «Gemeindestrategie»	§ 17a GG und sämtliche Paragraphen im E-FHGG und GG mit Erwähnung	§ 17a GG und sämtliche Paragraphen im E-FHGG und GG mit Erwähnung. Kapitel 4.3.2.1
In die Gemeindestrategie im Sinn einer Vision sind keine Massnahmen aufzunehmen, die im Legislaturprogramm enthalten sein müssen (= Konkretisierung der Strategie)	§ 17a GG	§ 17a GG

5 Die Bestimmungen im Einzelnen

5.1 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Gegenstand des Gemeindegesetzes (§ 1 GG) sind nebst den Grundsätzen der Organisation und der Zusammenarbeit auch der Finanzhaushalt der Gemeinden und die kantonale Aufsicht über die Gemeinden. Die Grundsätze der Steuerung von Finanzen und Leistungen sowie der politischen Planung sind in Teil II des Gemeindegesetzes betreffend die Organisation der Gemeinde enthalten. Der Teil IV «Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit» befasst sich mit der Public Corporate Governance der Gemeinden. Der Finanzhaushalt im engeren Sinn wird in Teil VI behandelt; dazu gehört auch die Rechnungslegung oder -ablage. Gestützt auf das Gemeindegesetz hat unser Rat die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004 (SRL Nr. 602) erlassen.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes im Jahr 2003 (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2004, S. 403) waren ursprünglich bereits zwei Gesetzesvorlagen vorgesehen, nämlich ein revidiertes Gemeindegesetz mit den Bestimmungen zur Organisation, zur Aufgabenerfüllung sowie zur Aufsicht über die Gemeinden und ein separates Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Nach Abschluss der Vernehmlassungsverfahren kam der damalige Regierungsrat zur Überzeugung, dass die Vorteile eines umfassenden Gemeindegesetzes, einschliesslich Finanzhaushalt und Finanzaufsicht, überwiegen würden.

Mit der vorliegenden Revision sollen die Bestimmungen über die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde, die Rechnungslegung und das Kreditrecht aus dem Gemeindegesetz herausgelöst und in ein eigenständiges Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden übergeführt werden. Dem Finanzhaushalt kommt bei den Gemeinden – insbesondere auch bei der Aufsicht – grosse Bedeutung zu. So hat die Regierungstatthalterkonferenz des Kantons Luzern (heute zuständig: Finanzaufsicht Gemeinden im Finanzdepartement) für die Rechnungskommissionen und Controlling-Kommissionen von Luzerner Gemeinden ein fast 200-seitiges Handbuch herausgegeben. Wenn durch die Umsetzung von HRM2 für die Gemeinden die finanzielle Steuerung und die Rechnungslegung detaillierter als bisher geregelt werden sollen, nimmt die Zahl der Paragraphen zu diesen Themen zu. Diese Regelungen würden im Verhältnis zu den grundlegenden Organisationsvorschriften der Gemeinden zu viel Gewicht bekommen. Die Regelungsdichte innerhalb desselben Erlasses wäre nicht mehr ausgewogen, weshalb ein separater Gesetzeserlass angezeigt ist.

Bei der Umsetzung von HRM2 ist der Benutzerfreundlichkeit Rechnung zu tragen. Die neuen Bestimmungen sollen übersichtlich und logisch geordnet sein. Im Sinn der Harmonisierung soll das Finanzrecht der Gemeinden – soweit möglich und sinnvoll – nicht nur inhaltlich, sondern auch in der Systematik dem FLG angeglichen werden. Das Gemeindegesetz soll nur noch die Grundsätze der Organisation der Gemeinden umfassen.

§1

Im Sinn eines klar und knapp formulierten Gesetzes schlagen wir vor, kein abstraktes Ziel zu formulieren, sondern zuerst den Gegenstand und den Geltungsbereich zu umschreiben und anschliessend die Grundsätze darzulegen. Gegenstand des neuen Gesetzes ist der Finanzhaushalt der Gemeinden. § 1 konkretisiert, was das FHGG regelt, nämlich die Steuerung der Finanzen und der Leistungen, die Ausgaben und deren Bewilligung sowie die Rechnungslegung.

§ 2

Der Geltungsbereich des FHGG wird umfassend geregelt. Demnach soll es neben den Einwohnergemeinden (Abs. 1) sinngemäss auch für die Anstalten, die Gemeinde- und die Zweckverbände gelten, soweit die Gesetzgebung oder Statuten keine eigenen Regelungen enthalten (Abs. 2). Das Gemeindegesetz mit seinem umfassenden Geltungsbereich bleibt aber weiterhin mitbestimmend (§ 2 GG).

Für die Kirchgemeinden der römisch-katholischen und der reformierten Landeskirche soll das FHGG ebenfalls sinngemäss gelten, soweit ihr landeskirchliches Recht keine eigenen Regelungen enthält (Abs. 3). Eine Ausnahme besteht für die christkatholische Kirchgemeinde. Diese hat einen sehr kleinen Finanzhaushalt. Es rechtfertigt sich daher, diese gleich wie die Korporationen zu behandeln. Für den Finanzhaushalt der Korporationen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Korporationen vom 9. Dezember 2013 (SRL Nr. 170). Die Finanzhaushaltsbestimmungen dieses Gesetzes orientieren sich an den bisherigen Finanzhaushaltsregeln für die Gemeinden.

§ 3

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden richten sich in ihrer Haushaltsführung nach einer Reihe von Grundsätzen, die in unterschiedlicher Formulierung in allen Finanzhaushaltsgesetzen zu finden sind. Die neue Kantonsverfassung gibt als Grundsätze der Haushaltsführung Folgendes vor (§ 76 Abs. 1 und 2 KV):

- Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.
- Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden.

Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet. Der bisher in § 69 GG mit «Dringlichkeit» bezeichnete Haushaltsführungsgrundsatz ist in der für ein wirtschaftliches Verhalten unerlässlichen Pflicht zur Priorisierung enthalten. Die mit dem Grundsatz der Wirksamkeit umschriebene Wirkungsorientierung bedeutet die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit an den staatlichen Zielen und Vorgaben sowie an den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bezieht sich nicht nur auf die finanziellen Mittel; es geht umfassend um den Einsatz von personellen, technischen, natürlichen und finanziellen Ressourcen. Der traditionelle Grundsatz der Sparsamkeit gebietet, dass Ausgabenbedürfnisse auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen sind. Mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns wird das Legalitätsprinzip festgehalten.

Das Verursacherprinzip schliesslich besagt, dass Nutzniesserinnen und Nutzniesser besonderer Leistungen und Personen, die besondere staatliche Aufwände oder Ausgaben verursachen, in der Regel die zumutbaren Kosten tragen (Abs. 2). Bei der Kostenüberwälzung ist auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Im Einzelfall ist in der Regel eine besondere gesetzliche Grundlage erforderlich. Kosten von Leistungen, die zur Grundversorgung gehören, sollen nicht auf die Verursacher überwälzt werden.

Die in § 69 Absatz 2 GG bisher zusätzlich erwähnten Grundsätze der doppelten Buchführung und Ähnliches sollen neu im Teil Rechnungslegung des Entwurfs verankert werden (vgl. §§ 43 f.).

§ 4

Gemäss Verfassung muss der Finanzhaushalt der Gemeinden ausgeglichen sein, und allfällige Fehlbeträge müssen innert einer angemessenen Frist abgetragen werden (§ 76 Abs. 2 KV). Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind der Verzicht auf neue Schulden (Finanzierungssicht) und die Erhaltung des Eigenkapitals (Erfolgssicht).

Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft (konjunkturgerecht) und die Entwicklung der Gemeinde (wachstumsgerecht) können im Hinblick auf die mittelfristige Zielerreichung kurzfristig eine Abweichung vom Ziel rechtfertigen (vgl. § 5).

§ 5

Grundsätzlich soll der Haushalt jährlich ausgeglichen sein, das heisst, die Einnahmen sollen nicht tiefer, aber auch nicht höher als die Ausgaben sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Defizite wahrscheinlicher sind als Überschüsse. Weil in diesem Umfeld eine vorsichtige Finanzpolitik gefördert werden soll, wird von mindestens ausgeglichenen Rechnungsabschlüssen gesprochen. Die Vorgabe der im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichenen Rechnungsabschlüsse greift die Abweichungen gemäss § 4 Absatz 2 auf. Mit dem Durchschnitt mehrerer Jahre ist dabei die Dauer eines Konjunkturzyklus angesprochen. Gemeinden, welche aufgrund der Neubewertung ein sehr hohes Eigenkapital aufweisen, sollen jedoch die Möglichkeit haben, dieses über die Jahre so weit abzubauen, dass ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. In Ausnahmefällen soll schliesslich sogar bei negativem Eigenkapital ein Defizit budgetiert werden können. Dies bedingt aber, dass die Erfolgsrechnung über mehrere Jahre positiv ausfällt und die Gemeinde insofern auf dem Weg einer Sanierung ist.

Durch die geplante Neubewertung der Vermögenswerte erhöht sich einerseits das Eigenkapital der Gemeinden, andererseits aber auch das Abschreibungsvolumen. Die Mehrabschreibungen können mit dem Eigenkapitalkonto «Aufwertungsreserve» finanziert werden. In diesem Umfang ist eine Verletzung des Haushaltgleichgewichts zulässig.

Sich für eine Investition zu verschulden, ist nicht per se schlecht. Schulden werden dann problematisch, wenn deren Verzinsung und deren Abschreibung nicht mehr tragbar sind. Dies gilt es zu vermeiden. Die tragbare Belastung der Nettoinvestitionen für die Erfolgsrechnung wird gestützt auf § 7 der geplanten Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden durch Festsetzung der Bandbreiten der Finanzkennzahlen definiert.

§ 6

Ertragsüberschüsse dürfen nicht mehr für zusätzliche Abschreibungen verwendet werden. Das aus dem Ertragsüberschuss gebildete frei verfügbare Eigenkapital kann auch in Zukunft zum Beispiel für Steuerrabatte eingesetzt werden.

Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist neu linear innert sechs Jahren und nicht mehr wie bisher innert zehn Jahren abzutragen. Die Verschärfung erfolgt in Anlehnung an die Regelung des Haushaltgleichgewichts (§ 5). Wenn der aktivierte Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern übersteigt, ist heute die Differenz im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu berücksichtigen. Auf diese Bestimmung soll, nicht zuletzt als Folge der verkürzten Abschreibungsdauer, verzichtet werden. Gemäss § 50 Absatz 3 ist das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung dem Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag gutzuschreiben oder zu belasten.

§ 7

Die Finanzkennzahlen und die zugehörigen Bandbreiten werden in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden festgelegt und in die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufgenommen. Es wird dabei auf die Gegebenheiten und die Bedürfnisse möglichst aller Gemeinden Rücksicht genommen. Diese Kennzahlen und Bandbreiten stellen keine Garantie für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinden dar, aber sie geben gute Hinweise zum finanziellen Zustand einer Gemeinde.

§ 8

Der AFP wird wie der bisherige Finanz- und Aufgabenplan jährlich vom Gemeinderat erstellt und ist den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament mindestens zur Kenntnisnahme vorzulegen. Dabei können die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament den AFP mit oder ohne Bemerkungen zur Kenntnis nehmen. Als Planungsinstrument ist der AFP nach der Konsultation durch die Stimmberechtigten der kantonalen Aufsichtsbehörde (Finanzaufsicht Gemeinden beim Finanzdepartement) einzureichen (§ 101 Unterabs. b GG).

Der AFP ist unter anderem auf die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm abgestimmt (§§ 17a und 17b GG). Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel 3.1.1.

§ 9

Der AFP ist je nach Gemeindegrösse skalierbar (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 3.1.2). Als rollende Mittelfristplanung ist darin die aktuelle Lagebeurteilung vor dem Hintergrund der ursprünglichen Planungsgrundlagen in der Gemeindestrategie und im Legislaturprogramm vorzunehmen: Welche Anpassungen sind seit dem letzten AFP notwendig? Wie sehen die Chancen und Risiken aus? Was sind deren Folgen, welche Massnahmen sollen in die Wege geleitet werden? Die Lagebeurteilung soll dem Parlament oder den Stimmberechtigten das Umfeld aufzeigen, in dem sich die Planung der Finanzen und Leistungen bewegt. Dazu dienen auch der Bericht des strategischen Controlling-Organs sowie der Kontrollbericht der Finanzaufsicht.

Die Planung der Aufgaben und Finanzen erfolgt einerseits durch das Aufzeigen der finanziellen Entwicklungen in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung. Je nach Bedürfnis werden diese Zahlen nicht nur für den Aufgabenbereich, sondern zusätzlich weiter detailliert für Leistungsgruppen innerhalb eines Aufgabenbereichs ausgewiesen. Ergänzt wird die finanzielle Planung andererseits durch Kennzahlen, die mit Benchmarks angereichert werden. Wichtige Projekte werden separat mit ihren finanziellen Konsequenzen aufgeführt. In der Erläuterung wird auf spezielle Punkte in der aktuellen Planung hingewiesen, Entwicklungen (z. B. steigende Kosten) werden begründet, und es wird auf Anpassungen gegenüber der Vorjahresplanung hingewiesen.

§ 10

Der Gemeinderat hat den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament jährlich einen Budgetentwurf vorzulegen. Dieser soll Bestandteil des AFP sein und dessen erstem Planjahr entsprechen. Die in den vorangegangenen AFP enthaltenen Planungen werden somit für das Budgetjahr konkretisiert. Erst mit dem Beschluss des Budgets werden die Leistungen der Gemeinde und deren Finanzierung verbindlich für ein Kalenderjahr festgesetzt. Damit kann sichergestellt werden, dass die Budgetkompetenz der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments und die Jährlichkeit des Budgets uneingeschränkt Gültigkeit haben, wenngleich der Entwurf des Budgets im Dokument des AFP enthalten ist. Um die Mitwirkung der Stimmberechtigten auch beim Urnenverfahren zu gewährleisten, muss der Budgetentwurf den Stimmberechtigten rechtzeitig an einer Orientierungsveranstaltung zur Diskussion gestellt werden (vgl. Ausführungen in Kap. 3.1.3).

§ 11

Das Budget soll pro Aufgabenbereich einen politischen Leistungsauftrag sowie je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung enthalten. Die Budgetkredite der Erfolgsrechnung werden neu als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag (Globalbudget) festgesetzt. Aufwand und Ertrag werden separat ausgewiesen. Die Budgetkredite der Investitionsrechnung werden brutto beschlossen (Investitionsausgaben). Investitions-Budgetkredite beschränken sich in der Regel auf wenige Aufgabenbereiche, insbesondere auf Hoch- und Tiefbau. In vielen Aufgabenbereichen wird der Budgetkredit in der Investitionsrechnung null betragen, weil die Investitionen unter der Aktivierungsgrenze liegen und deshalb über die Erfolgsrechnung abgewickelt werden.

§ 12

Mittels Budgetkrediten bewilligen (und beschränken) die Stimmberechtigten die verfügbaren finanziellen Mittel. Diese Vorgaben sind einzuhalten; die Globalbudgets gewähren den notwendigen Handlungsspielraum. Mit Nachtragskrediten, Kreditübertragungen und bewilligten Kreditüberschreitungen wird der Fächer der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zusätzlich geöffnet, aber auch genau definiert (vgl. §§ 14–16).

§ 13

Das Budget ist jeweils bis zum 31. Dezember zu beschliessen. Der Gemeinderat hat hierzu termingerecht den Entwurf eines Budgets zu unterbreiten und darin möglichst alle aktuellen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Sollte am 1. Januar kein Budget vorliegen, ist der Gemeinderat trotzdem ermächtigt, die ordentliche Staatstätigkeit weiterzuführen. Konsequenzen hat ein budgetloser Zustand vor allem für den Lohnaufwand (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen) und bezüglich Investitionen (Budgetkredite sind die Voraussetzung für das Eingehen von vertraglichen Verpflichtungen). Gemäss geltendem Gemeindegesetz können die Entwürfe für den Voranschlag und den Steuerfuss ein je völlig eigenständiges Schicksal haben. Das ist nicht sinnvoll, weil der Steuerfuss die Steuereinnahmen und damit eine wichtige Komponente des Budgets bestimmt. Einem gültigen Budget ohne festgelegtem Steuerfuss fehlt die Steuerungsfunktion. Künftig soll es deshalb ohne Beschluss über den Steuerfuss kein gültiges Budget geben.

Da in Gemeinden mit Parlamenten ein zustandegekommenes Referendum gegen den Voranschlag zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit führen kann, soll für ein Budget ohne Steuerfussanpassung nicht mehr zwingend das fakultative Referendum vorgesehen werden (vgl. bisherige Regelung in § 13 Abs. 2b GG). Die Parlamentsgemeinden können es in ihren Gemeindeordnungen aber nach wie vor vorsehen (vgl. die Ausführungen in Kap. 3.1.3). Bei einer Veränderung des Steuerfusses, was entweder die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner erhöht oder unter Umständen Leistungsreduktionen zur Folge hat, soll das obligatorische Referendum gegeben sein: Das erleichtert eine auf die Urnenabstimmung abgestimmte Planung und verkürzt die Dauer der budgetlosen Phase.

Die Verfahren, wie es das Gemeindegesetz bisher für den Fall der Rückweisung des Voranschlagsentwurfs durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne beziehungsweise durch das Parlament vorgesehen hat, wird in das FHGG übernommen (vgl. § 94 Abs. 1 und 3 GG).

Der Umgang mit dem budgetlosen Zustand ab 1. Januar wird wie beim Kanton geregelt. Liegt am 1. Januar kein Budget vor, ist der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Unerlässliche Ausgaben sind insbesondere

- a. Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen,
- b. Ausgaben, für die eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte,
- c. weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

§ 14

Reichen die für ein Vorhaben geplanten Mittel nicht aus oder wurden sie im Budget noch gar nicht eingerechnet, ist bei den Stimmberechtigten oder beim Gemeindeparlament ein Nachtragskredit einzuholen. Sich im Rechnungsjahr abzeichnende Kostenüberschreitungen müssen von den Projektverantwortlichen rechtzeitig bemerkt werden, sodass vor der Tätigkeit zusätzlicher Ausgaben ein Nachtragskredit beantragt werden kann. Nachtragskredite brauchen nicht verlangt zu werden, wenn eine Ausnahmesituation vorliegt, die den Gemeinderat berechtigt, eine Kreditüberschreitung zu bewilligen. Vor der Tätigkeit einer Ausgabe ist aber auch in diesem Fall zunächst die entsprechende Bewilligung einzuholen.

Mit dem Instrument des Globalbudgets sollen Mehrausgaben grundsätzlich in einem gewissen Masse kompensiert werden. Das Gegenstück zur Flexibilität des Globalbudgets ist, dass kleine Mehrausgaben nicht zu einer Ausweitung des Budgets führen, sondern andernorts im Globalbudget eingespart werden sollen. Ein Nachtragskredit darf deshalb nur so weit eingeholt werden, als eine Kompensation nicht möglich ist oder unverhältnismässig wäre.

§ 15

Ausnahmsweise kann es aber nötig sein, dass der Gemeinderat im Verlauf des Jahres die Überschreitung eines Budgetkredits zulässt. Eine solche unmittelbare und unumgängliche Leistungspflicht dürfte äusserst selten eintreten und ist nur sehr restriktiv zu bewilligen (Abs. 1a). Der Gemeinderat soll insbesondere auch handlungsfähig bleiben, wenn bei einem unvorhersehbaren Ereignis der Aufschub eines Vorhabens für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte, zum Beispiel im Fall von Naturkatastrophen (Abs. 1b). Bei den durchlaufenden Beiträgen (Abs. 1c) stehen dem höheren Aufwand oder den höheren Ausgaben immer gleich hohe Erträge oder Einnahmen gegenüber, beispielsweise bei landwirtschaftlichen Subventionen. Die Abschreibungen und Wertberichtigungen gemäss Absatz 1d könnten unter Absatz 1a subsumiert werden, sind der Klarheit halber aber separat aufgeführt; dabei fliesst kein Geld, es handelt sich um buchhalterische Berichtigungen.

Auch eine Kreditüberschreitung darf nur bewilligt werden, wenn keine Kompensation der Mehrausgaben innerhalb des bewilligten Budgets möglich ist.

Der Rechnungsabschluss nach dem True-and-fair-view-Prinzip bedingt den genauen Vergleich mit dem Budget (plus Nachtragskredite und Kreditübertragungen). Der Gemeinderat hat deshalb mit der Rechnungsablage um Entlastung für die durch ihn bewilligten Kreditüberschreitungen zu ersuchen.

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 3.1.3.

§ 16

Absatz 1 bekräftigt die Jährlichkeit als Grundprinzip des Budgetkredits. Das beschlossene Budget darf nicht nachträglich verändert werden. In Ausnahmefällen kann jedoch ein noch nicht beanspruchter Teil eines Budgetkredits auf das Folgejahr übertragen werden. Bedingung hierfür ist, dass das Vorhaben, für das Mittel übertragen werden sollen, explizit im Budget ausgewiesen war. Mit der Kreditübertragung soll vermieden werden, dass Mittel für das gleiche Vorhaben mehrmals gesprochen werden. Es muss sichergestellt werden, dass die übertragenen Mittel für denjenigen Zweck verwendet werden, für den sie gesprochen wurden. Der Kreditübertrag stellt somit lediglich eine Nachführung des ursprünglich gesprochenen Budgetkredits dar. Auf eine Verbuchung des Kreditübertrags wird verzichtet, denn gemäss dem Prinzip der Periodengerechtigkeit wird der Aufwand erst erfasst, wenn er anfällt.

Bei der Kreditübertragung geht es weder um eine Vorfinanzierung noch um eine Rückstellung in der Rechnungslegung. Der Gemeinderat informiert über den Bestand und die Veränderungen der Kreditübertragungen im Rahmen des Jahresberichts.

§ 17

Der Gemeinderat hat die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament im Rahmen seiner Informationspflicht periodisch und in angemessener Weise über seine Tätigkeiten zu informieren (§ 17 Abs. 2 GG). Der Jahresbericht ist ein periodischer Rechenschaftsbericht des Gemeinderates, den die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament genehmigen oder nicht genehmigen können. Sein formeller Aufbau hat sich an der Struktur des Budgets zu orientieren. Die Jahresrechnung beinhaltet auch den zusammenfassenden Bericht des Rechnungsprüfungsorgans sowie den Kontrollbericht der Finanzaufsicht. Der Jahresbericht ist nach der Behandlung durch die Stimmberechtigten oder das Parlament der kantonalen Aufsichtsbehörde (Finanzaufsicht Gemeinden des Finanzdepartementes) einzureichen (§ 101 Unterabs. c GG).

§ 18

Das Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung definiert. Dieser Prozess ist als Regelkreis ausgestaltet: Die Ergebnisse der Überprüfung fliessen in die neue Zielfestlegung ein. Dadurch soll eine stetige Weiterentwicklung erreicht werden. Controlling umfasst Tätigkeiten sowohl auf der strategischen wie auch der betrieblichen (operativen) Ebene. Unter strategischem Controlling wird die Begleitung des politischen Führungskreislaufes (inkl. Beratung und Empfehlung) verstanden. Unter operativem Controlling wird die unterjährige Steuerung verstanden (Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung, vgl. § 21 des Entwurfs).

Der Aufbau des FHGG ist nach dem Führungskreislauf gegliedert, nicht nach den Organen. So sind die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans im Kapitel zur Revision (§§ 60 ff.) geregelt.

§ 19

Im Grundsatz sollen alle Vorlagen zu Rechtsetzung und Finanzgeschäften, über welche die Stimmberechtigten oder das Parlament entscheiden, im strategischen Controlling-Organ behandelt werden. Die Gemeindeordnung kann Ausnahmen festhalten. So kann zum Beispiel vorgesehen werden, dass für eine Ortsplanungsrevision eine eigene Kommission eingesetzt wird.

Das strategische Controlling-Organ erstellt zuhänden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten oder des Parlaments einen Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Budget, zum Jahresbericht, zu rechtsetzenden Erlassen und Finanzgeschäften. Dazu formuliert es eine Empfehlung an die Stimmberechtigten. Das Erstellen weiter gehender Berichte kann in der Gemeindeordnung festgelegt werden.

Die Berichte des Rechnungsprüfungsorgans werden dem strategischen Controlling-Organ zur Kenntnisnahme unterbreitet. Umgekehrt soll das strategische Controlling-Organ seine Berichte dem Rechnungsprüfungsorgan zu Informationszwecken zur Verfügung stellen.

Die beratende Funktion des strategischen Controlling-Organ umfasst keine aktive Mitarbeit bei der Erarbeitung der entsprechenden Vorlagen. Von einer solchen ist abzusehen. Der Gemeinderat kann in einem rechtsetzenden Erlass Regelungen zum Akteneinsichtsrecht treffen.

§ 20

Die Ausgestaltung des strategischen Controllings ist an die Anforderungen der Gemeinden anzupassen. Das Gesetz sieht für das strategische Controlling-Organ verschiedene organisatorische Lösungen vor. Eine Controlling-Kommission besteht idealerweise aus drei bis sieben Mitgliedern. Die Controlling-Kommission soll unabhängig sein (§ 34 GG), muss aber zwingend ein politisches Gremium sein, und seine Aufgaben dürfen nicht an ein Fachorgan in der Verwaltung oder an die externe Revisionsstelle übertragen werden.

In Gemeinden ohne Controlling-Kommission nimmt die Rechnungskommission das strategische Controlling wahr. Hat eine Gemeinde keine Rechnungskommission, sondern eine externe Revisionsstelle oder ein internes Fachorgan als Revisionsstelle, so ist eine Controlling-Kommission zwingend. In Parlamentsgemeinden kann das strategische Controlling einer parlamentarischen Kommission übertragen werden, zum Beispiel der Geschäftsprüfungskommission.

§ 21

Das operative Controlling soll weiterhin durch jede Gemeinde nach eigenem Bedarf organisiert und wahrgenommen werden. Das operative Controlling darf nicht vom strategischen Controlling-Organ wahrgenommen werden.

§ 22

Der betriebliche Leistungsauftrag ist das zentrale Führungsinstrument im betrieblichen Führungskreislauf. Er konkretisiert den politischen Leistungsauftrag. Die Erarbeitung der Inhalte und die Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrages bleiben den Gemeinden überlassen.

§ 23

Die Gemeinden sollen sich mit dem Qualitätsmanagement auseinandersetzen. Darunter werden alle aufeinander abgestimmten Tätigkeiten zum Leiten und Lenken der Gemeinde verstanden. Diese zielen darauf ab, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können und dass mit den erbrachten Leistungen die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen auf Dauer bestmöglich erfüllt werden können.

Explizit wird unter dem Begriff Qualitätsmanagement für die Gemeinden nicht ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem verstanden, welches zertifiziert werden soll. Das Qualitätsmanagement wird als Führungsinstrument für die Gemeindeverantwortlichen verstanden, in dem sämtliche Tätigkeiten einem Regelkreis folgen. Diese Idee ist nicht neu, so führen bereits heute viele Gemeinden ihre Arbeiten nach einzelnen Schritten eines Regelkreises. Die Gemeinden sollen sich mit ihren Anspruchsgruppen auseinandersetzen und ihre wesentlichen Prozesse kennen.

§ 24

Unter Risiken werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und/oder die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde haben. Die systematische Bewirtschaftung der Risiken wird als Risikomanagement bezeichnet.

Das interne Kontrollsystem (IKS) ist Teil des Risikomanagements. Ein Risikomanagement soll die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung und Zielerreichung unterstützen. Deshalb sollen die Gemeinden verpflichtet werden, sich mit ihren Risiken auseinanderzusetzen und diese zu bewirtschaften. Dabei sind nicht nur finanzielle Risiken zu beachten, sondern auch Risiken in personenbezogenen, organisatorischen und rechtlichen Kategorien sowie im Zusammenhang mit Elementarrisiken, Technologien und anderem mehr. Die Verantwortung für das Risikomanagement liegt bei der obersten Gemeindeleitung.

§ 25

Neu soll im Gesetz verankert werden, dass jede Gemeinde ein internes Kontrollsystem (IKS) sicherzustellen hat. Das IKS ist Bestandteil des Risikomanagements. Mit dem IKS werden vor allem finanzrelevante Risiken bearbeitet im Sinn der Gesetzgebung für privatrechtliche Organisationen. Das IKS soll helfen, das Vermögen der Gemeinde zu schützen, Fehler und Unregelmässigkeiten in der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und der Berichterstattung sicherzustellen (Schutz des Vermögens, Sicherstellung einer wahrheitsgetreuen Jahresrechnung). Die Finanzaufsicht erlässt Weisungen zum internen Kontrollsystem.

§§ 26–29

Zum gesamten Beteiligungs- und Beitragscontrolling verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 3.1.4.

§ 26

In § 44 GG wird festgehalten, dass eine Gemeinde Unternehmen gründen oder sich daran beteiligen kann. Eine Beteiligung ist mittels Finanz- und Sacheinlagen (z.B. Dotationskapital oder Gebäude) möglich. Unabhängig davon kann sich eine Gemeinde auch mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan (z.B. Vorstand beim Verein, Verwaltungsrat bei einer Aktiengesellschaft) an einer Organisation beteiligen. Dazu genügt, dass die Gemeinde das Recht auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat, unbeschrieben davon, ob sie von diesem Recht Gebrauch macht oder nicht. Das Recht auf Einsitznahme muss in den Statuten oder einem gleichwertigen Dokument festgehalten werden.

Es gibt Organisationen (z.B. Verkehrsverbund Luzern), die dem Total aller Luzerner Gemeinden Sitze im strategischen Leitungsorgan zusichern. In diesem Fall gilt eine solche Organisation für alle Gemeinden als Organisation mit kommunaler Beteiligung, unabhängig davon, ob ein Gemeindevertreter einer einzelnen Gemeinde in der Organisation Einsitz nimmt oder nicht.

§ 27

Der Zweck des Beteiligungscontrollings ist die umfassende Steuerung der Gemeinde. Das Beteiligungscontrolling besteht aus einem Planungsinstrument (Beteiligungsstrategie) und einem Berichterstattungsinstrument (Beteiligungsspiegel). Die Ausführlichkeit der Darstellung der Beteiligungen hängt jeweils von ihrer Bedeutung für die Gemeinden ab. Die Mehrheitsbeteiligung an einer Organisation, der bedeutende kommunale Aufgaben übertragen werden, wird ausführlicher behandelt als eine Minderheitsbeteiligung an einer Organisation, die einen standardisierten Prozess von einer Gemeinde übernimmt.

§ 28

Um dem strategischen Charakter der Beteiligungsstrategie gerecht zu werden, soll diese nicht jährlich, sondern alle vier Jahre aktualisiert werden. Bei der Beteiligungsstrategie handelt es sich um einen Planungsbericht, der von den Stimmberechtigten oder vom Parlament zustimmend, ablehnend oder ohne Stellungnahme mindestens zur Kenntnis genommen wird. Zu einzelnen Teilen von Planungsberichten können die Stimmberechtigten oder das Parlament die Absicht des Gemeinderates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen. Zudem können die Stimmberechtigten oder das Parlament dem Gemeinderat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlage Aufträge erteilen (§ 9 Abs. 1d Entwurf GG).

§ 30

Erfüllt eine Organisation ausserhalb der Verwaltung – unabhängig davon, ob die Gemeinde daran beteiligt ist oder nicht – eine kommunale Aufgabe, so erhält sie dafür eine Abgeltung. Das Nähere betreffend Leitung und Entschädigung wird in einer Leistungsvereinbarung geregelt, deren Mindestinhalt in Absatz 2 vorgegeben wird. Wer bei der Gemeinde zuständig ist, Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, ergibt sich aus den Ausgabenbefugnissen.

Die Finanzierung von Leistungsvereinbarungen muss im AFP sowie im Budget enthalten sein. In der Regel sollten Leistungsvereinbarungen wegen ihrer Abhängigkeit vom Budget nur für ein Jahr abgeschlossen werden. Dies ergibt sich aus der Vorgabe für Leistungsvereinbarungen, dass ihre Abgeltung immer unter den Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredites zu stellen ist. Wie bei allen partnerschaftlichen Vereinbarungen gibt es aber auch hier eine gewisse Vertragsfreiheit. So ist es durchaus möglich, dass mit einzelnen Organisationen in der Regel vierjährige Rahmenverträge abgeschlossen werden, die mit einjährigen Ergänzungen konkretisiert werden. Die konkrete Ausgestaltung des Vertragswerks soll sich nach dem Fachbereich und dem Leistungserbringer richten; die Einzelheiten sind häufig in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt.

Bei Leistungsvereinbarungen mit Organisationen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, soll zusätzlich die Beteiligungsstrategie berücksichtigt werden, damit Widersprüche zwischen dem einjährigen Beitragscontrolling und dem mehrjährigen Beteiligungscontrolling vermieden werden können.

Werden kommunale öffentliche Aufgaben an Leistungserbringer ausserhalb der kommunalen Verwaltung vergeben, sind die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts zu berücksichtigen; die Leistungsvereinbarung kann erst nach einer allfällig notwendigen Ausschreibung abgeschlossen werden.

§ 31

Die mit den Leistungserbringern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen sind Gegenstand des Controllings und folglich in das Berichtswesen zu integrieren. Über die Staatsbeiträge für die verwaltungsexterne Erfüllung kommunaler Aufgaben ist jährlich zusammen mit den anderen Leistungen und Finanzen der Gemeinde Rechenschaft abzulegen.

§ 32

Als Ausgabe ist jede Vermögenstransaktion zu verstehen, die entweder das Staatsvermögen vermindert oder frei verfügbare Vermögenswerte (Anlage- oder Finanzvermögen) für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bindet. Dies schliesst gemäss Rechtsprechung das Eingehen von Verpflichtungen ein, unter anderem in Form von Gemeindebeiträgen, Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Darlehen oder Bürgschaften und Garantieverpflichtungen. Ebenso stellt der Einnahmenverzicht eine Ausgabe dar. Gewährt eine Gemeinde ein Darlehen zinslos oder zinsvergünstigt, so ist der Zinsausfall als separate Ausgabe – nebst dem eigentlichen Darlehen – zu bewilligen.

Nicht als Ausgabe gilt eine Anlage, das heisst ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens gleichkommt, ohne dessen Höhe zu verändern.

§ 33

Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage (Zweck, Legitimation), einen Budgetkredit (Finanzierung) und eine Ausgabenbewilligung (Kompetenzordnung) voraus. Rechtsgrundlagen können ein Bundesgesetz, ein kantonales Gesetz oder ein kommunales Reglement, aber auch ein Beschluss der Stimmberechtigten sein. Auch einem Beschluss des Gemeindeparlaments kommt die dafür nötige demokratische Legitimität zu, wenn er dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Weiter kann ein rechtskräftiges Urteil Grundlage für eine Ausgabe sein.

§ 34

Neu braucht es für eine Ausgabe immer eine explizite Ausgabenbewilligung. Es gibt mit dem Globalbudget künftig keine sogenannten konstitutiven Voranschlagsbeschlüsse mehr, bei denen mit dem Kredit gleichzeitig die Ausgabe bewilligt wird. Die Form der Ausgabenbewilligung wird auf Stufe Verordnung konkretisiert. Sie kann in einfachen Fällen zum Beispiel durch Visierung erfolgen.

Die Gemeinde kann die Ausgabenbefugnisse in einem rechtsetzenden Erlass selber festlegen. Sie hat dabei festzusetzen, ab welchem Betrag ein Sonderkredit durch die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament zu sprechen ist. Die Ausgabenbefugnisse für darunter liegende freibestimmbare sowie für gebundene Ausgaben kommen grundsätzlich dem Gemeinderat zu. Dieser wiederum kann seine Ausgabenkompetenzen in bestimmtem Ausmass an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen.

§ 35

Gemäss Kantonsverfassung ist auf Ebene Kanton für die Ausgabenbewilligung der Gesamtbetrag für ein Vorhaben massgebend (vgl. §§ 23 Unterabs. b und 24 Unterabs. b KV). Zusammengehörende Ausgaben müssen zusammengerechnet werden, ansonsten könnte die Kompetenzordnung zur Bewilligung einer Ausgabe umgangen

werden. Massgebend ist weiter das Bruttoprinzip, das verlangt, dass eine Ausgabenbewilligungsvorlage alle Ausgaben in ihrer vollen Höhe ausweist, unabhängig davon, ob der Kanton Beiträge oder andere Leistungen Dritter an das Vorhaben erhält oder nicht. Nur die Nettokosten sind dagegen massgebend bei Verträgen, die nicht eigene Vorhaben des Kantons betreffen (z.B. Vorhaben Dritter, welche der Kanton bloss finanziell unterstützt, oder Projekte mit gemeinsamer Trägerschaft). Diese Prinzipien sollen analog auch für die Gemeinden gelten.

Beim Entscheid darüber, ob eine Zusammenrechnungspflicht besteht, kommt den Behörden ein grosses Ermessen zu. Die Behörden müssen sich aber von sachlichen Argumenten leiten lassen. So schliesst das Verbot, Ausgaben aufzuteilen, beispielsweise die etappenweise Verwirklichung grosser Vorhaben (z.B. Strassen) nicht aus, wenn die Ausführung einer Etappe auch ohne Verwirklichung der weiteren Etappen sinnvoll ist. Die künstliche Aufteilung von Ausgaben ist aber klar nicht gestattet. Umgekehrt darf sich eine entsprechende Vorlage nur dann auf mehrere Gegenstände beziehen, wenn sie sich «gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft» (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191 f.).

Die in Absatz 4 vorgesehene Möglichkeit der Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und in einen gebundenen Anteil (sog. Kredit- oder Ausgabenplitting; vgl. dazu BGE 118 Ia 184 E. 2a S. 189 f.) ist im Kanton Luzern konstante Praxis (vgl. LGVE 2007 III Nr. 5 E. 6.2).

§ 36

Die vorliegende Regelung entspricht der Lösung, die in der Verfassung des Kantons Luzern für wiederkehrende Ausgaben des Kantons getroffen worden ist (vgl. §§ 23 Unterabs. b und 24 Unterabs. b KV).

§ 37

Das Finanzreferendum greift nur bei freibestimmbaren Ausgaben. Als freibestimmbar gilt eine Ausgabe, wenn für ihren Umfang, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (vgl. dazu im Einzelnen BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.). Die Formulierung lehnt sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Die Qualifizierung einer Ausgabe als freibestimmbar oder gebunden erfordert immer eine Auslegung. Der Kanton Luzern hat darauf verzichtet, den Begriff der Gebundenheit eigenständig zu definieren. Auf Gesetzesstufe soll für die Gemeinden das Gleiche gelten. Für diese soll aber in der Verordnung zusätzlich mit beispielhaften Umschreibungen verdeutlicht werden, was gebundene Ausgaben sind. Indirekt wird damit auch die Freibestimmbarkeit näher definiert werden. Die Definition der Gebundenheit folgt dabei der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Als Unterstützung für die Anwendung sollen zudem im Handbuch konkrete Praxisbeispiele erläutert werden. Die Aufteilung einer Ausgabe in einen gebundenen und einen freibestimmbaren Teil ist, wie in § 35 Absatz 4 des Entwurfs festgehalten, möglich.

§ 38

Unter dem Begriff Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments zu verstehen. Ein solcher Kredit ist wie bisher grundsätzlich als Ermächtigung zu verstehen. Er ist vor dem Eingehen der Verpflichtung einzuholen. Um eine Ausgabe, die mittels Sonderkredit bewilligt wurde, tätigen zu können, muss auch deren Finanzierung gesichert sein. Erfolgt die Ausgabenbewilligung vor der Budgetierung, ist der Sonderkredit in das Budget und den AFP aufzunehmen.

§ 39

Ein Zusatzkredit muss eingeholt werden, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass der bewilligte Sonderkredit nicht ausreicht. Zusatzkredite sind von den Stimmberechtigten oder beim Gemeindeparlament anzufordern.

Die geltenden Ausnahmen (§ 85 Abs. 2 GG) werden inhaltlich unverändert übernommen, weil sich diese Handhabung in der Praxis bewährt hat. Den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament sind die Ausnahmen im Jahresbericht zur Kenntnisnahme aufzulisten. Zusammen mit der Sonderkreditabrechnung haben die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament den Gemeinderat für die von ihm bewilligten Ausnahmen zu entlasten (vgl. § 41 Abs. 1).

§ 40

Für die Jahresrechnung werden die Informationen über die einzelnen Sonderkredite in einer Kontrolle zusammengetragen.

§ 41

Wie bisher (§ 97 Abs. 1 GG) werden den Stimmberechtigten die Abrechnungen über die von ihnen bewilligten Sonder- und Zusatzkredite zur Genehmigung vorgelegt. In die Abrechnung mit einzubeziehen sind auch vorgängig separat bewilligte Projektkreditkredite für Vorhaben. Nicht übernommen werden die bisherigen Ausnahmen vom Abrechnungserfordernis (vgl. § 97 Abs. 2 und 3 GG), und zwar aus folgenden Gründen:

- Auch bei abschliessender Festlegung der Kredithöhe können sich die Umstände nach dem Beschluss noch ändern, sodass ein Rechenschaftsbericht gerechtfertigt ist.
- Mit der Einführung von Globalbudgets ist die Jahresrechnung nicht mehr geeignet für die Abrechnung eines einzelnen Projekts.

Die Abrechnung ist innert zwei Jahren nach dem Abschluss oder der Aufgabe des Vorhabens vorzulegen. Der Sonderkredit verfällt, wenn der Zweck wegfällt oder er nicht beansprucht wird.

§ 42

Diese Bestimmung wird aus dem Gemeindegesetz übernommen (§ 98 GG).

§ 43

Der Zweck der Rechnungslegung verfolgt die «true and fair view» beziehungsweise die «fair presentation». Die Gemeinden sollen ihre stillen Reserven im Rahmen des Restatements auflösen und in Zukunft auf eine finanzpolitisch motivierte Rechnungsführung verzichten. Es soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt werden. Zur wahrheitsgetreuen Darstellung gehört auch der Anspruch, ein umfassendes Bild der Lage zu zeigen. Dieser Anspruch soll mit dem Beteiligungscontrolling, dem zusätzlichen Instrument der Geldflussrechnung und dem ausführlicheren Anhang der Jahresrechnung erfüllt werden. Nicht zwingend vorgesehen ist eine konsolidierte Rechnung.

§ 44

Die allgemeinen Grundsätze zum Finanzhaushalt (§ 3) und der Zweck der Rechnungslegung (§ 43) werden um Grundsätze zur Rechnungslegung ergänzt. Dabei sollen die modernen Rechnungslegungsstandards auch für die öffentlichen Verwaltungen massgebend sein. Unter den einzelnen aufgeführten Grundsätzen ist Folgendes zu verstehen:

Grundsatz der Verständlichkeit: Dieser Grundsatz verlangt, dass die Jahresrechnung für den fachinteressierten Leser oder die fachinteressierte Leserin verständlich sein soll. Gleichzeitig dürfen Informationen zu komplexen Sachverhalten nicht der Verständlichkeit halber weggelassen werden, wenn es sich um für das Gesamtbild relevante Informationen handelt.

Grundsatz der Wesentlichkeit: Die dargestellten Informationen müssen für die Entscheidungsfindung relevant sein. Eine Information ist dann wesentlich, wenn ihre Unterdrückung die Entscheidungsfindung beeinflussen kann. Das Prinzip der Wesentlichkeit steht in einem Spannungsverhältnis zur Vollständigkeit, welche ein Element der Zuverlässigkeit darstellt.

Grundsatz der Zuverlässigkeit: Dieser Grundsatz verlangt, dass die Sachverhalte richtig und glaubwürdig dargestellt werden. Das Abbild der Rechnungslegung soll durch den wirtschaftlichen Gehalt bestimmt werden. Im Grundsatz der Zuverlässigkeit sind somit weitere vier Subprinzipien enthalten: jene der wirtschaftlichen Betrachtungsweise, der Neutralität, der Vorsicht und der Vollständigkeit. Damit die Darstellung zuverlässig ist, sollte sie sachlich richtig sein, sich weniger an der rechtlichen Form als an den tatsächlichen wirtschaftlichen Umständen orientieren, neutral, das heisst nicht von Partikulärinteressen oder einer bewertenden Beurteilung verzerrt sein, nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen und die Sachverhalte möglichst vollständig darstellen. Das Vorsichtsprinzip bedeutet hier nicht etwa, dass man möglichst niedrig bewerten soll, sondern dass bei der Rechnungslegung alle Risiken zu beachten sind, die den eingestellten Wert verändern könnten. Auf die Bildung von stillen Reserven ist jedoch zu verzichten.

Grundsatz der Vergleichbarkeit: Dieser Grundsatz bezweckt die Ermöglichung des Vergleichs von Rechnungen unter den Gemeinden und über die Zeit hinweg. Da dieser Grundsatz auch die Stetigkeit impliziert, müssen in der Jahresrechnung Vorjahresvergleiche dargestellt und die Rechnungslegungsprinzipien offengelegt werden. Nicht als Verletzung der Stetigkeit gelten hingegen neue oder verbesserte Rechnungslegungsgrundsätze. Diese müssen jedoch offengelegt werden.

Grundsatz der Fortführung: Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaft auszugehen.

Grundsatz der Bruttodarstellung: Aktiven und Passiven, Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

Grundsatz der Stetigkeit: Jeder Rechnungsabschluss soll bezüglich Inhalt, Bewertung, Gliederung und Vergleichbarkeit stets nach den gleichen Grundsätzen aufgestellt und so vergleichbar gemacht werden.

Grundsatz der Periodengerechtigkeit: Alle Aufwände und Erträge sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen.

§ 45

Die Jahresrechnung umfasst den Finanzhaushalt der Gemeinde inklusive desjenigen von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betrieben ohne Rechtspersönlichkeit. Solche können beispielsweise ein Kieswerk oder andere gewerbliche Betriebe einer Gemeinde sein.

§ 46

Bei der Auswahl und der Bezeichnung der Elemente der Jahresrechnung erfolgt eine starke Annäherung an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung. Dadurch dürfte die Verständlichkeit der Jahresrechnung erhöht werden. Aus kreditrechtlichen Gründen (Festsetzung des Budgetkredites für Investitionsausgaben) wird mit dem Element der Investitionsrechnung jedoch weiterhin eine Besonderheit des öffentlichen Rechnungswesens separat ausgewiesen.

Der Vorschlag berücksichtigt die Minimalanforderungen gemäss Handbuch HRM2.

§ 47

In der Definition der Aufgabenbereiche ist die Gemeinde frei. Der Kontenrahmen ist ein Verzeichnis aller Konten für die Buchführung eines Haushalts. Er dient als Richtlinie für die Aufstellung des Kontenplans eines Gemeinwesens, bezweckt die einheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen und ermöglicht Vergleiche zwischen den Gemeinden hinsichtlich ihrer Vermögenslage (Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen, Fremdkapital, Eigenkapital) sowie der Höhe von bestimmten Arten von Aufwänden und Erträgen (Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Abschreibungen, Finanzaufwand, Fiskalertrag, Entgelte). Die funktionale Gliederung und der Kontenrahmen sind gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet. Sie orientieren sich an den Erfordernissen der eidgenössischen Finanzstatistik.

Ein Gemeinwesen kann seinen Haushalt zusätzlich institutionell gliedern, das heisst dem organisatorischen Aufbau seiner Verwaltung entsprechend darstellen.

Die Finanzaufsicht Gemeinden des Finanzdepartementes regelt die Mindestanforderungen an die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen gemäss den detaillierten Vorgaben des HRM2. Die kantonalen Vorgaben zur Rechnungslegung der Gemeinden, allfällige Besonderheiten in der Darstellung des Gemeindehaushalts oder der Bedarf nach ausgewählten statistischen Auswertungen können erfordern, dass der Kontenrahmen den Luzerner Verhältnissen angepasst werden muss, aber nur so weit, dass daraus keine Widersprüche zu den HRM2-Vorgaben entstehen.

§ 48

Die Vorgaben für die Bilanz entsprechen denjenigen für den Kanton (vgl. § 36 FLG). Mit dieser einheitlichen Regelung soll das Lesen und die Interpretation der Bilanzen erleichtert werden. Die Bilanz ist auf der Aktivseite neu primär nach Umlauf- und Anlagevermögen gegliedert. Das Finanzvermögen wird je nach seiner Realisierbarkeit auf das Umlauf- oder auf das Anlagevermögen aufgeteilt. Das Umlaufvermögen umfasst einzig das kurzfristig realisierbare Finanzvermögen. Das Anlagevermögen umfasst sowohl das nicht kurzfristig realisierbare Finanzvermögen als auch das Verwaltungsvermögen.

Die wichtigste Änderung auf der Passivseite ist die Zuweisung der Fonds je nach ihrem Charakter zum Fremd- oder zum Eigenkapital. Damit kann neu klar ausgewiesen werden, welche Mittel aus Fonds frei verfügbar sind (Fonds im Eigenkapital) und welche als Verpflichtungen eingestuft sind (Fonds im Fremdkapital). Es wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.6 verwiesen.

§ 49

Wir verweisen auch hier auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.6.

§ 50

In Anlehnung an das HRM2 wird neu eine dreistufige Erfolgsrechnung eingeführt. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Stufe 1) und das Finanzergebnis (Stufe 2) ergeben zusammen das ordentliche Ergebnis (Stufe 3). Wie beim Kanton soll auch bei den Gemeinden auf die im HRM2 als ausserordentlichen Aufwand enthaltenen zusätzlichen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens verzichtet werden. Im Moment ist es schwierig zu beurteilen, welche anderen Sachverhalte als ausserordentlich

zu beurteilen sind. Dennoch können ausserordentliche Aufwände und Erträge nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Es ist davon auszugehen, dass es aufgrund der Grössenverhältnisse bei den Gemeinden mehr ausserordentliche Ereignisse gibt als beim Kanton. Deshalb soll für diese, wie im FLG, eine enge Definition vorgesehen werden. Die Voraussetzungen für das Vorliegen von ausserordentlichem Aufwand oder ausserordentlichem Ertrag sind dabei restriktiv auszulegen. Zudem soll in der Verordnung eine Wesentlichkeitsgrenze definiert werden (Willkürfreiheit). Das ausserordentliche Ergebnis wird dem übrigen Eigenkapital gutgeschrieben oder belastet.

§ 51

Die Investitionsrechnung erfasst jene Ausgaben und Einnahmen, die im Zusammenhang mit der Schaffung oder Erhaltung von Vermögenswerten für öffentliche Zwecke stehen. Jede Übertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen gilt als Investition und ist Gegenstand der Investitionsrechnung. Die Investitionsrechnung weist eine enge Verbindung zur Stufe 2 der Geldflussrechnung (Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen) auf, ist jedoch detaillierter als jener Ausweis und auf die Investitionen in das Verwaltungsvermögen beschränkt. Mittels Aktivierung werden die Investitionen in die Bilanz übertragen.

§ 52

Die Geldflussrechnung zeigt die Ursachen von Veränderungen in der Liquiditätssituation. Die liquiden Mittel («Fonds Geld») umfassen Kassa-, Post- und Bankguthaben sowie geldnahe Mittel, die innerhalb von drei Monaten ohne bedeutende Wertschwankungen veräusserbar sind. Die Geldflussrechnung ist in die Teile betriebliche Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt. Die Investitionstätigkeit teilen wir in diejenige für das Verwaltungs- und diejenige für das Finanzvermögen auf.

§ 53

Der Anhang bildet ein eigenständiges Element der Jahresrechnung. Darin werden unter anderem Abweichungen gegenüber den allgemeinen Rechnungslegungsgrundsätzen aufgeführt. Erst mit diesen Angaben können die in der Jahresrechnung enthaltenen Informationen richtig interpretiert werden. Zu den weiteren Angaben, die zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der Gemeinde von Bedeutung sind, gehören der Anlage- und Rückstellungsspiegel sowie der Beteiligungsspiegel, die Eventualverpflichtungen und die finanziellen Zusicherungen.

§ 54

Die Kostenrechnung dient insbesondere zu folgenden Zwecken:

- Aufteilung der Gesamtrechnung in die Globalbudgetbereiche,
- Aufteilung der Gesamtrechnung nach der funktionalen Gliederung für die Finanzstatistik,
- internes Führungsinstrument der Gemeinde.

§ 55

Auf eine Konsolidierungspflicht soll verzichtet werden. Wenn eine Konsolidierung für eine Gemeinde jedoch sinnvoll ist, kann sie konsolidieren. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.9.

§ 56

Vermögensteile dürfen nur unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen aktiviert werden. Nebst dem künftigen wirtschaftlichen Nutzen reicht – in Abweichung von der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung – auch ein künftiger öffentlicher Nutzen aus.

Auf der Passivseite müssen Verpflichtungen bilanziert werden, wenn die in Absatz 2 aufgeführten Voraussetzungen alle erfüllt sind. Das Kriterium der Eintretenswahrscheinlichkeit wird zum Beispiel in der Unterscheidung von Rückstellungen und Eventualverpflichtungen anschaulich: Der Mittelabfluss ist bei einer Rückstellung wahrscheinlich (liegt über 50%), während die Wahrscheinlichkeit bei einer Eventualverbindlichkeit darunter liegt. Die Schätzung von Risiken stellt eine Herausforderung der neuen Rechnungslegung dar. Kann die Höhe des Risikos nicht zuverlässig geschätzt werden, darf es nicht bilanziert werden.

§ 57

Finanzvermögen kann ohne Beeinträchtigung der Verwaltungstätigkeit veräussert werden. Es ist daher sinnvoll, es zu aktuellen Werten zu bilanzieren (Verkehrswert). Die jährlichen Wertschwankungen sollen direkt ins Eigenkapital verbucht werden, solange der Verkehrswert den Anschaffungswert nicht unterschreitet.

Die Anlagen des Finanzvermögens müssen neu bewertet werden, weil sie bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen. Das Verwaltungsvermögen ist zu den Anschaffungswerten abzüglich der Abschreibungen oder zu einem tiefer liegenden Verkehrswert zu bilanzieren. Für die Neubewertung können sich die Gemeinden auf die bereits existierende Anlagebuchhaltung gemäss Kostenrechnung abstützen.

§ 58

Die Nutzungsdauern sollen im Anhang zur Verordnung geregelt werden.

§ 59

Wie bisher hat die Lustat Statistik Luzern die Gemeindefinanzstatistik zu berechnen und zu veröffentlichen. Die Gemeinden haben ihr die zur Berechnung notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.

§ 60

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament können als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungskommission wählen oder ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle bestimmen (Abs. 1). Die Stimmberechtigten oder das Parlament können somit zwischen drei Varianten wählen. Entscheiden sie sich für die letzte Variante, so bestimmen sie gleichzeitig, welcher Revisionsfirma diese Aufgabe zu übertragen ist. Falls der geschätzte Wert der Dienstleistung den in der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (SRL Nr. 734) festgelegten Betrag übersteigt, haben die Stimmberechtigten oder das Parlament bei der Vergabe des Auftrags die Bestimmungen des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 einzuhalten (SRL Nr. 733).

§ 61

Ist eine Rechnungskommission eingesetzt, so amtiert sie als Kollegialbehörde. Demnach haben ihre Mitglieder als Kommission und nicht als Einzelpersonen aufzutreten, und Beschlüsse der Rechnungskommission ergehen als Beschlüsse des Kollegiums. Wie bisher kann die Rechnungskommission einzelne Prüfungsaufgaben an Ausschüsse oder an Dritte übertragen. Für den Beschluss sind entsprechend ihren Finanzkompetenzen entweder der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten respektive das Parlament zuständig. Die Verantwortung für die Arbeit der Ausschüsse oder von Dritten bleibt in jedem Fall bei der Rechnungskommission.

Die Rechnungskommission kann auch – falls es keine Controlling-Kommission gibt – die Aufgaben des strategischen Controlling-Organs wahrnehmen (vgl. § 18 ff.).

§ 62

Für die externe Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft (Art. 727 ff. OR). Anwendbar ist somit auch Artikel 755 OR über die Revisionshaftung nach Aktienrecht. Demnach haftet die externe Revisionsstelle als professionelles Rechnungsprüfungsorgan bei absichtlicher oder fahrlässiger Verletzung der Pflichten. Dagegen sind die Mitglieder der Rechnungskommission oder des selbständigen, unabhängigen Fachorgans der Verwaltung für den Schaden gemäss Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23) verantwortlich. Das heisst, sie haften nur bei absichtlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Pflichten.

§ 63

Übernimmt ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung die Prüfung, gelten für dieses dieselben Anforderungen an die Zulassung wie für eine externe Revisionsstelle. Die Möglichkeit, dass ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung die Jahresrechnung einer Gemeinde prüft, setzt eine gewisse Grösse der Verwaltung voraus. Entsprechend anspruchsvoll ist die Prüfung der Jahresrechnung, was eine hohe fachliche Kompetenz des prüfenden Fachorgans erfordert. Zurzeit verfügt nur die Stadt Luzern über ein solches Fachorgan.

§ 64

Die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsorgans beschränkt sich auf die Prüfung der Rechnung sowie der Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Es prüft die richtige Kreditverwendung, die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buchführung, die Übereinstimmung der Rechnungsablage, der Bücher und der dazugehörigen Register mit den Belegen, das Vorhandensein der Vermögenswerte und die Einhaltung der Bewertungsgrundsätze. Im Fall einer Konsolidierung soll das Prüforgan zudem die konsolidierte Rechnung hinsichtlich Gesetzeskonformität prüfen. Hinsichtlich des internen Kontrollsystems nimmt das Rechnungsprüfungsorgan einzig eine globale Prüfung über dessen Vorhandensein vor.

§ 65

Der umfassende Bericht des Rechnungsprüfungsorgans an den Gemeinderat ergänzt den zusammenfassenden Bericht an die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament. Der Inhalt orientiert sich an den gesetzlichen Vorschriften. Detailliertere Regeln und Vorgaben zur Form existieren nicht. Der umfassende Bericht kann stichwortartig abgefasst sein, er muss aber zwingend in schriftlicher Form vorliegen. Sinnvoll ist unter anderem eine übersichtliche Darstellung der Feststellungen, welche letztlich zum Prüfungsurteil geführt haben.

Die Berichterstattung des Organs an die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament erfolgt in standardisierter Form. Sie fasst die Ergebnisse der Revision zusammen. Der Bericht enthält den Prüfungsauftrag, die Stellungnahme des Gemeinderates zum Ergebnis der Prüfung sowie Angaben zur Unabhängigkeit und zur Zulassung der Revisoren.

§ 66

Vergleiche Kapitel 5.2.

§ 67

Das Budget 2018 wird noch nach den geltenden Finanzhaushaltsbestimmungen im Gemeindegesetz erstellt. Folglich soll im Frühjahr 2019 auch die Rechnungsablage über das Jahr 2018 nach dessen Bestimmungen erfolgen.

§ 68

Für das Budget 2019 und die Rechnung 2019 soll jeweils ein Vorjahresvergleich möglich sein. Damit Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann, müssen folgende Elemente zugleich nach altem und neuem Recht erstellt werden:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2018
- Voranschlag 2018
- Jahresrechnung 2018

Das Restatement wird bei vielen Positionen der Bilanz zu neuen Werten führen, die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung haben werden. Um sicherzustellen, dass dieser Prozess ordnungsgemäss im Sinn der neuen Vorschriften durchgeführt wird, ist die Umsetzung gemäss den Absätzen 1 bis 5 vom Rechnungsprüfungsorgan zu prüfen und der kantonalen Finanzaufsicht Gemeinden einzureichen. Der Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2019 ist ebenfalls der Finanzaufsicht einzureichen und den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zu unterbreiten. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 3.3.3.

§ 69

Vergleiche Ausführungen zu § 71.

§ 71

Das neue Gesetz soll für alle Gemeinden am 1. Januar 2018 in Kraft treten (vgl. Ausführungen zu § 72). Um die Einführung und die technische Umsetzung des neuen Gesetzes zu erleichtern, soll unser Rat ausgewählten Testgemeinden gestatten können, einzelne Bestimmungen vorzeitig anzuwenden. Vorgesehen sind dafür insbesondere die neuen Regelungen zum AFP inklusive Budget (§§ 8 und 9), zur Festsetzung des Budgets (§§ 10 bis 13) und zur Rechnungslegung (§§ 43–58). Im Weiteren verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 7.1.2. Die vorzeitige Anwendung kann frühestens nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach Annahme des Gesetzes in einer allfälligen Volksabstimmung erfolgen.

§ 72

Die neue Rechnungslegung muss mit einem neuen Voranschlag beginnen. Zudem haben die Gemeinden für die Umsetzung dieses Gesetzes vorgängig ihre Gemeindeordnungen anzupassen. Im Weiteren wird auch Zeit benötigt, um eine umfassende Schulung für die Gemeindebehörden sowie die in den Gemeindeverwaltungen zuständigen Mitarbeitenden durchzuführen sowie das Handbuch zum Gesetz zu erarbeiten. Damit für diese Einführungsarbeiten genügend Zeit bleibt, soll das Gesetz am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Dies ermöglicht es, den Voranschlag 2019 nach den neuen Bestimmungen zu erstellen. Auf den gleichen Zeitpunkt hin haben die Gemeinden ihre Gemeindeordnungen anzupassen.

5.2 Änderung von weiteren Erlassen im Anhang zum FHGG

5.2.1 Gemeindegesetz

§ 1

Der Finanzhaushalt der Gemeinden wird neu im FHGG geregelt, weshalb die Umschreibung des Gegenstandes des Gemeindegesetzes entsprechend anzupassen ist.

§ 2

Der Finanzhaushalt der Gemeinden wird neu im FHGG geregelt, weshalb die Umschreibung des Geltungsbereiches des Gemeindegesetzes entsprechend anzupassen ist.

§ 5

Bei der Festsetzung ihrer Organisation und ihres Controlling-Systems haben die Gemeinden neu auch die Vorschriften des FHGG zu berücksichtigen.

§ 7

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird nicht mehr als besonderes System behandelt, sondern wird mittels des Globalbudgets für alle Gemeinden eingeführt.

§ 8

Die Definition des strategischen Controllings ist neu in § 18 FHGG enthalten. Beim Controlling beschränken sich die Befugnisse der Stimmberechtigten auf das strategische Controlling des politischen Führungskreislaufes (vgl. Erläuterungen zu § 18 in Kap. 5.1). In der Ausübung dieser Befugnisse werden die Stimmberechtigten vom strategischen Controlling-Organ unterstützt.

§ 9

Als politische Planungsinstrumente werden neu die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm eingeführt. Die Definition der politischen Leistungsaufträge ist einerseits für die Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche im AFP notwendig, andererseits bilden sie die Leistungskomponente für die Budgetkredite. Der Beschluss über die Budget- und Nachtragskredite wird als Finanzgeschäft in § 10 Unterabsatz c GG geregelt. In Ergänzung des politischen Führungskreislaufs wird die bisher in § 11 Absatz 1d GG aufgeführte Befugnis der Stimmberechtigten zur Anregung einer Planung in den neugefassten § 9 übergeführt.

§ 10

Der Unterabsatz c betreffend die Finanzgeschäfte wird neu gefasst. Mit dem Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss sowie mit Beschlüssen über Nachtragskredite (Ziff. 1) werden die finanziellen Mittel für die Gemeindeaufgaben beschränkt und priorisiert. Der Jahresbericht mit Jahresrechnung (Ziff. 2) bildet als Rechenschaftsbericht das Gegenstück zu AFP und Budget. Bei den Sonder- und Zusatzkrediten (Ziff. 3) handelt es sich um Ausgabenbewilligungen, die separat abgerechnet werden (Ziff. 4). Mit dieser Strukturierung der Aufzählung wird die klare Trennung zwischen Finanzplanung (Budget und Jahresrechnung) und Ausgabenkompetenz sichergestellt.

Verzichtet wird künftig auf die Bewilligung der für die Deckung des Finanzbedarfs notwendigen Mittelaufnahme durch die Stimmberechtigten. Der Zweck, den Gemeinderat von einer Verschuldung der Gemeinde abzuhalten, muss mit der allgemeinen Steuerung der Finanzen (AFP, Haushaltgleichgewicht) sichergestellt werden. Eine abstrakte Diskussion über die Aufnahme von Fremdkapital ist dazu nicht geeignet.

Eventualverpflichtungen und der Kauf von Grundstücken im Verwaltungsvermögen sind kreditrechtlich Formen von Ausgaben; sie unterliegen den gleichen Ausgabenbewilligungskompetenzen. Über Grundstücke im Finanzvermögen verfügt grundsätzlich der Gemeinderat, sofern die Gemeindeordnung keine Einschränkung vorsieht. Der Entwidmung und Überführung von Vermögenswerten vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen kommt damit eine grössere Bedeutung zu, weshalb den Stimmberechtigten dabei unter Umständen ein Mitspracherecht zukommt (sog. *contrarius actus*).

§ 11

Die Aufzählung der Befugnisse der Stimmberechtigten bei der Kontrolle und Steuerung ist an die neuen Steuerungselemente anzupassen. Diese ergeben sich grundsätzlich bereits aus den Befugnissen in der politischen Planung (§ 9) sowie bei Wahlen

und Sachgeschäften (§ 10). Wie bisher sollen sie aber zur Verdeutlichung nochmals zusammengefasst aufgezählt werden. Die Unterstützung durch das Controlling-Organ soll bereits bei den Grundsätzen in § 8 aufgenommen werden.

§ 12

Neu wird im FHGG zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden (§ 18 FHGG), wobei sich die Befugnisse der Stimmberechtigten auf das strategische Controlling beschränken. Entsprechend können diese Befugnisse an das Parlament übertragen werden.

§ 13

Wird in einer Parlamentsgemeinde der Steuerfuss erhöht oder herabgesetzt, soll dieser Beschluss zusammen mit dem Budget dem obligatorischen Referendum unterliegen (vgl. § 13 Abs. 2 FHGG). Entsprechend ist § 13 Absatz 1 GG, welcher die dem obligatorischen Referendum unterliegenden Beschlüsse anführt, zu ergänzen. Im Gegenzug soll den Gemeinden das fakultative Referendum beim Budget nicht mehr zwingend vorgeschrieben werden, weshalb Absatz 2b aufzuheben ist (vgl. Kap. 3.1.3). Betreffend Grundstücksgeschäfte und Eventualverpflichtungen verweisen wir auf die Ausführungen zu § 10 GG.

§§ 17–20

§ 17 wird mit einer Übersicht über die Instrumente der politischen Planung ergänzt. Diese umfassen die Gemeindestrategie, das Legislaturprogramm, den AFP und das Budget. Auf das Jahresprogramm soll in Zukunft verzichtet werden, dessen Inhalte werden in der neuen Form des Budgets aufgenommen.

Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Gemeindestrategie finden sich im neuen § 17a und für das Legislaturprogramm im neuen § 17b. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen in Kapitel 3.1.1. Die Berichterstattung erfolgt mit dem Jahresbericht. Um die Durchgängigkeit sichtbar zu machen, sollen Legislaturprogramm, AFP, Budget und Jahresbericht immer gleich strukturiert werden, nämlich ausgerichtet am Raster der Aufgabenbereiche.

Die Regelungen zum AFP und zum Jahresbericht befinden sich neu im FHGG, weshalb die §§ 19 und 20 GG aufzuheben sind. Unverändert bestehen bleibt die Bestimmung zur Gesamtverantwortung des Gemeinderates gemäss § 18.

§§ 23–28

Die Bestimmungen zum Rechnungsprüfungsorgan und zur Controlling-Kommission finden sich neu im FHGG. Die entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz sind aufzuheben.

§§ 69–98

Da die Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden in einem neuen eigenständigen Gesetz (FHGG) zusammengeführt werden sollen, sind die entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz aufzuheben.

§§ 38, 50 Unterabsatz c, 101 und 102

In diesen Bestimmungen sind lediglich begriffliche Anpassungen oder Anpassungen von Verweisen vorzunehmen.

5.2.2 Weitere Erlasse

Das neue FHGG macht neben den gewichtigen Änderungen im Gemeindegesetz weiter kleine Anpassungen in anderen Gesetzen nötig. Diese Anpassungen beschränken sich dabei überwiegend auf Begriffsanpassungen (z. B. Budget statt Voranschlag) und sind nicht mit materiellen Änderungen verbunden.

5.2.2.1 Stimmrechtsgesetz

Im Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) sind in den §§ 38 und 118 terminologische Anpassungen notwendig.

5.2.2.2 Gesetz über die Korporationen

Im Gesetz über die Korporationen vom 9. Dezember 2013 (SRL Nr. 170) muss in § 49 Absatz 3 der Verweis auf das Gemeindegesetz entfernt werden, da die entsprechenden Vorschriften im Gemeindegesetz aufgehoben werden. Eine Projektgruppe arbeitet daran, für die Korporationen ein Handbuch mit verbindlichen Weisungen zum Finanzhaushalt zu erlassen. In diese Weisungen sollen auch die notwendigen Vorga-

ben aufgenommen werden, welche bisher durch Verweis auf die Finanzhaushaltsbestimmungen des Gemeindegesetzes auch für die Korporationen Geltung hatten. Ein Verweis auf das Gemeindegesetz oder das neue FHGG erübrigt sich damit.

5.2.2.3 Volksschulbildungsgesetz

Im Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (SRL Nr. 400a) sind in den §§ 46 und 47 terminologische Anpassungen notwendig.

5.2.2.4 Steuergesetz

In § 236 Absatz 2 des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (SRL Nr. 600) ist heute festgehalten, dass die Stimmberechtigten der Gemeinden im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags den Steuerfuss festzusetzen haben. Neu soll die Beschlussfassung über das Budget und den Steuerfuss formell in einem Beschluss erfolgen, weshalb diese Bestimmung entsprechend anzupassen ist.

6 Auswirkungen der Gesetzesänderung

In den vorangehenden Kapiteln wurden die Änderungen der gesetzlichen Grundlagen dargestellt und begründet sowie deren Nutzen aufgezeigt. Dem zusätzlichen Nutzen steht aber auch ein zusätzlicher Aufwand gegenüber. Den zusätzlichen Aufwand für eine Gemeinde pauschal zu beziffern ist nicht einfach. Er hängt stark von der Ausgangslage der einzelnen Gemeinde ab: Welches Wissen ist bei den Fachkräften in der Gemeinde bereits vorhanden? Mit welchen Instrumenten arbeitet die Gemeinde zurzeit? Wie sind die aktuellen Führungsinstrumente ausgestaltet? Welche Anpassungen werden in der IT vorgenommen? Wie gross ist die Gemeinde, und wie umfangreich und kompliziert sind ihre Finanzanlagen, Beteiligungen und Ähnliches? Diese und weitere Faktoren beeinflussen den Aufwand, den die neuen Vorgaben verursachen.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Umstellung auf die neuen Vorgaben bei allen Gemeinden einen erheblichen Initialaufwand mit sich bringen wird. Je nach Ausgangslage wird dieser Initialaufwand mit eigenen Ressourcen bewältigt werden können, oder es wird externe Unterstützung beigezogen werden müssen. Der anschliessende laufende Betrieb sollte im Vergleich mit heute ohne zusätzliche Ressourcen bewältigt werden können.

In den folgenden Kapiteln 6.1–6.4 legen wir Ihnen mit einer Schätzung dar, wie gross die Auswirkungen der einzelnen neuen Vorgaben für die Gemeinden und den Kanton sein dürften.

6.1 Gemeinden

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Führungssystem	Ausarbeitung Gemeindestrategie / Legislaturprogramm	+	–	Die Erarbeitung der längerfristigen Planung in einer neuen Form bringt bei der erstmaligen Erstellung einen Mehraufwand mit sich. Durch die Zusammenfassung von Dokumenten und deren Abstimmung aufeinander ist im laufenden Betrieb eine Reduktion des Arbeitsaufwands zu erwarten.
	Einführung AFP, erstes Budget mit politischen Leistungsaufträgen und Globalbudgets	+++	0	Die erstmalige Erstellung ist sehr aufwendig, weil auch die Planungstools angepasst werden müssen, zusammen mit dem Layout für die Dokumente. Weiter sind die Aufgabenbereiche zu definieren, und die Leistungsaufträge müssen zum ersten Mal formuliert werden. Nach der erstmaligen Erstellung ist nicht mit mehr Aufwand gegenüber heute zu rechnen.
	Erarbeitung Beteiligungsstrategie	+	0	Die erstmalige Erstellung ist aufwendig, wird sich für die meisten Gemeinden aber in Grenzen halten, weil ihr Beteiligungsportfolio nicht sehr umfangreich ist. Da die Beteiligungen in den meisten Gemeinden über Jahre dieselben bleiben, wird es kaum einen Folgeaufwand geben.

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
	Erstellung Beteiligungsspiegel	+	+	Der Aufwand hängt vom Umfang des Beteiligungsportfolios und dessen Dynamik ab. Die Erstellung und Fortführung des Beteiligungsspiegels ist für die meisten Gemeinden mit geringem Aufwand machbar, weil für Beteiligungen mit geringer Bedeutung reduzierte Anforderungen gelten.
	Beitragscontrolling	0/+	0/+	Es ist davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden mit ihren Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben, allenfalls unter einem anderen Namen. Die neuen Vorgaben entsprechen Minimalstandards.
	Einführung Risikomanagement, IKS	+	+	Die Gemeinden werden mit Hilfsmitteln unterstützt.
	Qualitätsmanagement	0	0	In den meisten Gemeinden sind die Anforderungen des Qualitätsmanagements bereits erfüllt. In der Umsetzung der Vorgaben haben die Gemeinden einen grossen Gestaltungsfreiraum.
Ausgaben	Abrechnung Sonderkredite	0/+	0/+	Bereits heute ist die Abrechnung über Sonderkredite den Stimmberechtigten oder dem Parlament vorzulegen. Je nach gelebter Praxis ist mit keinem oder einem geringen Zusatzaufwand zu rechnen.
Rechnungslegung	Neubewertung	++	0	Der Initialaufwand ist hoch: Neu zu bewerten sind die Anlagen des Finanzvermögens, da diese bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen. Diese Neubewertung muss nicht durch externe Gutachter erfolgen, sondern kann intern nach vorgegeben Richtlinien erfolgen. Bei den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens wird auf vorhandene Werte der Anlagebuchhaltung gemäss Kore abgestellt. Ziel ist es, den Anschaffungswert, die kumulierten Abschreibungen nach Kore und den Restwert nach Kore pro Anlage eins zu eins zu übernehmen. Voraussetzung dazu ist, dass die Kore-Werte schon heute die tatsächlichen Verhältnisse darstellen und dass die neu zu definierenden Nutzungsdauern nicht allzu stark von den bisherigen abweichen. Nach heutigem Kenntnisstand dürften beide Voraussetzungen gegeben sein. Dank der bereits vorhandenen Anlagebuchhaltung werden die Luzerner Gemeinden bedeutend weniger Aufwand haben als Gemeinden in anderen Kantonen.
	Restatement	+	0	Damit wirklich Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann, müssen folgende Elemente nach altem und nach neuem Recht erstellt werden: – Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2018, – Voranschlag 2018, – Jahresrechnung 2018. Es sind dazu keine besonderen technischen Hilfsmittel notwendig, das Restatement kann mit Excel bewältigt werden.
	Konsolidierung	+	+	Die Konsolidierung ist mit einem Aufwand verbunden, ist aber freiwillig.
	Anpassung / Erweiterung Kontenrahmen	++	0	Die Einführung ist mit hohem Aufwand verbunden. Tendenziell werden die Komplexität und der Aufwand auch im laufenden Betrieb zunehmen.
	Anpassungen Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung	++	+	
	Ergänzungen von Reports (Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anhang)	++	+	
	Einführung integrierte Kostenrechnung	++	–	Die Einführung ist mit hohem Aufwand verbunden. Der Folgeaufwand ist gegenüber heute aber tiefer.

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
	Erster Rechnungsabschluss nach HRM2 mit Jahresbericht	++	0	Der erstmalige Rechnungsabschluss nach HRM2 wird mit hohem Aufwand verbunden sein. In der Folge ist gegenüber heute mit keinem höheren Aufwand zu rechnen.
Anpassung / Umstellung IT-Systeme		+ - ++	0	Die Verantwortung für die IT-Aspekte des Projekts liegt bei der Fachgruppe Prozesse und Informatik (FAPI) des VLG. Entsprechende Erkundigungen haben ergeben, dass die Software-Anbieter bereits grosse Erfahrung aus der Umstellung in anderen Kantonen haben. Zwischen der FAPI, den Software-Anbietern und den Projektvertretern bestehen bereits verschiedene Kontakte. Zudem sollen frühzeitig mit Testgemeinden die Umsetzung in der IT geprüft werden.
Änderung GO	Muster-GO VLG	+	0	Es ist geplant, dass der VLG ein Musterreglement zur Verfügung stellt.
	Ausgabenrecht	+	0	Die Umstellung auf die neuen Regeln bringt einen geringen Aufwand mit sich. Danach ist mit keinem höheren Aufwand gegenüber heute zu rechnen.
	Budgetkredit	+	0	Die Umstellung auf die neuen Regeln bringt einen geringen Aufwand mit sich. Danach ist mit keinem höheren Aufwand gegenüber heute zu rechnen.
Schulung	Absolvierung E-Learning-Module	+ - ++	0	Die Schulung wird zeitliche Ressourcen beanspruchen. Je nach Zielgruppe werden unterschiedliche Module angeboten. Der Aufwand richtet sich nach den absolvierten Modulen und kann nicht pauschal beziffert werden.
	Absolvierung Präsenzmodule	+ - ++	0	Die Schulung wird zeitliche Ressourcen beanspruchen. Je nach Zielgruppe werden unterschiedliche Module angeboten. Der Aufwand richtet sich nach den absolvierten Modulen und kann nicht pauschal beziffert werden. Ab einer gewissen Anzahl Teilnehmer ist der Besuch der Präsenzmodule mit einem Kostenbeitrag verbunden.

Legende:

- weniger Aufwand
- 0 kein zusätzlicher Aufwand
- + geringer zusätzlicher Aufwand
- ++ zusätzlicher Aufwand
- +++ erheblicher zusätzlicher Aufwand

6.2 Kanton

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Führungssystem	Vorlagen Beteiligungscontrolling	+	0	Die Erstellung von Schulungsunterlagen, Handbuch-Kapiteln und Mustervorlagen verursacht einen Initialaufwand.
	Musterformulare AFP	++	0	
Rechnungslegung	Vorlagen Neubewertung / Restatement	++	0	Im Bereich der Rechnungslegung wird der grösste Aufwand im Bereich Schulungsunterlagen, Handbuch und Mustervorlagen entstehen.
	Mindeststandards der funktionalen Gliederung festlegen	+	0	
	Kontenrahmen festlegen	++	0	
	Vorlagen Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung	+	0	
	Vorlagen Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anhang	+	0	

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Änderung GO	Mustervorlagen für GO erstellen	++	0	Der VLG wird eine Muster-GO erstellen.
Handbuch	detaillierte Ausarbeitung des Handbuchs	+++	++	Handbuch ist nach der Erstellung kontinuierlich aktuell zu halten.
Anpassung / Umstellung IT-Systeme	Prüfen der IT-Umsetzung in Testgemeinden	+ – ++	0	Unterstützung der Testgemeinden und IT-Anbieter bei der IT-Umsetzung
Schulung	Ausarbeitung Konzept	++	0	Die Vorbereitung und Durchführung der Gemeindefschulungen wird erhebliche kantonale Ressourcen beanspruchen. Zudem fallen beachtliche externe Kosten an für: – Software und Hosting E-Learning-Plattform – Benutzerverwaltung E-Learning – Kursadministration Präsenzs Schulung – Raummieten Präsenzs Schulungen – Kosten externe Referenten Die E-Learning-Module bleiben auch nach Projektabschluss zur Verfügung der Gemeinden. Der Kanton übernimmt die Kosten für die ganze Schulung im Umfang des Mengengerüsts gemäss Schulungskonzept (Richtwert 1000 Personen).
	Erarbeitung der Inhalte	+++	0	
	Vorbereitung Kurse / Module E-Learning (evtl. externe Unterstützung)	+++	++	
	Vorbereitung Kurse / Module Präsenzs Schulungen (evtl. externe Unterstützung)	+++	0	
	Durchführung Präsenzs Schulungen (durch Externe)	+++	0	

Legende:

– weniger Aufwand

0 kein zusätzlicher Aufwand

+ geringer zusätzlicher Aufwand

++ zusätzlicher Aufwand

+++ erheblicher zusätzlicher Aufwand

6.3 Wirtschaft und Gesellschaft

Mit den neuen Vorgaben im Bereich der Rechnungslegung wird das Rechnungswesen der Gemeinden an das private Rechnungswesen angeglichen. Dadurch kann das Verständnis für das jeweils andere System verbessert werden. Ein Stellenwechsel von der Privatwirtschaft zur öffentlichen Hand – oder auch umgekehrt – wird vereinfacht. Beide Sektoren werden davon profitieren.

Das öffentliche Rechnungswesen und die kommunalen Führungsinstrumente haben die Bedürfnisse der verschiedensten Anspruchsgruppen zu erfüllen. Intern dienen sie der Führung. Sie müssen aber auch für die Kontrollorgane überschaubar sein. Extern richten sie sich vor allem an die Öffentlichkeit, die Aufsichtsorgane, den Kapitalmarkt sowie an Gläubigerinnen und Gläubiger. Die Rechnungen nach HRM2 und die neuen Führungsinstrumente werden für interessierte Bürgerinnen und Bürger, die politischen Behörden, aber auch für Finanzinstitute besser lesbar.

6.4 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Einzelne Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten äusserten Bedenken, dass durch die neue Rechnungslegung Veränderungen des Finanzausgleichs ausgelöst würden. Sie fordern eine klare Stellungnahme zu diesem Punkt. Unser Rat hat diese Bedenken aufgenommen und eine entsprechende Analyse durch die Lustat Statistik Luzern vornehmen lassen. Diese hält in ihren Ausführungen fest, dass die Auswirkungen des FHGG auf den Finanzausgleich als vernachlässigbar beurteilt werden können.

7 Ausblick

7.1 Weiteres Vorgehen

7.1.1 Terminplan

Die Einführung der neuen Bestimmungen in den Gemeinden ist auf das Rechnungsjahr 2019 hin vorgesehen. Die Umstellung beginnt jedoch bereits 2016 mit den Schulungen und dem Entwurf der angepassten Gemeindeordnung. 2018 muss das Budget für das Jahr 2019 bereits nach den neuen Vorgaben erstellt werden.

	2015				2016				2017				2018				2019				2020			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Vermehrlassung Verordnung																								
Beratung Botschaft im Parlament																								
Inkrafttreten Gesetz und Verordnung																								
Erarbeitung Handbuch und Musterunterlagen für Gemeinden																								
Umsetzung und Einführung in Testgemeinden																								
Erarbeitung Muster-GO für Gemeinden (VLG)																								
Anpassung GO in den Gemeinden (Gemeinden)																								
Ausbildung der Gemeinden																								
1. Budget nach HRM2																								
1. Rechnungsjahr nach HRM2																								
1. Rechnung nach HRM2																								

Abbildung 16: Terminplan stark.lu

Die Anpassung der Gemeindeordnungen an die neuen Bestimmungen hat bis Ende 2017 zu erfolgen, sodass sie gleichzeitig mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz in Kraft treten können. Der VLG wird im Jahr 2016 eine Mustervorlage für die Gemeindeordnung erarbeiten. Danach bleibt den Gemeinden gut ein Jahr für die Anpassung ihrer Gemeindeordnungen.

Weitere Anpassungen der Gemeindeordnungen, die aus anderen Gründen vorgenommen werden, sind möglichst vor den Anpassungen aufgrund dieser Vorlage zu machen. So stehen beispielsweise in vielen Gemeinden, unabhängig von den Anpassungen im Gemeindegesetz und dem neuen Finanzhaushaltsgesetz neue Führungsmodelle zur Diskussion (z.B. CEO-Modell). Es ist zu empfehlen, solche organisatorischen Anpassungen in den Gemeinden vorgelagert zu diskutieren und separat in der Gemeindeordnung vorzunehmen. Einerseits wird damit der in Abstimmungssachen wichtige Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt, andererseits können bei den Anpassungen aufgrund des neuen Finanzhaushaltsgesetzes die Vorgaben des neuen Führungsmodells bereits mit einbezogen werden.

7.1.2 Vorzeitige Einführung bei Testgemeinden

In ausgewählten Testgemeinden sollen die neuen Regelungen zum AFP inklusive Budget sowie zur Rechnungslegung vorzeitig auf das Rechnungsjahr 2018 Anwendung finden. Damit sollen Praxisbeispiele für die Schulung und das Handbuch gewonnen sowie die Umsetzung in der IT überprüft werden.

Für den Test werden im Rahmen des Projekts stark.lu vier Gemeinden gesucht, in denen je eine der Gemeindelösungen der vier verschiedenen IT-Anbieter im Einsatz steht. In einer ersten Phase im Jahr 2016 sollen in diesen Testgemeinden die IT-Systeme an die neuen Anforderungen des AFP und der Rechnungslegung angepasst und getestet werden. In weiteren Phasen werden diese Gemeinden ihre Gemeindeordnungen vorzeitig entsprechend anpassen und danach ihre finanzielle Steuerung (AFP inkl. Budget) sowie die Rechnungslegung ab dem Rechnungsjahr 2018 nach den neuen Bestimmungen durchführen müssen. Die Testgemeinden sollen die gewonnenen Erkenntnisse und Praxisbeispiele dem Projekt stark.lu und den übrigen Gemeinden zur Verfügung stellen.

Mit den ausgewählten Testgemeinden soll eine Vereinbarung abgeschlossen werden, in der die Rahmenbedingungen und der Terminplan des Tests festgelegt werden. Zudem haben diese Gemeinden spätestens mit der vorzeitigen Anpassung ihrer Gemeindeordnungen die Einwilligung ihrer Stimmberechtigten für die vorzeitige Einführung der Neuerungen einzuholen.

7.2 Handbuch

Das Handbuch zum FHGG und die zugehörigen Hilfsmittel (u. a. Musterunterlagen) werden durch die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter in der Projektorganisation erarbeitet. Die Gemeindevertreter werden, wo nötig, in die Erarbeitung mit einbezogen.

Das Handbuch zum FHGG wird in Form einer digitalen «Loseblattsammlung» online zur Verfügung stehen. Bei der Erarbeitung wird darauf geachtet, dass die jeweils benötigten Dokumente den Gemeinden möglichst früh zur Verfügung stehen. Im Detaillierungsgrad berücksichtigen die Handbuchkapitel die Eigenheiten der Luzerner Gemeinden.

Die bestehenden beiden Handbücher zum Rechnungswesen sowie zu den Rechnungs- und Controllingkommissionen werden in die neuen Dokumente integriert und durch diese abgelöst.

7.3 Schulungen

Die Einführung der neuen Vorgaben wird mit Schulungen für die Gemeinden begleitet. Die ersten Ausbildungsmodule für die Gemeinden beginnen bereits im vierten Quartal 2016. Die Schulungen werden gestaffelt, sodass sie in Abstimmung mit den jeweils aktuellen Themen durchgeführt werden können. Die Schulungen werden in einer Mischung aus Selbststudium mittels E-Learning-Modulen und anschliessendem Präsenzunterricht durchgeführt. In den Präsenz-Modulen wird jeweils das erworbene Wissen aus den E-Learning-Modulen vertieft, und offene Punkte werden geklärt. Die E-Learning-Module sollen den Gemeinden nach der Einführungsphase weiterhin zur Verfügung stehen.

8 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden zuzustimmen.

Luzern, 22. September 2015

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 160

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. September 2015,
beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Gegenstand

§ 1

Dieses Gesetz regelt für die Gemeinden

- a. die Steuerung der Finanzen und der Leistungen,
- b. die Ausgaben und deren Bewilligung und
- c. die Rechnungslegung.

2. Geltungsbereich

§ 2

¹ Das Gesetz gilt für den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinden. Besondere Bestimmungen des Bundesrechts bleiben vorbehalten.

² Für Anstalten, Gemeindeverbände und Zweckverbände gelten die Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss, soweit Gesetzgebung oder Statuten keine eigenen Regelungen enthalten.

³ Für die Kirchgemeinden der anerkannten Landeskirchen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss, soweit ihr landeskirchliches Recht keine eigenen Regelungen enthält.

⁴ Für den Finanzhaushalt der christkatholischen Kirchgemeinde gelten sinngemäss die Vorschriften des Gesetzes über die Korporationen vom 9. Dezember 2013.

3. Grundsätze

§ 3

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament, der Gemeinderat und die Verwaltung führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

² Die Verursacherinnen und Verursacher und die Nutzniessenden besonderer Leistungen der Gemeinde haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen (Verursacherprinzip).

II. Steuerung

1. Finanzpolitische Steuerung

§ 4 *Ziel*

¹ Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Schutz des Eigenkapitals.

² Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

§ 5 *Haushaltsgleichgewicht*

¹ Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Besteht ein Bilanzfehlbetrag, darf das nachfolgende Jahr ein negatives Budget ausweisen, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnungen im Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfällt. Vorbehalten bleibt § 68 Absätze 5 und 6.

² Das Budget der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investition, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt.

§ 6 *Rechnungsüberschüsse*

¹ Aufwandüberschüsse sind dem Eigenkapital zu belasten. Ist kein solches vorhanden, sind sie als Bilanzfehlbetrag zu aktivieren.

² Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags zu verwenden. Ist kein solcher vorhanden, ist Eigenkapital zu bilden.

³ Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser linear innert sechs Jahren abzutragen.

§ 7 *Finanzkennzahlen*

¹ Der Regierungsrat legt in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden die für die Gemeinden massgeblichen Finanzkennzahlen fest.

² Er legt für alle Finanzkennzahlen Bandbreiten fest, innerhalb deren eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts sicherzustellen ist.

2. Aufgaben- und Finanzplan

§ 8 *Allgemeines*

¹ Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan und legt ihn den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament vor.

² Der Aufgaben- und Finanzplan beruht auf der Gemeindestrategie gemäss § 17a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 und dem Legislaturprogramm gemäss § 17b des Gemeindegesetzes.

§ 9 *Inhalt*

¹ Der Gemeinderat gliedert die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Aufgabenbereiche.

² Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in mindestens drei weiteren Planjahren auf.

³ Der Aufgaben- und Finanzplan enthält insbesondere

- a. die Lagebeurteilung,
- b. die Planung der Aufgaben und Finanzen,
- c. Erläuterungen,
- d. den Bericht des strategischen Controlling-Organs,
- e. den Kontrollbericht der kantonalen Finanzaufsicht.

3. Budget

a. Festsetzung

§ 10 *Allgemeines*

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament beschliessen mit dem Budget die Leistungen der Gemeinde und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr.

² Der Entwurf des Budgets ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans und entspricht dessen erstem Planjahr.

³ In Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten ihre Befugnisse im Urnenverfahren ausüben, führt der Gemeinderat vorgängig eine Orientierungsveranstaltung durch.

§ 11 *Inhalt*

¹ Das Budget enthält für jeden Aufgabenbereich

- a. einen politischen Leistungsauftrag und
- b. je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung.

² Die Budgetkredite der Erfolgsrechnung werden als Saldo des Aufwandes und des Ertrags festgesetzt (Globalbudget). Aufwand und Ertrag werden separat ausgewiesen.

³ Die Budgetkredite der Investitionsrechnung umfassen die Investitionsausgaben. Die Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen.

§ 12 *Verbindlichkeit der Budgetkredite*

¹ Budgetkredite dürfen nicht überschritten werden. Vorbehalten bleiben Nachtragskredite, bewilligte Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.

² Budgetkredite verfallen, wenn sie nicht bis zum Jahresende beansprucht werden.

³ Sie dürfen nur verwendet werden, um die Leistungen des jeweiligen Aufgabenbereichs zu erbringen.

§ 13 *Verfahren*

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament beschliessen das Budget mit dem Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres.

² Wird in einer Gemeinde mit Gemeindeparlament der Steuerfuss erhöht oder herabgesetzt, unterliegt dieser zusammen mit dem Budget dem obligatorischen Referendum.

³ Wird der Budgetentwurf mit dem beantragten Steuerfuss abgelehnt, legt der Gemeinderat bis spätestens Ende März des Budgetjahres einen überarbeiteten Budgetentwurf vor.

⁴ Lehnen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament das Budget und den Steuerfuss erneut ab, unterbreitet der Gemeinderat den Budgetentwurf und den Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung.

⁵ Ist am 1. Januar noch kein Budget festgesetzt, ist der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltung unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

b. Nachtragskredit, Kreditüberschreitung und Kreditübertragung

§ 14 *Nachtragskredit*

¹ Enthält das Budget für ein Vorhaben keinen ausreichenden Kredit, ist bei den Stimmberechtigten oder beim Gemeindeparlament rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.

² Nachtragskredite sind nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredites unmöglich ist oder unverhältnismässig wäre.

§ 15 *Bewilligte Kreditüberschreitung*

¹ Der Gemeinderat kann in folgenden Fällen eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- a. wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz, ein kommunales Reglement oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben,
- b. bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte,
- c. für durchlaufende Beiträge,
- d. für Abschreibungen und Wertberichtigungen nach § 58.

² Die Kreditüberschreitung ist nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredites unverhältnismässig wäre.

³ Kreditüberschreitungen sind den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament mit dem Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten.

§ 16 *Kreditübertragung*

¹ Kann ein im Budget ausgewiesenes Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden.

² Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament im Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.

³ Übertragene Kredite dürfen nur für das ursprünglich vorgesehene Vorhaben verwendet werden. Wird dieses mit anderen Mitteln finanziert oder nicht weiterverfolgt, verfallen sie.

4. Berichterstattung

§ 17 *Jahresbericht*

¹ Der Gemeinderat legt im Jahresbericht Rechenschaft ab über die Umsetzung des Legislaturprogramms sowie über die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr.

² Der Jahresbericht enthält insbesondere

- a. den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms,
- b. die Berichte zu den Aufgabenbereichen,
- c. die Jahresrechnung,
- d. den Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans,
- e. den Kontrollbericht der Finanzaufsicht.

³ Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament den Jahresbericht zur Genehmigung.

5. Controlling

§ 18 *Allgemeines*

¹ Die Gemeinden unterscheiden ein strategisches und ein operatives Controlling.

² Das strategische Controlling umfasst Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung im politischen Führungskreislauf.

³ Die Stimmberechtigten und das Gemeindeparlament beteiligen sich am strategischen Controlling im Rahmen ihrer Befugnisse gemäss dem Gemeindegesetz.

§ 19 *Aufgaben des strategischen Controlling-Organ*

¹ Das strategische Controlling-Organ berät Geschäfte vor, die den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unterbreitet werden, insbesondere

- a. den Aufgaben- und Finanzplan,
- b. den Budgetentwurf
- c. den Jahresbericht,
- d. Finanzgeschäfte,
- e. Entwürfe von rechtsetzenden Erlassen.

² Das strategische Controlling-Organ erstattet zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments Bericht über die Geschäfte gemäss Absatz 1. Es gibt eine Empfehlung zur Beschlussfassung ab.

³ Der Gemeinderat stellt dem strategischen Controlling-Organ die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Akten zur Verfügung. Die Gemeinde kann in einem rechtsetzenden Erlass weitere Regelungen zum Akteneinsichtsrecht treffen und die Auskunftspflicht der Gemeindeorgane regeln.

⁴ Die Gemeindeordnung kann die Vorbereitung von Geschäften nach Absatz 1e einer anderen Kommission übertragen. Diese übernimmt für jene Geschäfte die Rechte und Pflichten des strategischen Controlling-Organes.

§ 20 *Organisation des strategischen Controlling-Organes*

¹ Die Aufgaben des strategischen Controlling-Organes können durch eine Controlling-Kommission wahrgenommen werden. Sie dürfen weder einem selbständigen und unabhängigen Fachorgan der Verwaltung noch einer externen Revisionsstelle übertragen werden.

² In Gemeinden mit externer Revisionsstelle sind die Aufgaben des strategischen Controllings durch eine Controlling-Kommission wahrzunehmen.

³ In Gemeinden ohne Controlling-Kommission nimmt die Rechnungskommission die Aufgaben des strategischen Controllings wahr.

⁴ In Parlamentsgemeinden können die Aufgaben des strategischen Controllings einer parlamentarischen Kommission übertragen werden.

⁵ Die Gemeinde regelt das Nähere in einem rechtsetzenden Erlass.

§ 21 *Operatives Controlling*

Die kommunalen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst die Zielsetzung sowie die Planung, die Umsetzung und die Überprüfung von Massnahmen. Der Gemeinderat legt das operative Controlling-System der Gemeinde fest.

6. Steuerung auf Verwaltungsebene

§ 22 *Betriebliche Steuerung*

Die Gemeinde konkretisiert die politischen Leistungsaufträge der einzelnen Aufgabenbereiche in betrieblichen Leistungsaufträgen.

§ 23 *Qualitätsmanagement*

¹ Die Gemeinden sorgen für ein angemessenes Qualitätsmanagement.

² Der Regierungsrat regelt nach Anhörung des Verbands Luzerner Gemeinden das Nähere in der Verordnung.

§ 24 *Risikomanagement*

¹ Die Gemeinden überprüfen ihre Risiken und die getroffenen Massnahmen systematisch.

² Der Regierungsrat regelt nach Anhörung des Verbands Luzerner Gemeinden das Nähere in der Verordnung.

§ 25 *Internes Kontrollsystem*

¹ Bestandteil des Risikomanagements ist das interne Kontrollsystem (IKS), mit welchem die finanzrelevanten Risiken bearbeitet werden.

² Die Gemeinde trifft mit dem internen Kontrollsystem die notwendigen regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Sie berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

³ Die kantonale Finanzaufsicht gemäss den §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes erlässt nach Anhörung des Verbands Luzerner Gemeinden die erforderlichen Weisungen.

7. Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung

§ 26 *Organisationen mit kommunaler Beteiligung*

¹ Eine Gemeinde kann sich an einem Unternehmen gemäss § 44 Absatz 1 des Gemeindegesetzes mittels Finanz- und Sacheinlagen und mittels Einsitzrecht im strategischen Leitungsorgan beteiligen.

² Steht mehreren Gemeinden gemeinsam ein Sitz im strategischen Leitungsorgan zu, gilt die Organisation bei allen beteiligten Gemeinden als Organisation mit kommunaler Beteiligung.

§ 27 *Beteiligungscontrolling*

¹ Das Beteiligungscontrolling bezweckt

- a. die Wahrung der Eignerinteressen,
- b. die Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. die Umsetzung der Risikopolitik,
- d. die Schaffung von Transparenz über die Beteiligungen,
- e. die Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Organisationen mit kommunaler Beteiligung.

² Das Beteiligungscontrolling besteht aus der Beteiligungsstrategie und dem Beteiligungsspiegel.

§ 28 *Beteiligungsstrategie*

¹ Die Beteiligungsstrategie ist ein Planungsinstrument mit den strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen der Gemeinde.

² Die Beteiligungsstrategie hält für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest.

³ Der Gemeinderat legt die Beteiligungsstrategie den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament alle vier Jahre vor.

§ 29 *Beteiligungsspiegel*

Die Berichterstattung über die Organisationen mit kommunaler Beteiligung erfolgt im Beteiligungsspiegel. Dieser wird der Jahresrechnung im Anhang beigelegt.

8. Beitragscontrolling

§ 30 *Leistungsvereinbarung*

¹ Wird die Erfüllung kommunaler Aufgaben Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen, schliesst die zuständige Stelle mit ihnen eine Leistungsvereinbarung ab.

² Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere

- a. die zu erfüllenden Aufgaben,
- b. die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung,
- c. die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits durch die Stimmberechtigten oder das Parlament,
- d. die Berichterstattung.

§ 31 *Berichterstattung*

Die Berichterstattung über das Beitragscontrolling und die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen erfolgt im Jahresbericht gemäss § 17.

III. Ausgaben

1. Allgemeines

§ 32 *Begriff*

¹ Als Ausgabe gilt die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

² Eine Ausgabe führt entweder zur Verminderung von Mitteln (Erfolgsrechnung) oder zur Vermehrung des Verwaltungsvermögens (Investitionsrechnung).

§ 33 *Voraussetzungen*

¹ Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus.

² Rechtsgrundlage können sein:

- a. ein Gesetz oder ein Reglement,
- b. ein Gerichtsentscheid,
- c. ein Beschluss der Stimmberechtigten oder ein Beschluss des Gemeindeparlaments, der mindestens dem fakultativen Referendum unterliegt.

³ Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, bewilligte Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.

§ 34 *Ausgabenbewilligung*

¹ Die Gemeinde hat die Ausgabenbefugnisse der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments sowie des Gemeinderates in einem rechtsetzenden Erlass festzulegen.

² Die Ausgabenbewilligung erfolgt

- a. für freibestimmbare Ausgaben ab einem festgesetzten Betrag gemäss Absatz 1 durch Bewilligung eines Sonderkredits durch die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament,
- b. für freibestimmbare Ausgaben unter dem festgesetzten Betrag gemäss Absatz 1 durch Beschluss des Gemeinderates sowie
- c. für gebundene Ausgaben durch Beschluss des Gemeinderates.

³ Der Gemeinderat kann seine Ausgabenbefugnisse in bestimmtem Ausmass mit rechtsetzendem Erlass an die ihm unterstellten Organisationseinheiten übertragen.

§ 35 *Einheit der Materie*

¹ Die Ausgabenbefugnis bestimmt sich nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand.

² Ausgaben, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen, dürfen nicht künstlich aufgeteilt werden.

³ Die Ausgabenbewilligung darf sich nur dann auf mehrere Gegenstände beziehen, wenn die Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft.

⁴ Die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und einen gebundenen Anteil ist zulässig.

§ 36 *Wiederkehrende Ausgaben*

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend.

§ 37 *Freibestimmbare und gebundene Ausgaben*

¹ Eine Ausgabe ist freibestimmbar, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht freibestimmbar im Sinn von Absatz 1 ist.

2. Sonder- und Zusatzkredit

§ 38 *Sonderkredit*

¹ Der Sonderkredit ist die Ermächtigung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

² Ein Sonderkredit ist vor dem Eingehen von Verpflichtungen einzuholen.

³ Der Mittelbedarf für Sonderkredite ist in das jeweilige Budget einzustellen.

§ 39 *Zusatzkredit*

¹ Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist bei den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unter Vorbehalt von Absatz 2 rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen.

² Zusatzkredite brauchen nicht verlangt zu werden:

- a. für teuerungsbedingte Mehrausgaben,
- b. für gebundene Ausgaben,
- c. für nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 10 Prozent, aber höchstens um 250 000 Franken überschritten wird.

³ Die Gemeinde kann den in Absatz 2c vorgesehenen Betrag in einem rechtsetzenden Erlass ändern.

⁴ Ausgaben gemäss Absatz 2b und 2c sind den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament mit dem Jahresbericht zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.

§ 40 *Kontrolle*

¹ Über die Beanspruchung der Sonder- und Zusatzkredite hat der Gemeinderat eine Kontrolle zu führen.

² In der Kontrolle werden der Stand der eingegangenen und der zur Vollendung des Vorhabens voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen sowie die geleisteten Zahlungen ausgewiesen.

³ Die Kontrolle über die Sonder- und Zusatzkredite ist in den Anhang der Jahresrechnung aufzunehmen.

§ 41 *Abrechnung und Verfall*

¹ Die Abrechnungen über die Sonder- und Zusatzkredite werden den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vorgelegt, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist oder nicht weiterverfolgt wird und die Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind. Die Abrechnung wird innert zwei Jahren nach dem Abschluss oder der Aufgabe des Vorhabens vorgelegt.

² Wurde für das Vorhaben vorgängig ein Projektierungskredit bewilligt, ist dieser zusammen mit dem Sonderkredit abzurechnen.

³ Ein nicht beanspruchter Sonderkredit verfällt.

§ 42 *Nichtgenehmigung der Abrechnung*

¹ Wird die Abrechnung nicht genehmigt, legt der Gemeinderat eine bereinigte Abrechnung vor.

² Wird die Genehmigung erneut abgelehnt, unterbreitet der Gemeinderat die Abrechnung dem Regierungsrat zur Genehmigung.

IV. Rechnungslegung

1. Zweck und Grundsätze

§ 43 *Zweck*

Die Rechnungslegung vermittelt ein umfassendes, die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde.

§ 44 *Grundsätze*

Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Bruttodarstellung, der Stetigkeit und der Periodengerechtigkeit.

2. Jahresrechnung

§ 45 *Allgemeines*

¹ Die Jahresrechnung umfasst den Finanzhaushalt der Gemeinde.

² Die Rechnungen von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betrieben ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind in der Gemeinderechnung zu führen.

³ Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr.

§ 46 *Inhalt*

Die Jahresrechnung umfasst.

- a. die Bilanz,
- b. die Erfolgsrechnung,
- c. die Investitionsrechnung,
- d. die Geldflussrechnung,
- e. den Anhang.

§ 47 *Gliederung*

¹ Das Budget und die Jahresrechnung werden nach Aufgabenbereichen gegliedert und nach einem einheitlichen Kontenrahmen für die öffentlichen Haushalte dargestellt.

² Die kantonale Finanzaufsicht gemäss den §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes regelt die Mindestanforderungen an die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen. Sie berücksichtigt dabei die Anforderungen der Gemeindefinanzstatistik und stellt die Vergleichbarkeit und die Transparenz sicher.

³ Die Gemeinde kann zusätzlich eine Gliederung nach Organisationseinheiten vorsehen (institutionelle Gliederung).

§ 48 *Bilanz*

¹ Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das Umlauf- und das Anlagevermögen, auf der Passivseite das Fremd- und das Eigenkapital.

² Das Umlaufvermögen umfasst das kurzfristig realisierbare Finanzvermögen. Das Anlagevermögen ist in das nicht kurzfristig realisierbare Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen gegliedert.

³ Das Verwaltungsvermögen umfasst die Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

⁴ Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte.

⁵ Das Fremdkapital umfasst laufende Verbindlichkeiten, kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten, kurz- und langfristige Rückstellungen, passive Rechnungsabgrenzungen sowie Fonds und Spezialfinanzierungen, die nicht dem eigenen Recht unterstehen.

⁶ Das Eigenkapital umfasst den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag, die Fonds und Spezialfinanzierungen des eigenen und des übergeordneten Rechts, sofern Letzteres dem Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

§ 49 *Spezialfinanzierungen und Fonds*

¹ Eine Spezialfinanzierung ist die Zweckbindung von Entgelten zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Dazu gehören auch die Eigenwirtschafts- oder Zuschussbetriebe.

² Die übrigen zweckgebundenen Mittel werden als Fonds bezeichnet.

³ Die Schaffung von Fonds und Spezialfinanzierungen bedarf grundsätzlich einer rechtlichen Grundlage. Treuhänderisch verwaltete Mittel (Legate und Stiftungen) bedürfen keiner gesetzlichen Grundlage.

⁴ Die Bestandesveränderungen von Fonds und Spezialfinanzierungen im Fremdkapital werden brutto über die Erfolgsrechnung verbucht. Die Bestandesveränderungen von Fonds und Spezialfinanzierungen im Eigenkapital sind Teil des Jahresergebnisses und werden anschliessend den Fondskonti zugeordnet.

§ 50 *Erfolgsrechnung*

¹ Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag.

² Die Erfolgsrechnung gliedert sich in

- a. das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit,
- b. das Finanzergebnis,
- c. das ausserordentliche Ergebnis.

³ Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis ergeben das ordentliche Ergebnis, welches dem Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag gutgeschrieben oder belastet wird.

⁴ Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn nicht mit ihnen gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen. Das ausserordentliche Ergebnis wird dem übrigen Eigenkapital gutgeschrieben oder belastet.

§ 51 *Investitionsrechnung*

¹ Die Investitionsrechnung umfasst sämtliche Abgänge und Zugänge des Verwaltungsvermögens.

² Sie stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber.

§ 52 *Geldflussrechnung*

Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der finanziellen Mittel. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit unterteilt.

§ 53 *Anhang*

Der Anhang der Jahresrechnung

- a. führt an, in welchen Bereichen infolge übergeordneten Rechts Abweichungen gegenüber den allgemeinen Rechnungslegungsgrundsätzen zu verzeichnen sind,
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen,
- c. enthält einen Anlagespiegel und einen Rückstellungsspiegel,
- d. enthält einen Beteiligungsspiegel,
- e. enthält einen Bericht über die Eventualverpflichtungen,
- f. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der finanziellen Risiken der Gemeinde von Bedeutung sind,
- g. zeigt im Eigenkapitalnachweis die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

§ 54 *Kostenrechnung*

¹ Die Gemeinden haben für alle Leistungen eine Kostenrechnung zu führen.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.

3. Konsolidierte Rechnung

§ 55

¹ Die Rechnungen von Gemeinde- und Zweckverbänden sowie von Organisationen, an denen die Gemeinde gemäss § 44 Absatz 1 des Gemeindegesetzes beteiligt ist, können konsolidiert werden.

² Sieht eine Gemeinde eine Konsolidierung vor, so gelten für die konsolidierten Einheiten die Bestimmungen über die Rechnungslegung dieses Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung, soweit dies für die Erstellung der konsolidierten Rechnung erforderlich ist.

4. Bilanzierung und Bewertung

§ 56 *Bilanzierungsgrundsätze*

¹ Vermögensteile werden aktiviert, wenn

- a. sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und
- b. ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann.

² Verpflichtungen werden passiviert, wenn

- a. ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt,
- b. ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und
- c. die Höhe des Mittelabflusses geschätzt werden kann.

§ 57 *Bewertungsgrundsätze*

¹ Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

² Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der ordentlichen Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.

§ 58 *Abschreibungen und Wertminderungen*

¹ Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einer Wertminderung unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

² Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

5. Gemeindefinanzstatistik

§ 59

¹ Die Gemeinden stellen sicher, dass sie die Anforderungen der Gemeindefinanzstatistik erfüllen.

² Sie sind verpflichtet, der Lustat Statistik Luzern die notwendigen Daten der Rechnung, des Budgets und der Planjahre zur Verfügung zu stellen.

V. Revision

§ 60 *Rechnungsprüfungsorgan*

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament wählen als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungskommission oder bestimmen ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle.

² Das Rechnungsprüfungsorgan kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Einsicht in die Akten der Gemeinde nehmen. Die Gemeindeorgane sind verpflichtet, die notwendigen Auskünfte zu geben.

§ 61 *Rechnungskommission*

¹ Die Rechnungskommission amtiert als Kollegialbehörde. Sie kann einzelne Prüfungsaufgaben Ausschüssen oder, je nach Höhe der damit verbundenen Ausgabe gestützt auf einen Beschluss der Stimmberechtigten, des Gemeindeparlaments oder des Gemeinderates, Dritten übertragen.

² Die kantonale Finanzaufsicht gemäss den §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes erlässt die erforderlichen Weisungen für die Rechnungsprüfung durch die Rechnungskommission.

§ 62 *Externe Revisionsstelle*

¹ Wird für die Prüfung eine externe Revisionsstelle bestimmt, hat diese die Anforderungen nach dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) vom 16. Dezember 2005 zu erfüllen.

² Für die externe Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft.

§ 63 *Fachorgan der Verwaltung*

Wird für die Prüfung ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung bestimmt, hat dieses die Anforderungen nach dem Revisionsaufsichtsgesetz zu erfüllen.

§ 64 *Aufgaben*

Das Rechnungsprüfungsorgan ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts. Es prüft namentlich

- a. die Jahresrechnung und die ihr zugrunde liegenden separaten Rechnungen gemäss § 46,
- b. die Verwendung und Abrechnung der Sonder- und Zusatzkredite,
- c. ob ein internes Kontrollsystem gemäss § 25 existiert.

§ 65 *Berichterstattung*

¹ Das Rechnungsprüfungsorgan erstattet dem Gemeinderat schriftlich umfassend Bericht. Der Bericht enthält Feststellungen über die Rechnungslegung, das interne Kontrollsystem sowie die Durchführung und das Ergebnis der Revision.

² Das Rechnungsprüfungsorgan fasst zuhanden der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments einen zusammenfassenden Bericht über das Ergebnis der Revision und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite. Es gibt zur Genehmigung der Jahresrechnung eine Empfehlung ab.

VI. Schlussbestimmungen

§ 66 *Änderung von Erlassen*

Die folgenden Erlasse werden gemäss Anhang geändert:

- a. Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004,
- b. Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988,
- c. Gesetz über die Korporationen vom 9. Dezember 2013,
- d. Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999,
- e. Steuergesetz vom 22. November 1999.

§ 67 *Übergangsbestimmungen*

Das Gemeindegesetz bleibt in Bezug auf den Finanzhaushalt anwendbar auf

- a. den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beschlossenen Voranschlags,
- b. den Entwurf und die Genehmigung der dazugehörenden Jahresrechnung.

§ 68 *Bilanzanpassungen*

¹ Als Grundlage für das Budget 2019 erstellen die Gemeinden bis zum 30. Juni 2018 eine angepasste Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2018. Diese enthält:

- a. die Neubewertung des Finanzvermögens nach den Verkehrswerten,
- b. die Neubewertung des Verwaltungsvermögens zum Anschaffungswert abzüglich der ordentlichen Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert,

- c. die Neubewertung der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungen,
- d. die Anpassung der übrigen Bilanzpositionen, sofern die Abweichungen von der alten zur neuen Bilanzierung oder Bewertung wesentlich sind.

² Die Wertveränderungen in der angepassten Bilanz werden zugewiesen

- a. der Neubewertungsreserve im Eigenkapital, wenn sie aus der Neubewertung des Finanzvermögens entstanden sind,
- b. den entsprechenden Fonds und Spezialfinanzierungen, wenn sie aus der Bewertung ihrer Bilanzpositionen entstanden sind, oder
- c. der Aufwertungsreserve im Eigenkapital für alle übrigen Wertveränderungen.

³ Basierend auf den Anpassungen gemäss den Absätzen 1 und 2 werden der Voranschlag 2018 und die Jahresrechnung 2018 nach den Vorgaben dieses Gesetzes neu dargestellt. Die angepasste Bilanz per 31. Dezember 2018 wird als Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019 übernommen.

⁴ Die Neubewertungsreserve wird per 1. Januar 2019 erfolgsneutral in den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag übergeführt.

⁵ Besteht nach der Überführung der Neubewertungsreserve ins Eigenkapital per 1. Januar 2019 immer noch ein Bilanzfehlbetrag, muss dieser durch eine zusätzliche Überführung von Aufwertungsreserven in der Höhe dieses Fehlbetrags eliminiert werden.

⁶ Im Weiteren erfolgt die erfolgsneutrale Überführung der Aufwertungsreserve in den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag jährlich im Umfang der Mehrabschreibung, welche durch die Aufwertung von Verwaltungsvermögen ausserhalb von Spezialfinanzierungen begründet ist.

⁷ Die Umsetzung der Absätze 1 bis 5 ist vom Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde zu prüfen und der kantonalen Finanzaufsicht gemäss den §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes einzureichen.

⁸ Über die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019 wird ein Bilanzanpassungsbericht erstellt. Sie ist der kantonalen Finanzaufsicht gemäss den §§ 99 ff. des Gemeindegesetzes einzureichen. Der Bilanzanpassungsbericht ist den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament bis zum 30. Juni 2019 zur Genehmigung vorzulegen.

§ 69 *Revision des Gemeinderechts*

Die Einwohnergemeinden passen ihre Gemeindeordnung und, soweit notwendig, das übrige Gemeinderecht bis zum 1. Januar 2018 an die Vorgaben dieses Gesetzes an.

§ 70 *Vollzugsverordnung*

Der Regierungsrat erlässt eine Vollzugsverordnung zu diesem Gesetz.

§ 71 *Vorzeitige Einführung*

Zur Unterstützung der Einführung dieses Gesetzes kann der Regierungsrat einzelnen Gemeinden gestatten, nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme des Gesetzes in einer allfälligen Volksabstimmung einzelne Bestimmungen des Gesetzes vorzeitig anzuwenden.

§ 72 *Inkrafttreten*

¹ Das Gesetz tritt mit Ausnahme von § 71 am 1. Januar 2018 in Kraft. § 71 tritt mit unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme des Gesetzes in einer allfälligen Volksabstimmung in Kraft.

² Das Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

a. Gemeindegesetz (SRL Nr. 150)

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Gegenstand*

Das Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation und der Zusammenarbeit der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht über die Gemeinden.

§ 2 *Absatz 2*

² Für die römisch-katholischen und die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden, die ihren Landeskirchen unterstellt sind, gilt das eigene landeskirchliche Recht. Soweit dieses keine Regelungen zur Organisation und zur Zusammenarbeit enthält, gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss.

§ 5 *Absatz 1*

¹ Die Gemeinde beschliesst über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung. Die zwingenden Bestimmungen dieses Gesetzes und des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom ... (FHGG) bleiben vorbehalten.

§ 7

wird aufgehoben.

§ 8 *Absatz 2*

² Die Stimmberechtigten wirken bei der politischen Führung der Gemeinde mit. Sie beteiligen sich mit Unterstützung des strategischen Controlling-Organs am strategischen Controlling des politischen Führungskreislaufes gemäss § 18 Absatz 2 FHGG, nehmen Wahlen vor und beschliessen über Sachgeschäfte.

§ 9 *Absatz 1*

¹ Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Planung der Gemeinde mindestens folgende Befugnisse:

- a. Kenntnisnahme von der Gemeindestrategie,
- b. Kenntnisnahme vom Legislaturprogramm,
- c. Kenntnisnahme vom Aufgaben- und Finanzplan,
- d. Anregung einer Planung und Kenntnisnahme von Planungsberichten.

§ 10 *Unterabsatz c*

Die Stimmberechtigten haben bei Wahlen und Sachgeschäften mindestens folgende Befugnisse:

c. Finanzgeschäfte:

- 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss sowie über die Nachtragskredite,
- 2. Genehmigung des Jahresberichts mit der Jahresrechnung,
- 3. Beschluss über die Sonder- und Zusatzkredite,
- 4. Genehmigung der Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite,
- 5. Abschluss von Konzessionsverträgen,
- 6. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt,
- 7. Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten dessen Zweckbindung begründet haben.

§ 11 *Kontrolle und Steuerung*

Die Stimmberechtigten haben mindestens folgende Kontroll- und Steuerungsbefugnisse über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates:

- a. Kenntnisnahme von den Berichten des strategischen Controlling-Organs gemäss § 19 Absatz 2 FHGG,
- b. Genehmigung des Jahresberichts des Gemeinderates mit dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans,
- c. Genehmigung der Jahresrechnung,
- d. Genehmigung der Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite.

§ 12 *Absatz 1*

¹ Die Stimmberechtigten können dem Gemeindeparlament in der Gemeindeordnung ihre Befugnisse beim strategischen Controlling des politischen Führungskreislaufs sowie bei den Wahlen und Sachgeschäften unter Vorbehalt von § 13 übertragen.

§ 13 *Absatz 1d (neu) sowie Absatz 2*

¹ Den Stimmberechtigten müssen folgende Befugnisse vorbehalten bleiben:

- d. Beschluss über die Anpassung des Steuerfusses.

² Folgende Geschäfte unterstehen mindestens dem fakultativen Referendum:

- a. Beschluss von Reglementen und Genehmigungen gemäss § 10 Unterabsatz b Ziffer 3,
- b. Beschlüsse über Sonder- und Zusatzkredite,
- c. Abschluss von Konzessionsverträgen,
- d. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteileinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt.

§ 17 *Absatz 3 (neu)*

³ Die Instrumente der politischen Planung umfassen:

- a. die Gemeindestrategie gemäss § 17a,
- b. das Legislaturprogramm gemäss § 17b,
- c. den Aufgaben- und Finanzplan gemäss den §§ 8 und 9 FHGG,
- d. das Budget gemäss den §§ 10–13 FHGG.

§ 17a *(neu)*

Gemeindestrategie

Der Gemeinderat erstellt spätestens zwei Jahre nach Beginn der Amtsdauer eine Gemeindestrategie mit langfristigen Zielen für die Gemeinde.

§ 17b *(neu)*

Legislaturprogramm

Gestützt auf die Gemeindestrategie erstellt der Gemeinderat ein Legislaturprogramm, in dem die Legislaturziele und die wichtigsten Massnahmen festgehalten werden. Der Aufbau des Legislaturprogramms orientiert sich an den Aufgabebereichen. Über dessen Umsetzung erstattet der Gemeinderat im Jahresbericht gemäss § 17 FHGG Bericht.

§§ 19 und 20

werden aufgehoben.

Zwischentitel vor den §§ 23 und 26 sowie §§ 23–28

werden aufgehoben.

§ 38 *Absatz 2b*

² Die Gemeindeinitiative ist unzulässig für folgende Geschäfte:

- b. Beschluss über das Budget und den Steuerfuss,

§ 50 *Unterabsatz c*

Der Gemeindeverband verfügt über mindestens folgende Organe:

- c. Kontrollstelle mit den im FHGG umschriebenen Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans.

Zwischentitel vor den §§ 69, 71, 73, 74, 80, 86, 91, 93, 95 und 97 sowie §§ 69–98 werden aufgehoben.

§ 101 *Unterabsatz b*

Die Gemeinde reicht der kantonalen Aufsichtsbehörde jährlich folgende Unterlagen ein:

- b. Planungsunterlagen: Gemeindestrategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan sowie Budget,

§ 102 *Absätze 1 und 2*

¹ Die kantonale Aufsichtsbehörde prüft soweit erforderlich, ob die Organisation und die Führungsprozesse der Gemeinde mit den Bestimmungen dieses Gesetzes und denjenigen des FHGG vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für die rechtsstaatliche Steuerung erfüllt.

² Sie prüft jährlich, ob das Budget und das Legislaturprogramm, der Aufgaben- und Finanzplan sowie der Jahresbericht mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit den Buchführungsvorschriften und den verlangten Finanzkennzahlen, vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts erfüllt.

b. Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 38 *Absatz 2a*

Bei Gemeindeabstimmungen im Urnenverfahren erhalten die Stimmberechtigten der Gemeinde spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zusätzlich

- a. die Abstimmungsvorlage, vom Jahresbericht mit der Jahresrechnung und vom Budget jedoch nur einen Auszug,

§ 118 *Absatz 1*

¹ Budget, Jahresbericht, Reglemente und andere aus mehreren Teilen zusammengesetzte Vorlagen werden, wenn Eintreten beschlossen ist, in zweckmässiger Aufteilung im Einzelnen beraten.

c. Gesetz über die Korporationen (SRL Nr. 170)

Das Gesetz über die Korporationen vom 9. Dezember 2013 wird wie folgt geändert:

§ 49 *Absatz 3*

³ Sie können den Voranschlag auch als eine zusammengefasste Form des HRM, ergänzt mit den Konti der Kostenrechnung (Modell Kore) oder als Globalbudget für die ganze Verwaltung oder Teile davon nach den Grundsätzen der WOV vorlegen.

d. Gesetz über die Volksschulbildung (SRL Nr. 400a)

Das Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 wird wie folgt geändert:

§ 46 *Absatz 2c und e*

Der Gemeinderat

- c. erstellt seine mehrjährige Sach- und Finanzplanung, seine Kreditanträge sowie das Budget und die Rechenschaftsberichte im Bereich des kommunalen Volksschulangebots gestützt auf die Anträge der Schulpflege,
- e. prüft die Einhaltung des Budgets für die Volksschule im Sinn der Rechtskontrolle,

§ 47 *Absatz 2a und h*

Die Schulpflege

- a. legt die Ausgestaltung und die Organisation des vom Gemeinderat festgelegten kommunalen Volksschulangebots der Gemeinde im Rahmen der kantonalen Vorgaben und des Budgets auf Antrag der Schulleitung fest,
- h. verfügt über die von den Stimmberechtigten bewilligten Betriebsmittel der Erfolgsrechnung und teilt diese auf Antrag der Schulleitung auf die Schulen auf,

e. Steuergesetz (SRL Nr. 620)

Das Steuergesetz vom 22. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 236 *Absatz 2*

² Die Stimmberechtigten der Gemeinden setzen jährlich mit dem Budget die zu beziehenden Gemeindesteuern in gleichen Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen und Einkommen, Gewinn und Kapital fest.

AFP 2015-18

Mustergemeinde

Politische Führung

Leistungsauftrag*

Der Aufgabenbereich Politische Führung umfasst die Leistungsgruppen

- Einwohnerrat,
- Wahlen und Abstimmungen,
- Gemeinderat und Kommissionen.

Die politischen Behörden setzen die Ziele, leiten zeitgerecht die notwendigen Problemlösungsprozesse ein und sind dafür besorgt, dass der Souverän entscheiden kann und diese Entscheide korrekt umgesetzt werden.

- Einwohnerrat: Zeit- und sachgerechte Beschlussfassung über die in den Zuständigkeitsbereich des ER fallenden Geschäfte.
- Gemeinderat: Führen der Verwaltung sowie Beschlussfassung und Vollzug der Aufgaben, welche in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates als Exekutive fallen.
- Wahlen und Abstimmungen: Organisation, Administration und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen

Bezug zur Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Effizienzsteigerung durch Verbesserung der Abläufe und Strukturen

Erhöhung der Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner mit den Leistungen der Gemeinde

Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze in der Gemeindeverwaltung

Lagebeurteilung

Die finanziellen und personellen Ressourcen der Gemeinde sind knapp. Dies bedingt, laufend nach Optimierungen zu suchen und die Gemeindeaufgaben auf das Notwendigste zu beschränken. Es ist zu prüfen, ob in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden gewisse Aufgaben günstiger erbracht werden können.

Viele Entscheide mit grossen Kostenfolgen werden ausserhalb der Gemeinde getroffen. Eine Vertretung der Gemeinde in Gremien von ausserkommunalen Organisationen kann helfen, früher zu Informationen zu gelangen und Einfluss auf Entscheide zu nehmen.

Bei der Gewinnung von Mitarbeitenden stehen wir in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern. Mit Anpassungen der Gemeindestrukturen sollen die Stellenprofile interessanter werden.

Die Lagebeurteilung hat sich gegenüber dem letzten AFP nicht verändert.

Chancen / Risikenbetrachtung

Chance/Risiko	Mögliche Folgen	Priorität	Massnahmen
Chance: Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	Erbringung von Dienstleistungen zu tieferen Kosten oder in besserer Qualität	mittel	Gespräche mit Nachbargemeinden aufnehmen nach Ablauf- und Prozessanalyse
Risiko: Abhängigkeit von Entscheiden, die ausserhalb der Gemeinde getroffen werden, die jedoch grosse Kostenfolgen haben.	Eigenes Budget kann nicht mehr autonom gesteuert werden.	hoch	Repräsentanz in ausserkommunalen Gremien anstreben und Einfluss auf Entscheide nehmen.

Massnahmen und Projekte

(Kosten in Tausend CHF)	Status	Kosten Total	Zeitraum	ER/IR	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Ablauf- und Prozessanalyse zur Anpassung der Gemeindestrukturen	Start 2014	100	2014-2015	ER	50	50			
Zentrumsgestaltung	Einw.-Rat 7.11.2014 Abstimmung 9.2.15	3'500	2016-2018	IR			1'000	1'000	1'500

(Kosten in Tausend CHF)	Status	Kosten Total	Zeitraum	ER/IR	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Vertretung der Gemeinde in ausserkommunalen Gremien anstreben	läuft	-	bis auf Weiteres						
Zusammenarbeitsformen prüfen	läuft	-	2015						

Messgrössen

Messgrösse	Art	Zielgrösse	R 2013	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Zufriedenheit mit Vorlagen für Einw.-Rat	% des Einw.-R.	>90%	>90%	>90%	>90%	>90%	>90%	>90%
Effizienz der Protokoll-Erstellung	Anzahl Tage bis Zustellung	7	-	-	7	7	7	7
Personalstellen	Vollzeitstellen	11	10.5	11.5	10.5	10.5	10.5	10.5
Sitzungen Einw.-Rat	Anzahl / in Std.	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58
Vorstösse/ Berichte und Anträge	Anzahl	60/40	70/40	60/40	70/40	70/40	70/40	70/40

Entwicklung der Finanzen

Erfolgsrechnung

(Kosten in Tausend CHF)		R 2013	B 2014	B 2015	Abw. %	P 2016	P 2017	P 2018
Saldo Globalbudget		1'528	1'419	1'414*	-0.35	1'467**	1'489**	1'417**
Total	Aufwand	1'546	1'435	1'430	-0.35	1'483	1'505	1'433
	Ertrag	18	16	16	0	16	16	16
Leistungsgruppen								
Einwohnerrat	Aufwand	184	154	173	12.33			
	Ertrag	0	0	0	0			
	Saldo	184	154	173	12.33			
Wahlen und Abstimmungen	Aufwand	134	137	115	-16.06			
	Ertrag	11	8	8	0			
	Saldo	123	129	107	-17.05			
Gemeinderat und Kommissionen	Aufwand	1'229	1'143	1'141	-0.17			
	Ertrag	7	8	8	0			
	Saldo	1'222	1'135	1'133	-0.17			

Investitionsrechnung

Ausgaben und Einnahmen (Kosten in Tausend CHF)	R 2013	B 2014	B 2015	Abw. %	P 2016	P 2017	P 2018
Ausgaben			*		1'000**	1'000**	1'500**
Einnahmen							
Nettoinvestitionen					1'000	1'000	1'500

Erläuterungen zu den Finanzen (inkl. Reporting zu Vorjahresbudget)

Keine grösseren Abweichungen bei Einwohner- und Gemeinderat.
Erneuerungswahlen 2015 und 2016 führen zu höheren Kosten

* Beschluss

**Kenntnisnahme

Leistungsauftrag*

Der Aufgabenbereich Bildung umfasst die Leistungsgruppen

- Kindergarten,
- Primarstufe,
- Sekundarstufe,
- Schulische Dienste,
- stufenübergreifend.

Gemäss §5 des Volksschulbildungsgesetzes vermittelt die Volksschule den Lernenden Grundwissen, Grundfertigkeiten und Grundhaltungen und fördert die Entwicklung vielseitiger Interessen.

Die Volksschule nimmt ergänzend zu Familie und Erziehungsberechtigten auf partnerschaftliche Weise den gemeinsamen Erziehungsauftrag wahr und berücksichtigt dabei die gesellschaftlichen Einflüsse.

Bezug zur Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Die Gemeinde fördert ein qualitativ gutes und für alle zugängliches Bildungsangebot, das die

Persönlichkeitsentwicklung der Lernenden optimal unterstützt.

Die Gemeinde hält an der Strategie der Quartierschulhäuser fest, stellt eine angemessene Infrastruktur und die nötigen Ressourcen zur Umsetzung des Bildungsauftrags für die Schule und weiterer gesellschaftlicher Bedürfnisse zur Verfügung.

Lagebeurteilung

Die Volksschule ist gut positioniert, was durch interne und externe Evaluationen bestätigt wird. Um die Werterhaltung der Schulanlagen sicherzustellen, bedarf es in den nächsten Jahren zusätzlicher finanzieller Mittel. Ausserdem sind die Räumlichkeiten auf die steigenden Schülerzahlen auszurichten. Weiter ist die Umsetzung der kantonalen Vorgaben betreffend Lehrplan 21, 2-Jahres-Kindergarten und integrative Förderung eine Herausforderung für die Volksschule.

Chancen / Risikenbetrachtung

Chance/Risiko	Mögliche Folgen	Priorität	Massnahmen
Risiko: Steigende Schülerzahlen aufgrund Bevölkerungswachstum	Kostensteigerung, fehlende Infrastruktur	hoch	Aktualisierung der Schulraumplanung, bei Planung des neuen Kindergartens auf multiple Nutzungsmöglichkeiten achten.
Risiko: Neue Projekte und Vorgaben, die vom Kanton angestossen werden.	Höhere Kosten, Überlastung der Lehrpersonen.	mittel	Für konzeptionelle Umsetzung der neuen Vorgaben Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden suchen.

Massnahmen und Projekte

(Kosten in Tausend CHF)	Status	Kosten Total	Zeitraum	ER/IR	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Neuer Kindergarten	Umsetzung	2'000	2016-2017	IR			500	1'500	
Aufbau 2-Jahres-Kindergarten	Umsetzung	646	2016-2018	ER			250	250	146
IF auf Sek-I-Stufe	Umsetzung	367	2015-2018	ER		164	86	212	117

Messgrössen

Messgrösse	Art	Zielgrösse	R 2013	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Durchschnittliche Klassengrösse	Anzahl Schüler	19	18.9	18.3	18.2	18.3	18.3	18.4
Genügende Anzahl Kindergartenplätze	Anzahl Plätze		322	357	377	423	475	480
Personalstellen	Vollzeitstellen	175	174	174	174	175	175	175

Messgrösse	Art	Zielgrösse	R 2013	B 2014	B 2015	P 2016	P 2017	P 2018
Anzahl Lernende / Anzahl Klassen	Anzahl	2'448 / 136	2'513 / 133	2'476 / 135	2'472 / 136	2'502 / 138	2'520 / 140	2'538 / 141
Kosten pro Schüler/in	CHF	18'278 (Durchschnitt Kanton)	12'582	12'750	13'141	13'179	12'983	13'000

Entwicklung der Finanzen

Erfolgsrechnung

(Kosten in Tausend CHF)		R 2013	B 2014	B 2015	Abw. %	P 2016	P 2017	P 2018
Saldo Globalbudget		17'074	18'294	18'372*	0.43	18'400**	18'450**	18'500**
Total	Aufwand	30'507	31'513	31'352	-0.51	31'360	31'400	31'500
	Ertrag	13'433	13'219	12'980	-1.81	12'960	12'950	13'000
Leistungsgruppen								
Kindergarten	Aufwand	2'044	2'609	2'988	14.53			
	Ertrag	716	771	921	19.46			
	Saldo	1'328	1'838	2'061	12.46			
Primarstufe	Aufwand	13'567	13'275	12'899	-2.83			
	Ertrag	7'335	6'721	6'813	1.37			
	Saldo	6'232	6'554	6'086	-7.14			
Sekundarstufe	Aufwand	10'309	10'920	10'471	-4.11			
	Ertrag	5'088	5'373	4'849	-9.75			
	Saldo	5'301	5'547	5'622	1.35			
Schulische Dienste	Aufwand	793	789	733	-7.10			
	Ertrag	44	29	30	3.45			
	Saldo	749	760	703	-7.50			
stufenübergreifend	Aufwand	3'794	3'920	4'261	8.70			
	Ertrag	330	325	367	12.92			
	Saldo	3'464	3'595	3'894	8.32			

Investitionsrechnung

Ausgaben und Einnahmen (Kosten in Tausend CHF)	R 2013	B 2014	B 2015	Abw. %	P 2016	P 2017	P 2018
Ausgaben			800*		8'200**	13'500**	4'500**
Einnahmen							
Nettoinvestitionen					8'200	13'500	4'500

Erläuterungen zu den Finanzen (inkl. Reporting zu Vorjahresbudget)

Keine grösseren Abweichungen gegenüber dem Vorjahresbudget, ausser bei den Investitionen, wo jährliche Schwankungen nicht ungewöhnlich sind.

Für die Finanzplanperiode wird mit einem Wachstum des Personalaufwands von 1.5% gerechnet.

Für die Anforderungen betreffend familienergänzende Betreuung sind bei den Schulräumen Anpassungen nötig.

Für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres sind bis 2017/2018 jährlich Kapazitätserweiterungen nötig.

* Beschluss

**Kenntnisnahme

Glossar

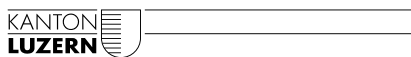
Abschreibungen	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsursache kann technischer (Verschleiss durch Gebrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen u.Ä.) sein. Im FHGG werden Anlagen des Verwaltungsvermögens je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Bei Anlagen des Finanzvermögens gibt es periodisch Verkehrswertanpassungen.
Aktiven	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Reihenfolge der Aktiven entspricht in der Regel der Liquidierbarkeit. Sie sind unterteilt in Umlauf- und Anlagevermögen. Das Anlagevermögen wiederum ist unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
Aktivierungsgrenze	Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab welchem eine Anlage aktiviert werden soll. Die Aktivierungsgrenze wird in der Verordnung festgelegt.
Anlage	Anlagen sind von den Ausgaben zu unterscheiden. Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern. Darlehen, Grundstücke oder der Erwerb von Beteiligungen können demzufolge sowohl Ausgaben als auch Anlagen sein. Sie werden dementsprechend dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeteilt. Zahlungen zur Tilgung von Schulden sind keine Ausgaben.
Anlagebuchhaltung	Die Anlagebuchhaltung stellt eine Subbuchhaltung des Anlagevermögens dar. Erfasst werden die Vermögenswerte (inkl. Darlehen und Beteiligungen) die über mehrere Jahre genutzt werden (Anlagegüter). Sie gibt Auskunft über die Zusammensetzung der entsprechenden Positionen in der Bilanz (z. B. Anschaffungswert, Veränderungen aus Neubewertungen, Abschreibungen, Zugänge, Abgänge, Anlagerestwert, verbleibende Abschreibungsdauer). Die Anlagebuchhaltung dient zur Ermittlung der kalkulatorischen Kosten in der Kostenrechnung (Abschreibungen und Zinsen). Im Gegensatz zu den Gemeinden in den meisten anderen Kantonen verfügen die Luzerner Gemeinden bereits über eine Anlagebuchhaltung. Dank dieser Vorarbeit ist der Aufwand für die Neubewertung des Anlagevermögens tiefer als für Gemeinden in anderen Kantonen.
Anlagekategorie	Die Anlagekategorien bezeichnen die möglichen Arten von Anlagegütern. Die Abschreibungssätze (siehe Abschreibung) unterscheiden sich je nach Anlagekategorie.
Anlagespiegel	Der Anlagespiegel befindet sich im Anhang zur Bilanz. Er informiert über die Wertentwicklung der einzelnen Bilanzpositionen des Anlagevermögens.
Anlagevermögen	Das Anlagevermögen zeichnet sich durch die Nutzung der Vermögensgüter über mehrere Jahre aus im Gegensatz zur direkten Nutzung des Umlaufvermögens. Das Anlagevermögen umfasst sowohl Positionen des Finanz- wie auch des Verwaltungsvermögens.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	Der AFP zeigt die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in mindestens drei weiteren Planjahren. Er ersetzt die bisherigen Dokumente Voranschlag und Finanz- und Aufgabenplan (FAP).
Aufgabenbereich	Zusammenfassung von Staatsaufgaben nach fachlichen Gesichtspunkten. Im Idealfall entsprechen die einer Verwaltungseinheit zugewiesenen Aufgaben einem Aufgabenbereich. Pro Aufgabenbereich wird ein Globalbudget mit politischem Leistungsauftrag sowie allenfalls ein Investitionskredit gesprochen.
Aufwand	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Aufwertungsreserve	Das Konto "Aufwertungsreserve" (295) dient im Fall der Bewertung nach dem True-and-fair-view-Prinzip und bei einem überhöhten Stand der Reserven nach

	Neubewertung dazu, in den Folgejahren die - allfällig überhöhten -Abschreibungen erfolgsneutral darüber zu verbuchen, sodass diese Abschreibungen in den Folgejahren nicht erfolgswirksam sind bzw. den Steuerfuss nicht unverhältnismässig belasten.
Ausgaben	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgaben bedürfen einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung.
Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag	Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen.
Bestandesrechnung	Die Bestandesrechnung wird neu Bilanz genannt.
Beteiligung	Als Beteiligung gilt im FHGG nicht nur eine rechtlich selbständige Organisation, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an der die Gemeinde finanziell beteiligt ist. Eine Organisation gilt vielmehr auch dann als Beteiligung, wenn die Gemeinde personell Einfluss hat, sei es über die Wahl des strategischen Leitungsorgans oder durch den Einsitz im strategischen Leitungsorgan.
Beteiligungsspiegel	Der Beteiligungsspiegel zeigt alle kapitalmässigen Beteiligungen sowie diejenigen Unternehmen auf, welche das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst. Er ist Teil des Anhangs zur Jahresrechnung.
Bewertungsgrundsätze	Bewertungsgrundsätze sind die Grundsätze, nach denen in der Rechnungslegung Bilanzpositionen bewertet werden. Im FHGG werden die Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der ordentlichen Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.
Bilanz	Die Bilanz ist die Aufstellung der Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft). Die Bilanz wurde bisher Bestandesrechnung genannt.
Bruttodarstellung	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).
Budget	Das Budget ist die zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge des Gemeinwesens für ein Jahr. Im Gemeindegesetz wurde für das Budget bisher der Begriff "Voranschlag" verwendet. Neu ist das Budget Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans.
Budgetkredit	Mit dem Budgetkredit ermächtigen das Parlament oder die Stimmberechtigten den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Das Budget enthält für jeden Aufgabenbereich je einen Budgetkredit der Erfolgsrechnung (Saldo von Aufwand und Ertrag) und der Investitionsrechnung (Ausgaben). Reicht ein Budgetkredit nicht aus, ist beim Parlament oder den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.
Controlling	Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung definiert. Controlling umfasst Tätigkeiten sowohl auf der strategischen wie auch auf der betrieblichen (operativen) Ebene. Strategisches Controlling: Das strategische Controlling umfasst Planung, Entscheidung, Kontrolle und Steuerung des politischen Führungskreislaufes. Operatives Controlling: Das operative Controlling umfasst die unterjährige Steuerung im betrieblichen Führungskreislauf (Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung).
durchlaufende Beiträge	Durchlaufende Beiträge sind Beiträge, die die Gemeinde von andern Gemeinwesen (in erster Linie Bund und Kanton) erhält und an Dritte weitergeben muss. Sie sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
Eigenkapital	Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist das Eigenkapital derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).
Eigenkapitalnachweis	Der Eigenkapitalnachweis ist eine Rechnung, in der die Ursachen der Veränderungen in einzelnen Bestandteilen des Eigenkapitals (Reserven, Fonds, Eigenkapital im engeren Sinne) aufgezeigt werden. Er ist im FHGG neu Bestandteil der Jahresrechnung.

Einnahmen	Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung stellt die Aufwendungen den Erträgen gegenüber. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung). Die Erfolgsrechnung wurde bisher Laufende Rechnung genannt.
Ertrag	In der Buchhaltung erfasster Wertzuwachs (Einnahmen und buchmässige Erträge wie Rechnungsabgrenzungen für noch nicht fakturierte Leistungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Eventualverpflichtungen	Tatbestände, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung der Gemeinde ergeben kann.
Finanzstatistik	Die Finanzstatistik ist eine Synthesestatistik und stellt die Ausweise der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen) sowie die Struktur ihrer Ausgaben, gegliedert nach Aufgabengebieten, auf eine vergleichbare Grundlage. Davon abgeleitet werden gesamtwirtschaftliche Kennziffern wie die Staats-, die Defizit-, die Fiskal- und die Schuldenquote des Staates.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die nicht unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.
Fonds	Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben.
Fremdkapital	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Es wird in kurz- und langfristiges Fremdkapital gegliedert.
Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit	Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ist der Saldo aus finanzwirksamen Erträgen und finanzwirksamen Aufwendungen, welche sich aus der betrieblichen Tätigkeit ergeben. Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ein Indikator dafür, wie gut es gelungen ist, Zahlungsmittelüberschüsse zu erwirtschaften. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit	Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit ist der Saldo aus Finanzeinnahmen (z.B. Dividenden, Zinserträge usw.) und Finanzausgaben (Zinsaufwand, Darlehens tilgung usw.). Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit eine Kennzahl, die hilft, zukünftige Ansprüche von Kapitalgebern gegenüber dem öffentlichen Gemeinwesen abzuschätzen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Investitionstätigkeit	Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit ist der Saldo aus Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben, bereinigt um nicht kassawirksame Posten. Bei öffentlichen Gemeinwesen ist dieser Saldo meist negativ, da die öffentlichen Investitionen nicht durch Investitionseinnahmen gedeckt sind. Die Kennzahl gibt an, wieviele Aufwände für Ressourcen getätigt werden, welche künftige Erträge und Geldflüsse generieren sollen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt.
Gemeindestrategie	Für die langfristige Planung (ca. 10 Jahre) erstellt die Gemeinde eine Gemeindestrategie. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Wahl der Struktur der Gemeindestrategie ist die Gemeinde frei.
Globalbudget	Im Rahmen des FHGG gilt als Globalbudget der Erfolgsrechnung der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag je Aufgabenbereich. Die Aufteilung der Mittel liegt in der Kompetenz der entsprechenden Verwaltungseinheit.
HRM	Abkürzung für Harmonisiertes Rechnungsmodell. Im Januar 2008 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren das neue Hand-

	buch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) publiziert.
Internes Kontrollsystem (IKS)	Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen der Gemeinde zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und um die ordnungsgemässe Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das interne Kontrollsystem ist Bestandteil des Risikomanagements.
interne Verrechnungen	Kosten und Erlöse zwischen den Dienststellen werden über die interne Verrechnung getätigt. Die Basis für die Verrechnung ist eine Leistungsvereinbarung zwischen Leistungserbringerin und Leistungsempfängerin. Die Buchung muss über die Kostenart des Erbringers mit 49nnnnnn und des Empfängers mit 39nnnnnn erfolgen. Interne Verrechnungen sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
Investitionsanteil	Diese Kennzahl zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen auf.
Investitionsausgaben	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, insbesondere Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ferner Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionseinnahmen	Einnahmen aus der Veräusserung von Sachanlagen und Rückerstattungen von Investitionsbeiträgen, eingehende Investitionsbeiträge, Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens und Rückzahlungen oder Verkäufe von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionsrechnung	Element der Jahresrechnung, in dem die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenübergestellt werden.
Jahresbericht	Rechenschaftsbericht des Gemeinderates an das Parlament oder die Stimmberechtigten über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und die Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr. Der Jahresbericht enthält insbesondere den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms, die Berichte zu den Aufgabenbereichen und die Jahresrechnung.
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Sie umfasst den Finanzhaushalt der Gemeinde.
Kapitaldienstanteil	Mass für die Belastung des Haushalts durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (=Kapitaldienst) belastet ist.
Kreditüberschreitung, bewilligte	Die bewilligte Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Budgetkredites durch den Gemeinderat.
Kreditübertragung	Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mittels Kreditübertragung auf die neue Rechnung übertragen werden.
Legislaturprogramm	Für die mittelfristige Planung (4 Jahre) wird das Legislaturprogramm erstellt. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Die Struktur orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie. Die Zielerreichung wird jährlich geprüft und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert. Das Legislaturprogramm wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt.
Leistungsauftrag (politischer, betrieblicher)	Politischer Leistungsauftrag: Auftrag, den die Stimmberechtigten oder das Parlament einem Aufgabenbereich zuordnen und dessen Erfüllung sie mit der Bereitstellung eines Globalbudget finanzieren. Die politischen Leistungsaufträge sind Teil des Aufgaben- und Finanzplans. Betrieblicher Leistungsauftrag: Der Gemeinderat gibt seinen nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Rahmen seiner rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Er legt darin auch die Art und Weise der Auftragserfüllung fest.
Leistungsvereinbarung	Analog zu Leistungsaufträgen innerhalb der Verwaltung werden für Leistungen, die ausserhalb der Verwaltung erbracht werden, Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

	Eine Leistungsvereinbarung regelt insbesondere die zu erfüllende Aufgaben, die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung, die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgets durch die Stimmberechtigten oder das Parlament sowie die Berichterstattung über die Leistungserbringung.
Nachtragskredite	Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites.
Nettoinvestitionen	Saldo zwischen Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben.
Neubewertungsreserve	Das Konto "Neubewertungsreserve" dient dazu, dass Auf- oder Abwertungen des Finanzvermögens im Zeitpunkt der Neubewertung nicht erfolgswirksam sind bzw. keine unverhältnismässigen Auswirkungen auf den Steuerfuss haben.
operatives Ergebnis	Das operative Ergebnis ist der Erfolg aus der operativen Tätigkeit des Gemeinwesens. Es ist die Summe des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und des Ergebnisses aus der Finanzierung.
Passiven	Auf der Passivseite wird in der Bilanz ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital (d.h. die finanziellen Mittel) im Rahmen der Finanzierung (Mittelbeschaffung) beschafft wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
Qualitätsmanagement	Unter Qualitätsmanagement werden alle aufeinander abgestimmten Tätigkeiten zum Leiten und Lenken der Gemeinde verstanden. Diese zielen darauf ab, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können und dass mit den erbrachten Leistungen die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen auf Dauer bestmöglich erfüllt werden können. Explizit wird unter dem Begriff Qualitätsmanagement für die Gemeinden nicht ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem verstanden, welches zertifiziert werden soll. Das Qualitätsmanagement soll als Führungsinstrument für die Gemeindeverantwortlichen dienen, indem sämtliche Tätigkeiten einem Regelkreis folgen.
Rechnungsperiode	Die Rechnungsperiode ist der Zeitraum, auf den sich die Erfolgsrechnung bezieht. Sie beträgt meist ein volles Jahr (Rechnungsjahr).
Restatement	Ein Restatement bezeichnet den Vorgang der rückwirkenden Neudarstellung von Rechnungselementen infolge von geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen. Es beinhaltet insbesondere eine Bilanzanpassung auf Grund der Neubewertung von Aktiven und Passiven (Umstellung auf Rechnungslegung nach FHGG).
Risiko / Risikomanagement	Unter dem Begriff Risiko werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und/oder die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde haben. Die Risiken werden im Risikomanagement systematisch bewirtschaftet.
Rückstellungen	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss ist. Zudem können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie der Empfänger bestehen.
Rückstellungsspiegel	Der Rückstellungsspiegel ist eine Aufstellung aller bestehenden Rückstellungen.
Selbstfinanzierungsanteil	Diese Kennzahl zeigt auf, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.
Selbstfinanzierungsgrad	Bisher verwendete Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil seiner Nettoinvestitionen die Gemeinde aus eigenen Mitteln finanzieren kann.
Sonderkredite	Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative. Er ist die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Reicht er nicht aus, ist rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen.
Spezialfinanzierung	Eine Spezialfinanzierung ist die vollständige oder teilweise Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Aufgaben.
Umlaufvermögen	Teil des Vermögens, welcher direkt bei der Betriebstätigkeit verwendet wird.
Zusatzkredite	Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Sonderkredites.



Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

