

2.5 Controlling

2.5.1 Grundlagen

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 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-Organs*

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-Organs.

§ 20 *Organisation des strategischen Controlling-Organs*

¹ Die Aufgaben des strategischen Controlling-Organs 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

¹ 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.

Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**§ 14 Operatives Controlling**

¹ Bei der Festlegung des operativen Controlling-Systems hat der Gemeinderat insbesondere den Ablauf, den Umfang, die Periodizität, den Empfängerkreis und die Dokumentation zu regeln.

2.5.2 Definition

Das Handbuch richtet sich an Mitglieder der Controlling-Kommissionen von Luzerner Gemeinden sowie an Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen von Gemeinden mit Parlament. Als praxisorientiertes Hilfsmittel soll es die Tätigkeiten dieser Kommission unterstützen und erleichtern.

2.5.3 Rolle der einzelnen Organe

Grundsätzlich können folgende überwachende Tätigkeiten unterschieden werden: Aufsicht, Prüfung, Controlling, Geschäftsprüfung und Kontrolle.

	Organ	Merkmale der Tätigkeit
Aufsicht	Regierungsrat	- Verfügung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen respektive Weisungen, gegenüber der Gemeinde oder Mitgliedern ihrer Organe (GG § 104)
	Kantonale Aufsicht	- Weisungsberechtigt - Umfang der Tätigkeiten aufgrund des Gemeindegesetzes (GG § 99 ff) - Durchsetzung der Mindestanforderungen an die Gemeinden (GG § 99)
Prüfung	Rechnungsprüfungsorgan: Rechnungskommission, externe Revisionsstelle oder selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung ¹	- Weder weisungsgebunden noch weisungsberechtigt - Empfehlungen an Stimmberechtigte und Gemeinderat
Controlling	- Controlling-Kommission oder Rechnungskommission	- Begleitung des politischen Führungskreislaufes zwischen dem Gemeinderat und den Stimmberechtigten - Beurteilung von bestimmten Führungsinstrumenten, teilweise beratende Funktion (FHGG § 19)

¹ Im Kanton Luzern hat bisher ausschliesslich die Stadt Luzern ein Fachorgan für die Rechnungsprüfung (Finanzinspektorat) eingesetzt. Darauf wird im Folgenden nicht weiter eingegangen.

	Organ	Merkmale der Tätigkeit
	- Gemeinderat / Gemeindeverwaltung	- Strategisches und operatives Controlling, u.a. Interpretation der Resultate des Rechnungswesens sowie Reporting für Entscheidungsträger
Geschäftsprüfung²	Legislative bei Parlamentsgemeinden, meistens wird eine separate Kommission eingesetzt (z.B. Geschäftsprüfungskommission des Einwohnerrates) In Gemeinden ohne Parlament kann der Gemeinderat die Controllingkommission mit der Prüfung der Geschäftsführung beauftragen.	- Prüfung der Geschäftsführung der Exekutive (Gemeinderat und Verwaltung)
Kontrolle	Gemeinderat	- Kontrolle der Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung. Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung für die Gemeindeverwaltung (GG § 18)
	Gemeindeverwaltung	- Kontrollen der Tätigkeiten durch Mitarbeitende und Vorgesetzte

2.5.4 Abgrenzung operatives zu strategischem Controlling

2.5.4.1 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. Bei der Festlegung des operativen Controlling-Systems hat der Gemeinderat insbesondere den Ablauf, den Umfang, die Periodizität, den Empfängerkreis und die Dokumentation zu regeln.

2.5.4.2 strategisches Controlling

Das strategische Controlling umfasst Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung im politischen Führungskreislauf. Die Stimmberechtigten und das Gemeindeparlament beteiligen sich am strategischen Controlling (Controlling-Kommission) im Rahmen ihrer Befugnisse gemäss dem Gemeindegesetz und dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

Das strategische Controlling-Organ (Controlling-Kommission) berät Geschäfte vor, die den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unterbreitet werden, insbesondere den Aufgaben- und Finanzplan, den Budgetentwurf, den Jahresbericht, Finanzgeschäfte und Entwürfe von rechtsetzenden Erlassen.

Die beratende Funktion des strategischen Controlling-Organs umfasst keine aktive Mitarbeit bei der Erarbeitung der entsprechenden Vorlagen. Von einer solchen ist abzusehen.

² Die überwachende Tätigkeit "Geschäftsprüfung" unterscheidet sich von der Aufgabe der Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates gemäss Gemeindegesetz. Die Kontrolle der Geschäftstätigkeit erfolgt anhand des Jahresberichtes und ist somit weniger umfassend als eine Geschäftsprüfung.

Die Aufgaben des strategischen Controlling-Organs dürfen weder einem selbständigen und unabhängigen Fachorgan der Verwaltung noch einer externen Revisionsstelle übertragen werden.

2.5.5 Funktionsdiagramm

Das folgende Funktionendiagramm zeigt die Abgrenzung der Aufgaben der Controlling-Kommission, des Rechnungsprüfungsorgans sowie weiterer Beteiligten. Die Funktionen werden gemäss Gemeindegesetz aufgeführt. Die Gemeinden können die Funktionen in einem rechtsetzenden Erlass weitergehend regeln.

	Stimmberechtigte bzw. Gemeindeparlament	Gemeinderat	externe Revisionsstelle, (in Zusammenarbeit mit Controlling-Kommission)	Rechnungskommission (ohne Controlling-Kommission)	Controlling-Kommission	Verwaltung	Kantonale Aufsicht
Gemeindestrategie	K	V			Ber	B	
Legislativplanung	K	V			Ber	B	
Evtl. Planungsberichte	K	V			Ber	B	
Evtl. Anregung einer Planung (§ 9 GG)	K	V			Ber	B	
Rechtsetzung (§ 10 lit. b GG)	G	A			P, Be, E	B	
Aufgaben- und Finanzplan, (Aufgabenbereiche mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget der ER und IR sowie gestufte Erfolgsrechnung inkl. Steuerfuss)	G Teil Budget, K Teil Planjahre	V, A		P, Be, E	P, Be, E	B	Ap
Nachtragskredit	G	V, A		P, Be, E	P, Be, E	B	Ap
Sonder- und Zusatzkredit (Bewilligung)	G	V, A		P, Be, E	P, Be, E	B	
Sonder- und Zusatzkredit (Abrechnung)	G	V, A	P, Be, E	P, Be, E		B	
Betrieblicher Leistungsauftrag		G				B	
Jahresbericht (§ 17 FHGG) exkl. Jahresrechnung	G	V, A		P, Be, E	P, Be, E	B	Ap
Jahresrechnung (§ 46 FHGG)	G	V, A	P, Be, E	P, Be, E		B	Ap
internes Kontrollsystem (§ 25 FHGG)		V	P, Be, E (§§ 64 c und 65 FHGG)	P, Be, E (§§ 64 c und 65 FHGG)		B	

Legende

A	=	Antragstellung
Ap	=	Aufsichtsrechtliche Prüfung
B	=	Bearbeitung
Be	=	Bericht an Stimmberechtigte und Gemeinderat
Ber	=	Beratung
E	=	Empfehlung über Genehmigung
G	=	Genehmigung
K	=	Kenntnisnahme
P	=	Prüfung
V	=	Verantwortung

2.5.6 Rechte und Aufgaben des strategischen Controlling-Organs (Controlling-Kommission)

2.5.6.1 Informationsrechte

Gegenüber den Stimmberechtigten ist der Gemeinderat für politische Fragen zuständig. Daher stehen der Controlling-Kommission nicht das gleiche Akteneinsichtsrecht und das gleiche Befragungsrecht zu wie dem Rechnungsprüfungsorgan. Der Gemeinderat bestimmt, welche Akten der Controlling-Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden, §19 Abs. 3 FHGG. Falls die zur Verfügung gestellten Unterlagen zur Erfüllung des Auftrages nicht genügen, ist dies im internen Bericht festzuhalten und mit dem Gemeinderat zu besprechen.

Die Gemeinde kann in einem rechtsetzenden Erlass weitere Regelungen zum Akteneinsichtsrecht treffen und zusätzlich die Auskunftspflicht der Gemeindeorgane regeln. Davon haben insbesondere Parlamentsgemeinden Gebrauch gemacht, die für die parlamentarische Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommission Informationsrechte kennen, die über diejenigen von § 19 Abs. 3 FHGG hinausgehen.

2.5.6.2 Aufgaben

Die Controlling-Kommission ist eine Art Ausschuss der Stimmberechtigten, welche den politischen Führungskreislauf zwischen dem Gemeinderat und den Stimmberechtigten begleitet. Die Qualität der politischen Arbeit soll damit gewährleistet sein. Die Controlling-Kommission erstattet den Stimmberechtigten und dem Gemeinderat Bericht über das Ergebnis ihrer Tätigkeit. Die Stimmberechtigten verfügen somit bei ihren Entscheiden über vorgeprüfte Informationen, die bereits beurteilt worden sind. Gestützt auf die Tätigkeit der Controlling-Kommission sind die Stimmberechtigten besser in der Lage, ihre Funktion der strategischen Steuerung und Kontrolle des Gemeinderats wahrzunehmen.

Gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (§19, FHGG) hat **die Controlling-Kommission oder die Rechnungskommission bei Gemeinden ohne Controlling-Kommission** (nicht aber die externe Revisionsstelle) die nachfolgend aufgeführten Aufgaben. Die Gemeinden können weitergehende Bestimmungen in einem rechtsetzenden Erlass (z.B. Gemeindeordnung) vorsehen.

Führungs-instrument	Aufgaben	Berichterstattung	Hilfsmittel
Aufgaben- und Finanzplan je Aufgabenbereich inkl. politischem Leistungsauftrag, Globalbudget (Budgetjahr plus min. 3 Planjahre) sowie Budget der gestuften Erfolgsrechnung inkl. dem Steuerfuss	Beratung der Vorlage an die Stimmberechtigten betreffend Rechtmässigkeit, finanzielle Vertretbarkeit, Notwendigkeit, Angemessenheit, etc. inkl. Bericht und Empfehlung	Bericht und Empfehlung an Gemeinderat und die Stimmberechtigten	- Checkliste - Musterbericht an Stimmberechtigte - Muster interner Bericht
Jahresbericht	Beratung betreffend der Rechtmässigkeit, Vollständigkeit, Transparenz, Klarheit, Verständlichkeit, Wahrheit, Begründungen bei Abweichungen	Bericht und Empfehlung an Gemeinderat und die Stimmberechtigten.	- Checkliste - Musterbericht an Stimmberechtigte
Finanzgeschäfte und Entwürfe von rechtsetzenden Erlassen (§ 19, FHGG) SK, ZK, NK	Beratung betreffend der Rechtmässigkeit, Vollständigkeit, Transparenz, Klarheit, Verständlichkeit, Wahrheit,	Bericht und Empfehlung an Gemeinderat und die Stimmberechtigten.	- Checkliste - Musterbericht an Stimmberechtigte
Gemeindestrategie, Legislaturprogramm, Planungsberichte,	Beratung der Vorlage an die Stimmberechtigten	Im GG und FHGG ist eine Berichterstattung zu diesen Führungsinstrumenten nicht explizit vorgesehen. Falls in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde geregelt, kann die Controlling-Kommission einen Bericht zu diesen Führungsinstrumenten abgeben.	

2.5.6.3 Umfang der beratenden Funktion

Die Controlling-Kommission hat bei folgenden Geschäften eine beratende Funktion:

- a. Gemeindestrategie (Beratung, sofern in rechtsetzendem Erlass der Gemeinde vorgesehen)
- b. Legislaturprogramm (Beratung, sofern in rechtsetzendem Erlass der Gemeinde vorgesehen)
- c. Aufgaben- und Finanzplanung
- d. Budget
- e. Jahresbericht
- f. Finanzgeschäft, Sonderkredite
- g. rechtssetzenden Erlassen

Im GG und FHGG ist eine Berichterstattung seitens der CK zu den Positionen a und b nicht explizit vorgesehen. Falls in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde geregelt, kann die Controlling-Kommission einen Bericht zu diesen Führungsinstrumenten abgeben.

Die Controlling-Kommission hat zu folgenden politischen Planungs- und Steuerungsinstrumenten einen Bericht inkl. Empfehlung an die Stimmberechtigten und den Gemeinderat abzugeben:

- a. Aufgaben- und Finanzplan
- b. Budget inkl. Steuerfuss
- c. Jahresbericht
- d. Finanzgeschäft (insbes. Sonderkredite, Zusatzkredite, Nachtragskredite)
- e. rechtsetzende Erlasse

Eine beratende Funktion bedeutet nicht, dass eine aktive Mitarbeit der Controlling-Kommission bereits bei der Erarbeitung der Vorlage erfolgt. Eine solche ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die Controlling-Kommission muss die Vorlagen an die Stimmberechtigten rechtzeitig zur Beratung erhalten.

Eine exakte Definition, wie eine Beratung der Inhalte der Planungs- und Steuerungsinstrumente erfolgen soll, existiert nicht. Wesentlich erscheint im Interesse der Stimmberechtigten, dass ein vom Gemeinderat unabhängiges Organ die beabsichtigten Aktivitäten hinterfragt. Zusätzlich soll beurteilt werden, ob die Inhalte der verschiedenen Führungsinstrumente den strategischen Zielsetzungen der Gemeinde entsprechen und in einem direkten Zusammenhang zueinander stehen.

Bei der Beratung von Planungs- und Steuerungsinstrumenten können verschiedene Kriterien hinterfragt werden: Rechtmässigkeit, finanzielle Vertretbarkeit, Notwendigkeit, Angemessenheit, Vollständigkeit, Transparenz, Begründungen bei Abweichungen, etc.

Damit ein Bericht zuhanden der Stimmberechtigten und des Gemeinderats abgegeben werden kann, muss vorgängig eine Beratung der Inhalte der Planungs- und Steuerungsinstrumente erfolgen. Es handelt sich dabei also nicht um eine eigentliche Prüfungstätigkeit im Sinne einer Rechnungsprüfung.

2.5.6.4 Einreichung von Unterlagen

Die Controlling-Kommission hat ihre Berichte direkt selber der Finanzaufsicht Gemeinden (finanzaufsicht@lu.ch) einzureichen. Gemäss Gemeindegesetz soll der Gemeinderat diese Unterlagen einreichen. In der Praxis erfolgt jedoch die Einreichung der Unterlagen durch die Controlling-Kommission direkt an die kantonale Finanzaufsicht Gemeinden.

2.5.6.5 Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates

Die Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates gemäss § 11 GG und §§ 18 und 19 FHGG basiert auf der Gemeindestrategie, dem Legislaturprogramm und dem Jahresbericht. Die Controlling-Kommission kann die Ergebnisse des Jahresberichtes politisch beurteilen. Die Kontrolle der Geschäftstätigkeit ist weniger umfassend als eine Geschäftsprüfung, welche gemäss Gesetz nicht vorgesehen ist. In Gemeinden welche keine Controlling-Kommission gewählt haben, hat die Rechnungskommission diese Aufgabe zu übernehmen. In Parlamentsgemeinden können die Aufgaben des strategischen Controllings einer parlamentarischen Kommission übertragen werden. Zudem können die Gemeinden weitergehende Kontrollen beschliessen. Die Gemeinden regeln das Nähere in einem rechtsetzenden Erlass, z. B. in einem Reglement für die Controlling-Kommission.

2.5.6.6 Kollegialitätsprinzip

Die Controlling-Kommission amtet als Kollegialbehörde. Mündliche oder schriftliche Stellungnahmen müssen gemäss Kollegialitätsprinzip vorgenommen werden. An der Gemeindeversammlung können die Mitglieder der Controlling-Kommission aufgrund ihrer persönlichen Meinung abstimmen.

Die Mitglieder der Controlling-Kommission haben ihre Funktion als Gemeindeorgan im Interesse der Stimmberechtigten auszuführen und nicht in ihrem eigenen Interesse.

2.5.6.7 Amtsgeheimnis

Die Mitglieder der Controlling-Kommission unterstehen der Geheimhaltungspflicht gemäss § 52 Personalgesetz. Alle Informationen aus dieser Tätigkeit sind nicht für Dritte bestimmt.

Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist nach Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) strafbar.

2.5.6.8 Archivierung

Die Unterlagen der Controlling-Kommission sind Akten der Gemeinde. Diese sollen daher periodisch (z. B. alle vier Jahre) der Gemeinde für die Archivierung abgegeben werden. Zudem wird auf die Empfehlungen des VLG verwiesen.

2.5.7 Jahresplan für die Beteiligten im politischen Führungskreislauf

Nachfolgend wird ein Muster eines Jahresplans für die Beteiligten im politischen Führungskreislauf abgebildet.

Aktivitäten	Jan	Feb	März	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Gemeindestrategie³												
Festlegung / Überarbeitung der langfristigen Ziele												
Legislaturprogramm⁴												
Festlegung der Legislaturziele und Massnahmen												
Aufgaben- und Finanzplan												
Vornahme der Lagebeurteilung je Aufgabenbereich												
Planung der Aufgaben & Finanzen inkl. Kennzahlen												
Beratungen & Verabschiedung durch Gemeinderat												
Beratung & Bericht strategisches Controlling-Organ												
Kenntnisnahme durch Stimmberechtigte												
Budget⁵												
Erstellung politischer Leistungsauftrag mit Globalbudget je Aufgabenbereich												
Beratung & Verabschiedung Budgetentwurf durch Gemeinderat												
Beratung & Bericht Budgetentwurf durch strategisches Controlling-Organ												
Beschluss Budget & Steuerfuss durch Stimmberechtigte ⁶												
Jahresbericht												
Erstellung Jahresbericht inkl. Jahresrechnung												
Beratung & Genehmigung durch Gemeinderat												
Beratung & Bericht strategisches Controlling-Organ												
Genehmigung Jahresbericht durch Stimmberechtigte												

³ Die Strategie ist mindestens einmal pro Legislatur zu überprüfen.

⁴ Das Legislaturprogramm wird zu Beginn der Legislatur erarbeitet.

⁵ Das Budget entspricht dem ersten Planjahr im Aufgaben- und Finanzplan

⁶ Beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne über das Budget, ist vorgängig eine Orientierungsversammlung durchzuführen.

2.5.8 Erweiterte / gemeindespezifische Aufgaben der Controlling-Kommission

Das FHGG regelt die Aufgaben der Controlling-Kommission (vgl. Kapitel 2.5.1). Das vorliegende Handbuch beinhaltet dazu Grundlagen, Checklisten und Musterberichte. Die Gemeinden können in einem rechtsetzenden Erlass (z. B. Gemeindeordnung, Reglement) weitergehende Aufgaben der Controlling-Kommission vorsehen.

Grundsätzlich soll die Controlling-Kommission den ganzen politischen Führungskreislauf zwischen dem Gemeinderat und den Stimmberechtigten begleiten. Die Controlling-Kommission soll alle Unterlagen für die Planungs-, Entscheidungs-, Überwachungs- und Steuerungsentscheide beurteilen. Es empfiehlt sich, die Aufgaben der Controlling-Kommission detaillierter zu regeln, als in § 19 FHGG vorgesehen. Insbesondere sollen der Austausch, die Berichterstattung und die Empfehlung zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten in einem rechtsetzenden Erlass festgehalten werden.

2.5.9 Literaturhinweis

www.vlg.ch Leitfaden für den Aufbau eines Verwaltungscontrollings
Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung