

HRM 2 – ein grosser Schritt für die Region

NEUE RECHNUNGSLEGUNG GEMEINDEN UND BÜRGER KOMMEN UM DAS HARMONISIERTE RECHNUNGSMODELL 2 (HRM 2) NICHT HERUM

Alle Luzerner Gemeinden stellen bis 2019 auf die neue Rechnungslegung nach HRM 2 um. HRM 2 – eine Abkürzung, die seit rund zwei Jahren schon durch viele Gemeindeversammlungen geisterte und auch die Region Sursee noch massiv auf Trab halten wird. Diese Zeitung erklärt auf einer Doppelseite, was hinter HRM 2 steckt und was da auf uns alle zukommt.

Während die einen mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 die Chance auf eine transparente, verständliche und effizientere öffentliche Rechnungslegung verbinden, wittern andere mehr Bürokratie und eine ungerechtfertigte Kompetenzverschiebung hin zum Gemeinderat. Sicher ist: HRM 2 wird im Kanton Luzern umgesetzt, führt zu wesentlichen Veränderungen für Gemeinderäte und Stimmbürger, und HRM 2 bedingt in den nächsten zwei Jahren wichtige Entscheide der Gemeindeversammlungen. Es ist deshalb wichtig, die sich anbahnenden Veränderungen im Detail zu beleuchten und aufzuzeigen, welche Chancen sich dem Gemeinderat und den Stimmberechtigten bieten.

Luzern: einer der letzten Kantone Basis der aktuellen Rechnungslegung der Luzerner Gemeinden ist das sogenannte Harmonisierte Rechnungsmodell 1 (HRM 1). Dieses wurde vor fast 50 Jahren entwickelt und ist seither methodisch nur wenig weiterentwickelt worden. Diese offenkundige Trägheit liess den Graben zwischen der privatwirtschaftlichen und der öffentlichen Rechnungslegung stetig breiter werden. Die öffentliche Rechnungslegung nach HRM 1 wird heute als schwer verständlich und veraltet beurteilt. Die Finanzdirektorenkonferenz beschloss deshalb, das gültige Rechnungslegungsmodell generell zu überarbeiten. Als Basis wurde ein



Die heutige Rechnungslegungsart HRM 1 gilt als veraltet und schwer verständlich.

FOTO KEYSTONE/ERNST WEINGARTNER

international gültiger Rechnungslegungsstandard für den öffentlichen Sektor verwendet, der sogenannte IPSAS (International Public Sector Accounting Standard). Die neuen Fachempfehlungen wurden 2008 unter dem Namen HRM 2 herausgegeben. Den Kantonen wurde nahegelegt, die Vorschriften zunächst auf Kantons-ebene einzuführen und innerhalb von zehn Jahren auch auf die Gemeinden auszuweiten.

Der Kanton Luzern hat die neuen Regelungen per 1. Januar 2011 im Rahmen des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) eingeführt. Mit dem 2016 verabschiedeten Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG), das am 1. Januar

2019 in Kraft tritt, stellt der Kanton Luzern nun auch auf kommunaler Ebene auf das neue System um – als einer der letzten Kantone der Schweiz.

Umsetzung auf zwei Ebenen

Für die Umsetzung von HRM 2 hat der Kanton Luzern eine Projektorganisation einberufen, die paritätisch mit Kantons- und Gemeindevertretern besetzt war. Für beide Seiten war klar, dass mit HRM 2 auch das Führungssystem der Gemeinden weiterentwickelt werden musste. Auf beiderseitigen Wunsch wurde deshalb das Projekt stark.lu gestartet – ein Projekt zur Verbesserung der Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene.

Heutiges System hat Schwächen

Die heutige Rechnungslegung weist zahlreiche Schwächen auf. Intransparente Elemente wie stille Reserven, zusätzliche Abschreibungen oder Spezialfonds verunmöglichen, aus einer Gemeindebuchhaltung unverfälschte Informationen zu gewinnen. Auch die Laufende Rechnung gibt der Exekutive eine breite buchhalterische Freiheit und ist somit anfällig für bewusste oder unbewusste Manipulationen. Das heutige System bringt aber auch aus politischer Sicht mehrere offensichtliche Probleme mit sich. Sicher, die sinkende Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Gemeindeversammlung liegt weder am Führungs- noch am Rechnungsle-

gungsmodell. Beobachtet man jedoch die Beratungen der Planungsinstrumente an den Gemeindeversammlungen, stellt man fest, dass letztere mit den heutigen finanzpolitischen Instrumenten oft überfordert sind. Weder bei der mittelfristigen Steuerung im Rahmen des Finanz- und Aufgabenplans noch beim Budget kommen Diskussionen auf. Wenn in den Versammlungen überhaupt ein Antrag gestellt wird, kann der Gemeinderat mit seinem Informationsvorsprung auch das beste Argument oft entkräften. Die Feststellung ist also keinesfalls polemisch, dass die Gemeindeversammlung ihre Macht als oberstes Finanzorgan heute nicht gestalterisch ausübt, sondern den Vorschlag des Gemeinderates passiv für gut befindet.

Sehr gut funktioniert die finanzpolitische Steuerung einzig, wenn es um die Genehmigung von Projektkrediten geht. Mit diesen sogenannten Sonderkrediten muss die Gemeindeversammlung konkreten, grösseren Projekten auch ausserhalb der ordentlichen Rechnung die Zustimmung erteilen. Hier finden regelmässig Diskussionen statt, und der eine oder andere Antrag der Exekutive erleidet schliesslich in der Abstimmung auch Schiffbruch.

Ziele des neuen Finanzhaushaltsgesetzes für Gemeinden und der zusätzlichen Anpassungen im Gemeindegesetz sind deshalb insbesondere die Stärkung der Gemeindeversammlung, die stufengerechte Fokussierung der einzelnen Organe auf ihre Aufgaben, ein gezielter Mitteleinsatz sowie eine erhöhte Transparenz in der Rechnungslegung.

Zentrale Forderung des Verbandes Luzerner Gemeinden bei der Umsetzung von HRM 2 war, allen Gemeinden eine schlanke Umsetzung zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte ein skalierbares System geschaffen werden, das von der kleinsten bis zur grössten Gemeinde anwendbar ist. Ob dies gelungen ist, wird erst die Praxis zeigen.

ARMIN HARTMANN

Die wesentlichen Änderungen

Eine erste offensichtliche Änderung stellt die **Angleichung der Begriffe an die Privatwirtschaft** dar. Aus der Bestandesrechnung wird die Bilanz, aus der Laufenden Rechnung die Erfolgsrechnung und aus dem Voranschlag wird das Budget. Damit soll die Verständlichkeit der einzelnen Instrumente erhöht werden.

Für die Rechnungslegung nach HRM 2 gibt es zweitens neu den **zentralen Grundsatz «true and fair»**, dem sämtliche Buchhaltungsvorfälle entsprechen müssen. Bewertungen oder Buchungen müssen also immer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. So einfach der Grundsatz, so folgenreich ist das Prinzip für die öffentliche Rechnungslegung der Gemeinden. Bis heute war es in vielen Gemeinden nämlich üblich, in guten Jahren zusätzliche Abschreibungen auf Anlagen zu tätigen. Damit wurde der Aufwand im Rechnungsjahr künstlich erhöht, in den Folgejahren wurde die Buchhaltung hingegen entlastet. Da diese Praxis nicht den effektiven Wertverzehr einer Anlage widerspiegelt, ist sie nicht «true and fair» und somit nicht mehr zulässig. Gemeinderat und Verwaltung ist es also weniger möglich, in guten Jahren Geld zu verstecken und in schlechten Jahren die Rechnung zu beschönigen. Jede Periode weist genau das tatsächliche Jahresergebnis, die Bilanz die tatsächlichen Werte der Anlagen aus.

Planungen sind mehr wert

Um die langfristige Positionierung und die mittelfristigen Zielsetzungen transparenter darzustellen und brei-

ter abzustützen, sind neu von jeder Gemeinde verbindlich **eine Gemeindestrategie und ein Legislaturprogramm** zu erarbeiten. Die Gemeindestrategie hat einen Horizont von zehn Jahren und ist alle vier Jahre zu überarbeiten. Das konkretere Legislaturprogramm deckt eine Periode von vier Jahren ab und ist zu Beginn jeder Legislatur zu überarbeiten. Beide Instrumente sind neu der Gemeindeversammlung zur Kenntnis zu bringen. Umgestellt wird auch das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung. Der bisherige Aufgaben- und Finanzplan, der Voranschlag und das Jahresprogramm werden neu in ein einziges Dokument integriert, den Aufgaben- und Finanzplan (AFP). **Das Budget stellt dabei das erste Jahr des Aufgaben- und Finanzplans dar.** Damit werden die Verbindungen und die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Finanzplan besser ersichtlich. Die Festsetzung des Budgets und die Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplans erfolgen weiterhin getrennt. Neu ist, dass **Budget und Steuerfuss zusammen in einer Abstimmung festgesetzt werden.** Damit wird verhindert, dass der Budgetbeschluss und der Beschluss über den Steuerfuss widersprüchliche Ergebnisse erzielen. Auch in der Region Sursee ist es schon passiert, dass der Voranschlag angenommen, die darin berücksichtigte Steuerfusserhöhung in einer separaten Abstimmung aber abgelehnt wurde. Dies führte bis anhin dazu, dass der Gemeinderat den tieferen Steuerfuss akzeptieren konnte oder den Voranschlag noch einmal vorlegen musste.

Führung neu mit Globalbudgets

Die grösste und im Parlament auch umstrittenste Änderung ist jedoch das neue Führungssystem mit der flächendeckenden Einführung von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets. Diese Neuerung entspringt nicht HRM 2, wird aber im Kanton Luzern gleichzeitig eingeführt.

Die Gemeindetätigkeit wird neu in sogenannte Aufgabenbereiche gegliedert. Wie die Gemeinde ihre Bereiche gliedert, ist ihr überlassen. Es wird allerdings von Vorteil sein, wenn jedem Aufgabenbereich ein zuständiges Mitglied im Gemeinderat zugewiesen werden kann. Grosse Gemeinden werden bis zu 45 Bereiche definieren, worunter zum Beispiel die Bereiche Primarschule, Steueramt oder Gesetzliche Fürsorge fallen können.

Die grösste Änderung ist nun, dass die zu erbringenden Leistungen neu von der Gemeindeversammlung festgelegt werden. Diese verabschiedet pro Aufgabenbereich einen politischen Leistungsauftrag, mit dem die geforderten Leistungen sowie deren Ausprägung (z.B. Qualität) grob umschrieben werden. Um diese Leistungen zu erbringen, erhält der Gemeinderat von den Stimmberechtigten neu ein sogenanntes **Globalbudget.** Die Gemeindeversammlung ermächtigt also den Gemeinderat nicht mehr in Detailkonten, wie viel dieser ausgeben darf. Sie spricht für die bestellte Leistung nur noch einen Betrag, also den Saldo von Aufwand und Ertrag. Die Gemeindeversammlung definiert also pro Aufgabenbereich

noch einen Kredit für die Erfolgsrechnung und einen Kredit für die Investitionsrechnung.

Dieses System stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar. **Neu kann die Gemeindeversammlung bei den Leistungen mitdiskutieren.** Heute entscheidet der Gemeinderat über alle Leistungen, die nicht verbindlich in übergeordneten Erlassen oder Gemeindereglementen enthalten sind in eigener Kompetenz. Aufgabe der Gemeindeversammlung ist es bisher nur, den Gemeinderat sehr detailliert in jedem Konto zu ermächtigen, entsprechende Ausgaben zu tätigen. Neu kann also beispielsweise die Gemeindeversammlung entscheiden, ob ein Jugendraum zu führen oder eine Basisstufe anzubieten ist. Im Gegenzug erhalten die entsprechenden Leistungen ein Preisschild, das Globalbudget. Damit erhält der Gemeinderat die notwendige Flexibilität, um die bestellte Leistung möglichst kostengünstig zu erbringen. Er kann dabei flexibel zwischen Personal- und Sachaufwand oder internen und externen Ressourcen entscheiden. Diese Flexibilität ist unter dem heutigen System nicht gegeben, ist doch der Gemeinderat in jedem Konto fix gebunden und kann nicht einfach Mehraufwendungen in einem Konto mit Minderaufwendungen in einem anderen Konto kompensieren.

Schärfere Kontrollen

Auch **das Kredit- und Ausgabenrecht wird komplett umgebaut.** Die von der Gemeindeversammlung gesprochenen Budgetkredite (Globalbudgets) werden restriktiver als bis-

her gehandhabt. Fallen während des laufenden Jahres Mehraufwendungen an, sind diese nach Möglichkeit durch den Gemeinderat im gleichen Aufgabenbereich zu kompensieren. Erst wenn der Budgetkredit auch damit nicht eingehalten werden kann, darf der Gemeinderat der Gemeindeversammlung einen sogenannten Nachtragskredit beantragen, mit dem der Budgetkredit erhöht wird. Das Geld für die Überschreitung darf erst ausgegeben werden, wenn die Gemeindeversammlung den Nachtragskredit bewilligt hat. Die Rolle der Gemeindeversammlung als Budgetorgan wird somit geschärft.

In Abweichung zur bisherigen Regelung darf der Gemeinderat neu bewilligte Kredite auf die neue Periode übertragen, wenn die entsprechenden Arbeiten in der vorgesehenen Periode nicht abgeschlossen werden können. Ein Kreditübertrag führt dazu, dass der Budgetkredit im laufenden Jahr automatisch kleiner wird, im folgenden Jahr hingegen grösser. Mit Kreditüberträgen verändert der Gemeinderat also das Budget auch nach dem Beschluss durch die Gemeindeversammlung. Kreditüberträge sind der Gemeindeversammlung mit der Jahresrechnung transparent darzulegen.

Ähnlich wie bisher bewilligt die Gemeindeversammlung grössere, frei bestimmbare Ausgaben mittels Sonderkredits. Der Sonderkredit als Element der Ausgabenbewilligung ist somit weiterhin ein wichtiges Element der finanzpolitischen Steuerung durch die Gemeindeversammlung.

ARR

Gemeinden müssen alles neu bewerten

EIGENKAPITAL UND BETEILIGUNGEN KÜNFTIG SIND FINANZVERMÖGEN GENERELL ZUM VERKEHRSWERT ZU BEWERTEN

Mit dem HRM 2 steigen die Informationsbedürfnisse der Stimmberechtigten. Die Gemeinden haben deshalb ihr Vermögen sowie ihre Beteiligungen neu zu bewerten – was unweigerlich teils grosse Folgen mit sich zieht.

Der Grundsatz «true and fair» verlangt, dass die Bilanz die effektiven Werte der Anlagen ausweist. Stille Reserven sind somit verboten. Finanzvermögen – dies sind Anlagen, die nicht direkt mit einer Gemeindeaufgabe verbunden sind – ist generell zum Verkehrswert zu bewerten. Dieser wird in der Regel höher sein als der bisherige Beschaffungswert.

Sonderkassen wie Fonds sind nach Möglichkeit aufzuheben und dort, wo sie zwingend nötig sind, mit einer sauberen rechtlichen Grundlage auszustatten. Auch das Verwaltungsvermögen ist neu zu bewerten, dies sind

Anlagen wie Schulhäuser, Feuerwehrlokale oder Verwaltungsgebäude, die direkt mit einer öffentlichen Aufgabe verbunden sind. Hier sind überhöhte Abschreibungen aus der Vergangenheit rückgängig zu machen.

Da damit sowohl das Verwaltungsvermögen als auch das Finanzvermögen in der Regel deutlich höher bewertet werden, hat dies insbesondere drei Konsequenzen:

- Erstens steigt das Eigenkapital der Gemeinden deutlich an. Aktivierte Verlustvorträge können beseitigt werden. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass das Eigenkapital um über 3000 Franken pro Einwohner zunehmen wird.

- Zweitens wird die Nettoverschuldung der Gemeinden wesentlich zurückgehen.

- Drittens führt das höhere Verwaltungsvermögen aber auch zu deutlich höheren Abschreibungen, was die Erfolgsrechnungen der Gemeinden stark belasten wird.

Gemeinderäte können selber und unbegrenzt über Liegenschafts(ver)käufe entscheiden.

Damit die Gemeinden nach der Neubewertung nicht während vieler Jahre Defizite schreiben müssen, dürfen sie die Mittel aus der Höherbewertung des Verwaltungsvermögens verwenden, um die höheren Abschreibungen auszugleichen. Insgesamt wird also das Jahresergebnis der Gemeinde durch die Neubewertung, das sogenannte Restatement, nicht beeinflusst.

Für die Neubewertung der Bilanz muss der Gemeinderat der Gemeindeversammlung einen Bilanzanpassungsbericht vorlegen, in dem er die Bewertungsgrundsätze sowie die getätigten Aufwertungen darlegen muss.

Neu: Ein Beteiligungsspiegel

Das Finanzhaushaltsgesetz bringt zusätzliche Instrumente, die die Informationsbedürfnisse der Stimmberechtigten erhöhen sollen. So hat der Gemeinderat neu einen Beteiligungsspiegel zu erarbeiten, der darlegt, an welchen Gemeindeverbänden, Firmen oder Stiftungen die Gemeinde beteiligt ist.

Bei der Beteiligungsstrategie muss der Gemeinderat zusätzlich darlegen, welches Risiko mit einer Beteiligung verbunden ist und welche Strategie der Gemeinderat bezüglich dieser Beteiligung verfolgt – konkret, ob diese ge-

halten, abgestossen oder allenfalls ausgebaut werden soll.

Rat verfügt über Finanzvermögen

Das neue Gesetz wird hier und dort aber auch den Abschied von liebevoll gewordenen Dingen bedeuten. So sieht das neue Gesetz vor, dass die Bewirtschaftung des Finanzvermögens eine Aufgabe des Gemeinderates ist. Während das alte Gesetz aber für Liegenschaften im Finanzvermögen eine Ausnahme machte, ist dies im neuen Gesetz nicht mehr vorgesehen. Gemeinderäte können also nach dem Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG) grundsätzlich selber und unbegrenzt über den Kauf und Verkauf von Liegenschaften im Finanzvermögen entscheiden. Keine Veränderungen gibt es für den Kauf von Liegenschaften im Verwaltungsvermögen, der weiterhin von der Gemeindeversammlung beschlossen wird. **ARH**

Mehrere Beschlüsse warten auf die Bürger

GEMEINDEORDNUNGEN TEILREVISIONEN MÜSSEN BIS ENDE DIESEN JAHRES ÜBER DIE BÜHNE – WEITERE INSTRUMENTE BIS 2019/20

Die Stimmberechtigten können den Übergangsprozess in die neue Welt des Finanzhaushaltsgesetzes aktiv mitgestalten. Auf die Gemeinderäte kommen zahlreiche Vorarbeiten zu, und mehrere Beschlüsse an Gemeindeversammlungen sind nötig.

Die Gemeindeordnungen müssen überall auf die neue Rechnungslegung angepasst werden. Entsprechende Revisionen sind bis Ende 2017 zu beraten. Die Gemeinden müssen beispielsweise klären, ab welchem Betrag ein Sonderkredit genehmigt werden muss und ob sie zusätzliche Instrumente wie eine Schuldenbremse in die Gemeindeordnung einbauen wollen. Ob Gemeindestrategie und Legislaturprogramm noch in dieser Legislatur überarbeitet werden, können die Gemeinden selber entscheiden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Instrumente häufig erst in den Jahren 2019/2020 erarbeitet werden.

Schlierbach ist Testgemeinde

Die Umsetzung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes für Gemeinden prüfen fünf Testgemeinden. Die Gemeinden Emmen, Buchrain, Nebikon, Ermensee und Schlierbach haben sich bereit erklärt, die neuen Vorschriften bereits per 1. Januar 2018 einzuführen, was der Regierungsrat Anfang 2017 definitiv bewilligt hat. Aufgabe der Testgemeinden ist es, die entsprechenden IT-Lösungen zu prüfen, aber auch Vorlagen für die anderen Gemeinden zu erarbeiten. Die Testgemeinden ihrerseits profitieren von einer externen Begleitung und einem Wissensvorsprung. **ARH**

Reklame



Auf die Gemeindeversammlungen in der Region – hier ein Archivbild aus Beromünster – kommt mit HRM 2 einige Arbeit zu.

FOTO ROLAND STIRNIMANN/ARCHIV

Fazit: Was bringt das HRM2?

- **HRM 2 bringt im Kanton Luzern wesentliche Veränderungen mit sich.** Bis sich Gemeinderat, die Gemeindeverwaltung, die Gemeindegemeinschaften und die Stimmberechtigten an das neue System gewöhnt haben, wird es einige Zeit dauern. Es wird in jeder Gemeinde den einen oder anderen schmerzhaften Schritt geben.

- **HRM 2 ist gelebte Gemeindeautonomie.** Die Umsetzung im Kanton Luzern garantiert aber jeder Gemeinde die maximale Handlungsfreiheit und erlaubt allen, die für sie optimale Lösung zu finden. Natürlich ist die direkte Folge dieser gelebten Autonomie, dass die Luzerner Gemeinden auch in Zukunft nicht oder nur beschränkt vergleichbar sein werden.

- **HRM 2 kommt – auch im Kanton Luzern.** Wie praktikabel die gewählte Umsetzung im Kanton Luzern sein wird, werden die Gemeinderäte mit ihren Verwaltungen in den nächsten Jahren zeigen müssen. Bleiben wir optimistisch, denn wir erhalten die Chance, einen grossen Schritt in Richtung Transparenz mitzugestalten.

ARH

Roland Vonarburg,
Präsident Gewerbeverband Kanton Luzern,
Wauwil



« Dank der Steuerreform bleiben Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und Investitionen in der Schweiz! »

www.luzernerkomitee.ch

Schweiz stärken!
Steuerreform **Ja**