



Regierungsrat

Lucern, 21. Dezember 2012 (Versanddatum)

BESCHLUSS

Protokoll-Nr.: 1418
Sitzung vom: 18. Dezember 2012

**Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene
(STARK.LU): Projektauftrag**

Das Finanzdepartement berichtet:

1 Ausgangslage

Anfang 2008 hat die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell genehmigt und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, es innert zehn Jahren umzusetzen. Die zwanzig neuen Fachempfehlungen sind im Handbuch "Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2" zusammengefasst. Sie ersetzen die Fachempfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz aus dem Jahr 1981 (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bände 1 und 2, Ausgabe 1981).

Der Kanton Luzern hat auf 1. Januar 2011 das Finanzhaushaltsgesetz totalrevidiert und HRM2 angelehnt an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) eingeführt. Nun steht die Einführung von HRM2 bei den Luzerner Gemeinden an.

In der Antwort auf die Motion M 822 von Armin Hartmann vom 25. Januar 2011 über die Bewertung des Finanzvermögens von Gemeinden schlugen wir vor, die geforderte Bewertung des Finanzvermögens zu Verkehrswerten im Rahmen des Projekts Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodell HRM2 bei den Luzerner Gemeinden zu klären. Wir haben skizziert, dass der Projektauftrag 2012 erteilt und HRM2 bis 2018 eingeführt werden soll. Die Motion wurde vom Kantonsrat für erheblich erklärt.

Weiter wurde vom Kantonsrat die Motion 24 von Peter Schilliger über die Aufhebung der Verpflichtung zur Kostenrechnung als Postulat erheblich erklärt. In der Antwort auf diesen Vorstoss erläuterten wir, dass Anpassungen der Kostenrechnung im Rahmen der Einführung von HRM2 bei den Gemeinden zu prüfen seien.

2 Projektziele, Nutzen**2.1 Transparente Rechnungslegung**

Wir wollen die gesetzlichen Vorgaben sowie das Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden an die Vorgaben von HRM2 anpassen und an IPSAS anlehnen. Dabei ist von den für den Kanton Luzern geltenden Vorgaben auszugehen.

Mit der Einführung von HRM2 werden die Bemühungen der FDK, das Rechnungswesen bei der öffentlichen Hand zu harmonisieren, unterstützt. Gleichzeitig bringt die Umstellung auf HRM2 und eine Annäherung an IPSAS eine wesentliche Verbesserung des Rechnungswesens hauptsächlich in folgenden Punkten:

- a. Tatsächliche und standardisierte Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der öffentlichen Körperschaften,
- b. verbesserte Darstellung der funktionalen Gliederung,

- c. Angleichung der Rechnungslegung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen sowie an internationale Rechnungslegungsnormen,
- d. höhere Transparenz in der Rechnungslegung und bezüglich Bilanzwahrheit sowie Bilanzklarheit,
- e. Harmonisierung der Rechnungslegung von Bund, Kantonen und Gemeinden,
- f. Einführung und Standardisierung von Instrumenten der finanziellen Führung (Ergebnis- ausweis, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anlagebuchhaltung, Kennzahlen),
- g. einheitliche Regeln für die Offenlegung von Beteiligungsverhältnissen, Rückstellungen und stillen Reserven (Anlagespiegel, Gewährleistungs- und Beteiligungsspiegel, Rück- stellungsspiegel).

2.2 Finanzpolitische Steuerung

Unter HRM2 stellen sich neue Herausforderungen an die finanzpolitische Gesamtsteuerung. Der Kanton hat seine finanzpolitische Gesamtsteuerung im Rahmen der Einführung von HRM2 erneuert. Für die Gemeinden ist dies ebenfalls zu tun. Dazu ist die Einführung einer Schuldenbremse zu prüfen und allenfalls zu legislieren. Weiter sollen die Empfehlungen der FDK zu den Kennzahlen aus dem Handbuch HRM2 in das Gesetz aufgenommen werden.

2.3 Strategie- und wirkungsorientierte Steuerung der Finanzen und Leistungen

Die Ausrichtung der politischen Steuerung auf strategische Ziele und auf konkrete betriebliche Wirkungen hat sich beim Kanton bewährt. Wir wollen deshalb für die Gemeinden analoge, auf kommunale Bedürfnisse zugeschnittene Steuerungsinstrumente prüfen und in geeigneter Form in die Vorgaben aufnehmen:

- a. Langfristige Ziele (Strategie) und Mittelfristplanung (Legislaturprogramm)
- b. Aufgaben- und Finanzplan mit politischem Leistungsauftrag
- c. Betrieblicher Leistungsauftrag

Damit würden die Gemeinden ein durchgängiges und effektives Führungssystem erhalten, wie es der Kanton bereits besitzt. Die Gemeindebehörden könnten jeden Entscheid auf seine Übereinstimmung mit den langfristigen Zielen, auf seine Kosten und auf seine Wirkung überprüfen. Damit wäre die Grundlage für eine zeitgemässe, professionelle politische Steuerung gegeben. Die Gemeinden würden gestärkt.

Überdies hinaus würde das gegenseitige Verständnis zwischen Gemeinden und Kanton verbessert, die Kommunikation vereinfacht. Der Wissenstransfer von kommunalen Politikern, die auf die kantonale Ebene wechseln, würde verbessert.

2.4 Klares Kreditrecht

Mit der Einführung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen wurde im Kanton das Ausgabenrecht systematisch von der Finanzmittelplanung getrennt. Im Kreditrecht der Gemeinden, dessen Wortlaut aus dem alten Finanzhaushaltgesetz FHG stammt, sind die gleichen Voraussetzungen zur Tätigung einer Ausgabe sowie die transparente Kompetenzteilung zwischen Exekutive und Legislative zu schaffen.

2.5 Betriebliche Steuerungsinstrumente

Autonomie und handlungsfähige Gemeinden brauchen zeitgemässe betriebliche Instrumente. In der Privatwirtschaft und im Kanton wurden in den letzten Jahren neuere Konzepte umgesetzt. Folgende Elemente der kantonalen Steuerung sind auf die kommunale Eignung zu prüfen und in adäquater Form in die Vorgaben aufzunehmen:

- a. Qualitätsmanagement
- b. Risikomanagement inklusive Internes Kontrollsystem (IKS)

3 Abgrenzung

- a. Die Anpassungen der IT-Systeme an die neuen Anforderungen sind nicht Bestandteil des Projekts. Die IT-Anbieter sollen jedoch während der Projektphase angemessen über die neuen Anforderungen informiert werden. Zudem ist während der Vernehmlassungsphase den IT-Anbietern die Möglichkeit zu geben, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen.

- b. Die Umsetzung der neuen Vorgaben sowie die Anpassungen der einzelnen Gemeindeordnungen sind Sache der Gemeinden, respektive des VLG (Musterreglement).

4 Rahmenbedingungen, Grundlagen

- a. Die Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften orientieren sich hinsichtlich Form und Inhalt an den für die kantonale Verwaltung und Gerichte geltenden Vorschriften, welche IPSAS-nah und mit wenigen Wahlmöglichkeiten ausgestaltet sind. Grundlagen stellen das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (SRL Nr. 600) dar sowie die Verordnung zum Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (SRL Nr. 600a).
- b. Die Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften stehen im Einklang mit den interkantonalen Bemühungen zu HRM2 und berücksichtigen die Entwicklung im Rahmen der Bundesfinanzstatistik.
Grundlagen stellen das Handbuch "Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2" der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die Fachempfehlungen (FE) des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS), siehe www.srs-csppc.ch, sowie der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen für Gemeindefinanzen (KKAG), siehe www.kkag-cacsfc.ch, dar. Im Sinne einer Harmonisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor sind diese Vorgaben bestmöglich umzusetzen. Allfällige Abweichungen vom HRM2-Standard sind zu begründen.
- c. Es sind klare Vorgaben und möglichst wenig Wahlmöglichkeiten anzustreben.
- d. Alle Regelungen haben den Eigenheiten der Luzerner Gemeinden Rechnung zu tragen. Sie sind auf Miliztauglichkeit (Milizgremien in grösseren und kleinen Gemeinden) und Bürgerfreundlichkeit auszurichten.
- e. Alle Gemeinden stellen ihre Rechnungslegung auf denselben Zeitpunkt um.
- f. Im Projekt sind die Gemeinden ausgewogen vertreten, so dass auch die Bedürfnisse der unterschiedlichen Gemeindegrössen einfließen.

5 Ergebnisse

Die erwarteten Ergebnisse sind

- a. revidierte gesetzliche Grundlagen,
- b. angepasstes Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden,
- c. Personal der Gemeinden ist geschult,
- d. die Anbieter der vier im Kanton Luzern gängigen Rechnungswesen-Programme sind über die neuen Anforderungen informiert.

6 Projektkosten, Aufwand

Es ist mit folgenden internen Kosten respektive Aufwand zu rechnen:

- a. Arbeitsaufwand der im Projekt involvierten Personen
- b. Projektleitung: je nach Projektphase 0-2 Tage pro Woche, durchschnittlich ca. 1 Tag/Woche
- c. Teilprojektleitung: je nach Projektphase 0-3 Tage pro Woche, durchschnittlich ca. 1 Tag/Woche
- d. Projektmitarbeitende: ca. 1/4 Tag pro Woche während den Konzept- und Botschaftsphasen

Folgende externe Kosten sind einzuplanen:

- a. Entschädigung Fachexperten für punktuelle Abklärungen von circa 20 Arbeitstagen: 48'000 Franken
- b. Entschädigung eines Hochschul-Praktikanten/einer Hochschul-Praktikantin während ca. 3 Jahren zu ca. 50%: ca. 48'000 Franken (für die Phasen Grobkonzept, Detailkonzept, Vernehmlassungsbotschaft, Dokumente)

- c. Aufwendungen für die Schulungen (Raummiete, Verpflegung, Unterlagen, Konzeption, Schulungsunterlagen)

Jede Organisationseinheit kommt für die eigenen Kosten auf.

Die Kosten für die Schulungen werden durch das Projekt getragen.

7 Risiken

Folgende Risiken sind zu beachten:

- a. Die Akzeptanz der Gemeinden zu gewinnen, stellt eine Herausforderung dar. Durch verschiedene Änderungen in den letzten Jahren (neues Gemeindegesetz 2005, Einführung Kostenrechnung auf 2009, LuTax ab 2011) fühlen sich die Gemeinden bereits stark belastet und reagieren sensibel auf neue oder veränderte Vorgaben. Mit frühzeitigen Informationen, professionellen Schulungen und Unterlagen soll der Skepsis entgegen gewirkt werden, allenfalls ist eine Einführung in Etappen vorzusehen.
- b. Bei der Einführung der Kostenrechnung hat sich gezeigt, dass die Umstellung der Buchhaltungssoftware grosse Probleme bereitet. Die Software-Anbieter sind deshalb frühzeitig zu informieren und es ist ihnen während der Vernehmlassungsphase Zeit für eine Machbarkeitsstudie zu geben.
- c. Die Gemeindefinformatik ist im Umbruch. Möglicherweise werden zu den bestehenden vier Softwarelösungen weitere dazukommen. Es gilt, die Anbieter frühzeitig mit den neuen Anforderungen zu bedienen.
- d. Eine weitere Herausforderung wird es sein, die neuen Regeln so zu definieren, dass sie sowohl für die kleinsten als auch für die grössten Gemeinden angepasst sind. Es besteht dabei das Risiko, dass die Regeln zu viele Wahlfreiheiten lassen und so der angestrebten Harmonisierung in der Rechnungslegung entgegenwirken.

8 Vorgehen, Terminplan

	2012				2013				2014				2015				2016				2017				2018				2019			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1 Projektauftrag, Initialisierung				✦																												
2 Grobkonzept erarbeiten				⊙																												
3 Detailkonzept erarbeiten				⊙																												
4 Vernehmlassungsbotschaft				⊙				✦																								
5 Vernehmlassung																																
6 Auswertung Vernehmlassung																																
7 Machbarkeitsanalyse IT																																
8 Botschaft erarbeiten																																
9 Beratung Botschaft																																
10 Inkrafttreten Gesetz																																
11 Dokumente erarbeiten																																
12 Musterreglement VLG																																
13 Anpassung GO																																
14 Schulungen																																
15 1. Budget nach HRM2: 2018																																
16 1. Rechnungsjahr nach HRM2																																
17 1. Rechnung nach HRM2: 2018																																

Ausschuss-Sitzung: ⊙
 Meilenstein: ✦
 Gemeinde-Information: !

9 Projektorganisation

Der Auftraggeber ist der Regierungsrat. Er

- a. legt den Leistungsumfang des Projekts fest und definiert die Zielsetzungen und die Rahmenbedingungen.
- b. trägt die Gesamtverantwortung für die Durchführung des Projekts und für die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens.
- c. beschliesst die Vernehmlassungsbotschaft und die Botschaft zu Handen des Kantonsrats.
- d. sorgt für die notwendigen finanziellen Mittel.
- e. stellt die ausreichende Mitwirkung der Fachbereiche sicher.
- f. delegiert Vertreter mit den notwendigen Kompetenzen in die Projektsteuerung.

Die Projektsteuerung besteht aus folgenden Personen:

- Heinz Bösch, Departementssekretär, Finanzdepartement (Vorsitz)
- Hansjörg Kaufmann, Leiter Dienststelle Finanzen, Finanzdepartement
- Luzia Kurmann, Regierungsstatthalterin, Entlebuch/Willisau
- Judith Lauber, Amt für Gemeinden, JSD
- Hans Luternauer, Präsident VLG (Gemeindepräsident Reiden)
- Armin Hartmann, VLG Fachbereichsleiter (Gemeindeammann Schlierbach)
- Paul Winiker, VLG (Gemeindepräsident Kriens)
- Heinz Montanari, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen, Kanton Zürich (beratende Stimme)

Die Projektsteuerung

- a. trägt die Verantwortung für das Projekt und überwacht dieses aus gesamtheitlicher Sicht.
- b. überprüft die Arbeitsfortschritte und gibt die Meilensteine frei.
- c. trifft die Entscheidungen (inhaltlich, personell, organisatorisch, finanziell) bei Planabweichungen aufgrund der Lösungsvorschläge der Projektleitung.
- d. erteilt die Aufträge an die Projektleitung und an die Teilprojektleiter; regelt deren Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen.
- e. genehmigt die Projektpläne, wichtige Ergebnisse und Änderungsanträge.
- f. stellt die Verfügbarkeit der benötigten personellen und finanziellen Ressourcen sicher.
- g. genehmigt bei Bedarf externe Unterstützung zur Qualitätssicherung.
- h. genehmigt die Konzepte.
- i. regelt den Projektabschluss.

Projektleitung: Projektführung, Terminplanung, Projektcontrolling

- Nicole Bachmann, Abteilung Organisation und Projekte, Finanzdepartement (Leitung)
- Alois Widmer, Regierungsstatthalter Sursee (Stellvertreter)

Teilprojekt Rechnungslegung: Erstellen und Unterhalten des Kontenplans, Erarbeiten der einzelnen Instrumente einer Buchhaltung, Erarbeiten einer finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse, Kennzahlen)

- Alois Widmer, Regierungsstatthalter Sursee (Leitung)
- Erich Brühlmann, Ressortleiter, Regierungsstatthalter Entlebuch/Willisau
- Philipp Stadelmann, Leiter Controllingdienste, Finanzdepartement
- Stefan Lackner, VLG (Abteilungsleiter Finanzen Meggen)
- Meinrad Birrer, VLG (Finanzvorsteher Zell)
- James Kalt, VLG (Teamleiter Buchhaltung Emmen)
- Tom Bucher, Controller, Finanzdepartement
- Praktikant/-in

Teilprojekt Planung und Berichterstattung: Strategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan, Betrieblicher Leistungsauftrag

- Nicole Bachmann, Abteilung Organisation und Projekte, Finanzdepartement (Leitung)
- Benedikt Elmiger, Ressortleiter Controllingdienste, Finanzdepartement

- Herbert Lustenberger, Amt für Gemeinden, JSD
- Meinrad Hermann, VLG (Finanzverwalter Horw)
- Bruno Stalder, VLG (Gemeindeammann Schüpfheim), *Zusage pendent*
- Praktikant/-in

Teilprojekt Kreditrecht

- Franziska Bitzi Staub, Rechtsdienst, Finanzdepartement (Leitung)
- Thomas Keist, Ressortleiter, Regierungsstatthalter Luzern/Hochdorf
- Franz Rinert, VLG (Gemeindebuchhalter Meggen)
- Beat Blum, VLG (Gemeindeammann Menznau)
- Christoph Nick, VLG (Jurist und Stabschef Finanzdirektion Stadt Luzern)
- Praktikant/-in

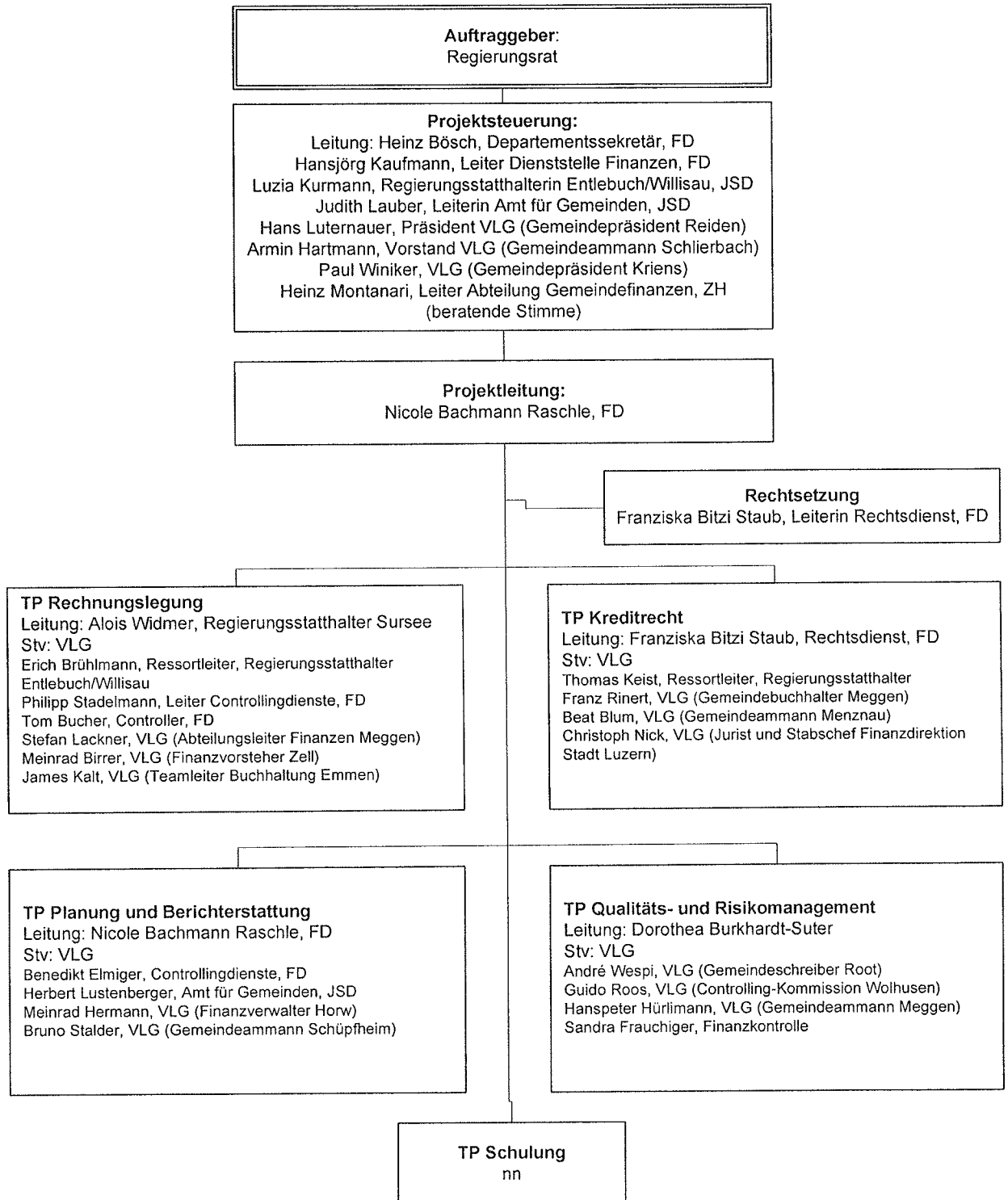
Teilprojekt betriebliche Steuerungsinstrumente: Qualitätsmanagement, Risikomanagement inklusive Internes Kontrollsystem (IKS)

- Dorothea Burkhardt-Suter, Abteilung Organisation und Projekte, Finanzdepartement (Leitung)
- Sandra Frauchiger, Finanzkontrolle
- André Wespi, VLG (Gemeindeschreiber Root)
- Hanspeter Hürlimann, VLG (Gemeindeammann Meggen)
- Guido Roos, VLG (Controlling-Kommission Wolhusen)
- Praktikant/-in

Teilprojekt Schulung: Erstellung Handbücher; Schulungskonzeption und -durchführung

- wird noch nicht besetzt, da die Arbeiten erst 2016 beginnen

Die Gesetzesredaktion wird vom Finanzdepartement und die übergeordnete Kommunikation wird vom zentralen Informationsdienst betreut.



10 Information, Kommunikation

Die Kommunikation ist für das Gelingen dieses Projekts sehr wichtig. Deshalb ist für das Projekt ein eigenes Kommunikationskonzept zu erarbeiten.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Dem Projektauftrag "Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene (STARK.LU)" wird zugestimmt.
2. Das Finanzdepartement wird beauftragt, den Projektauftrag umzusetzen.
3. Die in Ziffer 10 aufgeführte Projektorganisation wird eingesetzt.

Zustellung an:

- alle Departemente
- Staatskanzlei
- Verband Luzerner Gemeinden (VLG), Tribschenstrasse 7, 6005 Luzern

Im Auftrag des Regierungsrates

Der Staatsschreiber:

